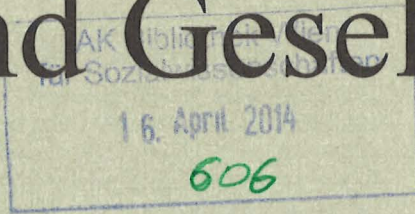


Wirtschaft und Gesellschaft



Editorial

Konstruktiver Föderalismus statt Blockadehaltung

Arne Heise

Zwangsjacke Euro. Die Fehlkonstruktion des europäischen *Economic Governance*-Systems

Fabian Lindner

Haben die knappen Weltersparnisse
die US-Immobilienblase finanziert?

P. Eckerstorfer, J. Halak, J. Kapeller,
B. Schütz, F. Springholz, R. Wildauer
Vermögensverteilung in Österreich und
das Aufkommenspotenzial einer Vermögenssteuer

V. Bösch, R. Jellasitz, J. Schweighofer
Die OECD-PIAAC-Ergebnisse:
Ein Weckruf für Österreich!

Romy Müller, Engelbert Theurl
Angebotsstrukturen von stationären
Pflegeleistungen in Österreich

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

40. Jahrgang (2014), Heft 1

Inhalt

Günther Chaloupek	
40. Jahrgang „Wirtschaft und Gesellschaft“: ein Rückblick	3
Editorial	
Konstruktiver Föderalismus statt Blockadehaltung	9
Arne Heise	
Zwangsjacke Euro. Die Fehlkonstruktion des europäischen <i>Economic Governance</i> -Systems	17
Fabian Lindner	
Haben die knappen Weltersparnisse die US-Immobilienblase finanziert? Bemerkungen zur „ <i>Global Saving Glut</i> “-These aus saldenmechanischer Sicht	33
Paul Eckerstorfer, Johannes Halak, Jakob Kapeller, Bernhard Schütz, Florian Springholz, Rafael Wildauer	
Die Vermögensverteilung in Österreich und das Aufkommenspotenzial einer Vermögenssteuer	63
Valerie Bösch, Robert Jellasitz, Johannes Schweighofer	
Die OECD-PIAAC-Ergebnisse: Ein unerhörter Weckruf für Österreich!	83
Romy Müller, Engelbert Theurl	
Angebotsstrukturen von stationären Pflegeleistungen in Österreich: Eine empirische Bestandsaufnahme	121
 Berichte und Dokumente	
Stefan Humer	
Aufkommen von Erbschaftssteuern. Modellrechnung exemplarischer Tarife	151
 Bücher	
Eckhard Hein, <i>The Macroeconomics of Finance-Dominated Capitalism – and Its Crisis</i> (Miriam Rehm)	161
Tode Todev, Johann Brazda, Juhani Laurinkari, <i>Vor und nach der Banken- und Finanzkrise. Realitäten und Illusionen</i> (Robert Schediwy)	164
Joseph E. Stiglitz, Carl E. Walsh, <i>Makroökonomie. Band II zur Volkswirtschaftslehre, 4., überarbeitete und aktualisierte Auflage</i> (Josef Zuckerstätter)	166
Chrystia Freeland, <i>Die Superreichen. Aufstieg und Herrschaft einer neuen globalen Geldelite</i> (Franz Heschl)	170

Oliver Marchart (Hrsg.), Facetten der Prekarisierungsgesellschaft. Prekäre Verhältnisse. Sozialwissenschaftliche Perspektiven auf die Prekarisierung von Arbeit und Leben (Rainer Bartel)	174
Michael Dippelreiter (Hrsg.), Wien. Die Metamorphose einer Stadt (Michael Mesch)	179
Anne Applebaum, Der Eiserne Vorhang. Die Unterdrückung Osteuropas 1944-1956 (Martin Mailberg)	183
Robert Rebitsch, Die Englisch-Niederländischen Seekriege (Andreas Weigl)	191

Unsere AutorInnen:

Valerie Bösch ist Mitarbeiterin der Abteilung für internationale Arbeitsmarktpolitik und Forschung des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz in Wien.

Paul Eckerstorfer ist Mitarbeiter des Budgetdienstes im Parlament und arbeitete davor am Institut für Volkswirtschaftslehre der Johannes-Kepler-Universität Linz.

Johannes Halak ist Mitarbeiter in der oberösterreichischen Landesregierung in Linz und arbeitete davor am Institut für Philosophie und Wissenschaftstheorie der Johannes-Kepler-Universität Linz.

Arne Heise ist Professor für Finanzpolitik und Public Governance im Fachbereich Sozialökonomie der Universität Hamburg.

Stefan Humer ist Assistent am Institut für Makroökonomie der Wirtschaftsuniversität Wien.

Robert Jellaszitz ist Mitarbeiter der Abteilung für internationale Arbeitsmarktpolitik und Forschung des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz in Wien.

Jakob Kapeller ist Universitätsassistent am Institut für Philosophie und Wissenschaftstheorie der Johannes-Kepler-Universität Linz.

Fabian Lindner ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Referat Allgemeine Wirtschaftspolitik des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf.

Romy Müller ist Doktorandin aus Sozial- und Wirtschaftswissenschaften an der Universität Innsbruck.

Bernhard Schütz ist Universitätsassistent am Institut für Volkswirtschaftslehre der Johannes-Kepler-Universität Linz.

Johannes Schweighofer ist Leiter der Abteilung für internationale Arbeitsmarktpolitik und Forschung des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz in Wien.

Florian Springholz ist studentischer Mitarbeiter am Institut für Philosophie und Wissenschaftstheorie der Johannes-Kepler-Universität Linz.

Engelbert Theurl ist a. Universitätsprofessor am Institut für Finanzwissenschaft der Universität Innsbruck.

Rafael Wildauer ist Doktorand an der Kingston University London und arbeitete davor am Institut für Philosophie und Wissenschaftstheorie der Johannes-Kepler-Universität Linz.

40. Jahrgang „Wirtschaft und Gesellschaft“: ein Rückblick

Dem Editorial des ersten Hefts von „Wirtschaft und Gesellschaft“ war eine Art Präambel vorangestellt, deren zweiter Satz lautete: „Wir leben in einer Zeit des Umbruchs“ – und das war in mehrfacher Hinsicht tatsächlich der Fall. Realgeschichtlich markiert das Jahr 1975 das Ende des „Goldenen Zeitalters“ der österreichischen und europäischen Nachkriegs-Wirtschaftsgeschichte, mit Wachstumsraten der Wirtschaft von 4 bis 5 Prozent im Durchschnitt der Dekade. Der Rezession 1975, dem ersten BIP-Rückgang der Nachkriegszeit, war eine Beschleunigung der Inflation vorangegangen, die dann in vielen Ländern zu einem Umschwenken auf eine restriktive Politik führte, verbunden mit dem Ende der Vollbeschäftigung. Ein markantes Ereignis war unmittelbar vorausgegangen: der erste Ölpreisschock vom Oktober 1973, mit seiner Schlüsselbedeutung nicht nur in kurzfristiger Hinsicht als Inflations-treiber, sondern auch für die Langfristperspektive der weiteren Wirtschaftsentwicklung – konnte er doch als Bestätigung für die zentrale Botschaft des 1972 erschienenen Berichts an den Club of Rome „Die Grenzen des Wachstums“ gedeutet werden.

In dieser Phase vollzog sich auch ein Generationswechsel in der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung (WWA) der Wiener Arbeiterkammer. Anfang der 70er-Jahre traten mehrere junge ÖkonomInnen, die soeben ihre Studien der Wirtschaftswissenschaften abgeschlossen hatten, in die Abteilung ein, während die Generation der aus der Emigration zurückgekehrten in Pension gingen oder sich dieser näherten. Eduard März, der die Abteilung in den 50er-Jahren neu aufgebaut hatte, trat 1973 in den Ruhestand, zum Nachfolger wurde Ferdinand Lacina bestellt. Ihm folgte 1979 Hans Wehsely.

Geändert hatte sich in Österreich insbesondere seit Beginn der Ära Kreisky der Stil öffentlicher Diskussionen, und zwar in allen Segmenten der Öffentlichkeit. Auf Ebene der Massenmedien trat eine enorme Belebung durch den von Bundeskanzler Kreisky gepflegten neuen Stil ein. Es gab neue Magazine, und auch auf der Ebene der Fachdiskussionen belebte sich die Szene. Dies war nicht zuletzt eine Folge dessen, dass die Generation der 68er-Studenten ins Berufsleben eintrat und ihre Vertreter nun in den verschiedenen Bereichen von Wissenschaft und politischen Institutionen, in denen sie tätig wurden, nach neuen, erweiterten Publikationsmöglichkeiten suchten, um ihren Vorstellungen über Veränderungen Ausdruck zu geben und diese auch wissenschaftlich

zu fundieren. Die Politikwissenschaftler sind uns AK-ÖkonomInnen mit der Gründung ihrer ÖZP 1972 zuvorgekommen, die Soziologen folgten 1976 mit der „Österreichischen Zeitschrift für Soziologie“.

Die größeren Studien der WWA waren in den 50er-Jahren noch als Beilage zur Monatszeitschrift „Arbeit & Wirtschaft“ erschienen, seit den 60er-Jahren als eigene Broschüren im ÖGB-Verlag, zuletzt als Reihe „Beiträge zu Wirtschaftswissenschaft und Wirtschaftspolitik“. Wir Jungen empfanden diese Publikationsform als zu schwerfällig und betulich, wir wünschten uns eine periodische Publikationsform, die es durch regelmäßiges Erscheinen zugleich ermöglichen würde, größere wissenschaftliche Abhandlungen zu veröffentlichen und auf aktuelle Fragestellungen unter theoretischen Aspekten einzugehen.

Mehrere Jahre wurde in der Abteilung am Projekt einer eigenen Quartalszeitschrift gearbeitet, bevor diese Anfang 1975 mit der ersten Nummer erscheinen konnte. Die Bereitschaft der Kammer zur Finanzierung der nicht unerheblichen, Jahr für Jahr anfallenden Kosten vorausgesetzt, war es notwendig, die Kapazitäten für eine regelmäßige Produktion und Bereitstellung von Inhalt aufzustellen und auch glaubwürdig darzustellen, sowohl für die Kammerleitung als auch für den ÖGB, dem Eigentümer des Europaverlags, in dem die ersten vier Jahrgänge der Zeitschrift erschienen. Dazu bedurfte es des Einsatzes des alten und des neuen Abteilungsleiters, die ihre Kontakte nutzten für die Bildung eines Redaktionsbeirates: 22 fachlich ausgewiesene Wissenschaftler und Experten der Wirtschaftspolitik (übrigens: nur Männer – das wäre heute nicht mehr denkbar) bürgten für die wissenschaftliche und politische Seriosität des neuen Fachorgans. Ganz wesentlich für das Zustandekommen des Projekts war auch, dass mit Maria Szecsi-März eine Ökonomin mit langjähriger Erfahrung in wissenschaftlicher Beratungsfunktion in Arbeiterkammer und Gewerkschaft, in sozialpartnerschaftlichen Institutionen sowie auch in schriftstellerischer Tätigkeit – Marika war viele Jahre als leitende Redakteurin von „Arbeit & Wirtschaft“ tätig gewesen – bereit war, die redaktionelle Leitung der Zeitschrift zu übernehmen. Marika war 1974 in Pension gegangen, sie widmete sich der neuen Tätigkeit mit voller Kraft und hat entscheidenden Anteil am Gelingen des Projekts. 1979 konnte ich ihr gemeinsam mit Erich Haas in dieser Funktion nachfolgen.

Als unerwartet schwierig erwies sich die Wahl eines Titels für die neue Zeitschrift. Wir saßen an einem Samstag einmal in großer Besetzung bis spät in die Nacht zu einem *brainstorming* zusammen, ohne zu einem Ergebnis zu gelangen. Es war schließlich Marika, die den Titel „Wirtschaft und Gesellschaft“ kreierte, der auch uns Jungen gut gefiel, obwohl wir damals kaum besondere Anhänger von Max Webers Wissenschaftsverständnis waren. Die Assoziation mit dessen Hauptwerk

war uns auch nur im Hintergrund bewusst. Auch wenn wir keinen Mangel an Ambitionen und Selbstbewusstsein hatten, waren wir doch nicht so vermessen, nach solch hochgesteckten Zielen der sozialwissenschaftlichen Theorie zu greifen. Was der Titel ausdrücken sollte, war ein Verständnis von Sozialwissenschaft, das sich nicht in den engen Grenzen des *mainstream* der Ökonomie bewegte. Die herrschende Neoklassik erschien uns damals schon als engstirnig und borniert, auch wenn sie sich noch nicht so autistisch gebärdete wie heute. Der Schwerpunkt der Beiträge sollte bei der Ökonomie liegen, daneben sollte die Zeitschrift auch in Überschneidungsbereichen für Beiträge aus Politikwissenschaft und Soziologie offen sein.

Allgemeine programmatische Ausrichtung und inhaltliche Schwerpunkte von „Wirtschaft und Gesellschaft“ wurden im Editorial des ersten Heftes dargelegt. Es stammt zum überwiegenden Teil aus der Feder Maria Szecsis, nach eingehender Diskussion des Textes im gesamten Redaktionskollektiv, das mit der Abteilung identisch war. Die „Epoche raschen und relativ stetigen Wirtschaftswachstums und relativ stabiler politischer Verhältnisse geht zu Ende“, heißt es in der Präambel, die mit der Aussage: die „Unsicherheit über die Zukunft ist ein wesentliches neues Element der kritischen Situation“, fast die Formel von der „neuen Unübersichtlichkeit“ vorwegnahm. Die alten Probleme, insbesondere die markante Zunahme der Inflation zu Beginn der 70er-Jahre waren nicht gelöst, die sich abzeichnende Rezession bedeutete für die Vollbeschäftigung eine Bedrohung, wie man sie seit zwei Jahrzehnten nicht mehr gekannt hatte. Ein neues Dilemma ergab sich daraus, dass das Wirtschaftswachstum nun im Lichte der „Grenzen des Wachstums“ und der mehr und mehr ins öffentliche Bewusstsein dringenden Umweltproblematik nicht mehr ungefragt als Lösungsstrategie gesehen wurde. Der Einkommenspolitik wurde nicht nur in Bezug auf die Rückführung der Inflationsrate eine Schlüsselrolle zugeordnet, sondern auch bei der Reduktion der wirtschaftlichen Ungleichheit. Allzu schnell gefundene Kurzformeln wie „qualitatives Wachstum“ und „gebremstes Wachstum“ wurden skeptisch kommentiert. Auf theoretischer Ebene setzte sich „Wirtschaft und Gesellschaft“ das Ziel, gegen die zunehmende Neigung des akademischen *mainstream* zu realitätsfremder Abstraktion solche Ansätze zu fördern, welche „die analytische Kraft theoretischer Modelle im Rahmen sozialökonomischer Forschungsansätze fruchtbar machen“. Wirtschaftspolitische Relevanz und Offenheit für ein breites Meinungsspektrum sollte die Auswahl und Bewertung der in „Wirtschaft und Gesellschaft“ veröffentlichten Beiträge bestimmen, „unter sorgfältiger Vermeidung einer dogmatischen Festlegung auf bestimmte Methoden oder Inhalte“. Das Editorial von Heft 2, dessen Entwurf mich zum Verfasser hat, widmete sich unter dem Titel „Rezes-

sionsbekämpfung und Strukturreform" konkreten Fragen einer kurz- und mittelfristigen Strategie in und nach der Rezession, die inzwischen zur Gewissheit geworden war.

Die Idee, jede Nummer der Zeitschrift mit einem Editorial einzuleiten, in dem aktuelle Fragestellungen, seien sie nun spezieller oder allgemeiner Art, behandelt werden, und das eine gemeinsame Position der WWA dazu formuliert, stammt von Marika und ist bis zum gegenwärtigen 40. Jahrgang konsequent durchgehalten worden. Ich habe auch den Eindruck, dass etliche Zeitschriften diese Idee kopiert haben, unter Verwendung derselben Bezeichnung. Ein großes Anliegen von Beginn an war der Redaktion das Ingangsetzen einer fachlich anspruchsvollen Diskussion wirtschaftspolitischer Themen, für die eine eigene Rubrik „Kommentar“ eingerichtet wurde. Schon im ersten Jahrgang entspann sich ab Heft 3 eine intensive Diskussion über die Frage des „gedrosselten Wachstums“. Die heute in der Zeitschrift so wichtige Rubrik Buchrezensionen wurde erst später eingerichtet. Die erste Rezension erschien in „Wirtschaft und Gesellschaft“ im Heft 1/1977.

Wenn wir in den ersten Nummern die Erfahrung machten, dass es nicht immer ganz leicht war, die Zeitschrift mit Beiträgen zu füllen, so nahm die Zahl der aus Österreich und aus dem Ausland angebotenen Manuskripte rasch zu, und „Wirtschaft und Gesellschaft“ konnte sich nach kurzer Zeit nachhaltig als wirtschaftspolitisches Fachorgan etablieren. Der Seitenumfang der Jahrgänge stieg von anfänglich rund 400 Seiten stetig an und überschritt im 11. Jahrgang (1985) bereits 600, wo er noch heute liegt. Wir nutzten auch die Möglichkeit, zu Ehren von KollegInnen Sondernummern von „Wirtschaft und Gesellschaft“ als Festschriften herauszubringen (1979 für Maria Szecsi, 1982 für Theodor Prager und Philipp Rieger), was uns die willkommene Gelegenheit bot, zusätzliche prominente ÖkonomenInnen des In- und Auslandes als AutorInnen zu gewinnen.

Mit Heft 2/1979 wechselte „Wirtschaft und Gesellschaft“ vom Europa-Verlag zum Verlag Orac (heute LexisNexis). Ihre äußere Gestalt hat die Zeitschrift nur drei Mal in den nun 40 Jahren ihres Erscheinens gewechselt: Der ursprünglich orangefarbene Umschlag wurde 1992 durch eine Kombination von Grau und Blau ersetzt, seit 1996 ist der Umschlag in den Farben Grau und Rot gehalten, mit nur geringfügigen Anpassungen an grafische Modetrends von Zeit zu Zeit.

Das digitale Zeitalter begann für „Wirtschaft und Gesellschaft“ 2007, rückwirkend wurden zunächst alle Jahrgänge ab 1987 im Netz verfügbar gemacht. Das Erscheinen des 40. Jahrgangs ist ein guter Anlass, auch die ersten zwölf Jahrgänge (1975 bis 1986) zu digitalisieren und zum Herunterladen anzubieten.

Günther Chaloupek

Editorial

Konstruktiver Föderalismus statt Blockadehaltung

Die politischen Kräfte Österreichs konnten sich in den letzten Jahrzehnten zum Nachteil von Wirtschaft und Gesellschaft weder auf eine Reform des föderalen Systems noch auf eine grundlegende Reform des Finanzausgleichssystems einigen. Im Folgenden wird zunächst auf die Interdependenz zwischen den föderalen Beziehungen und Reformen des Finanzausgleichs hingewiesen. Basierend auf den Fehlentwicklungen des Finanzausgleichs werden einige zentrale Reformnotwendigkeiten konkretisiert, darunter ein aufgabenorientierter Finanzausgleich mit dem Ziel der Stärkung der Gemeindefinanzen, denen sowohl bei der Erfüllung sozialer Dienstleistungen als auch in ihrer Rolle als Investoren eine bedeutende Stellung zukommt. Am Beispiel Kärntens werden Chancen und Elemente eines konstruktiven Föderalismus zugunsten der BürgerInnen aufgezeigt.

I. Interdependenz zwischen föderalen Beziehungen und Finanzausgleich

Seit den 1970er-Jahren hat die Kritik an den Fehlentwicklungen des österreichischen Finanzausgleichssystems trotz punktueller Veränderungen und trotz des Vorliegens zahlreicher Reformvorschläge zugenommen. Das politische Reformversagen ist, wenngleich aus unterschiedlichen Gründen, hartnäckig und dauerhaft. Ein Alleingang des Bundes für eine grundsätzliche Erneuerung des Finanzausgleichs scheiterte trotz der Kompetenz-Kompetenz an der österreichischen „Realverfassung“, derzufolge größere Änderungen gegen die Widerstände der Länder nicht durchgesetzt werden können. Weder war der Bund in der Lage, Lösungen mit den Ländern zu realisieren, noch konnten sich die Länder ihrerseits auf Reformen verständigen.

Ein zentraler Erklärungsgrund für das Ausbleiben von Reformen ist ein tiefer Interessengegensatz bei der Verteilung der Mittel aus dem Steuerverbund zwischen Bund und Ländern, aber auch zwischen Ländern und Gemeinden (Dominanz gemeinschaftlicher Bundesabgaben). Konsens konnte nur dann erzielt werden, wenn es zu Zugeständnissen kam, wie das etwa beim „Österreichischen Stabilitätspakt“ 2012 der Fall war. Als Gegenleistung für die Übernahme der fiskalpolitischen Regeln der neuen *Economic Governance* der EU (Sixpack, Twopack, Fis-

kalpakt) wurde der „länderfreundliche“ Finanzausgleich 2008 bis 2014 (zwischenzeitlich durch das Regierungsübereinkommen sogar bis 2016) verlängert. Die letzten Finanzausgleiche waren von tiefem Misstrauen zwischen den Finanzausgleichspartnern gekennzeichnet. Der Dissens der Bund-Länder-Beziehungen geht jedoch über die Mittelverteilung (Finanzausgleich im engeren Sinn) weit hinaus und manifestiert sich im föderalen System u. a. in der Ausgestaltung der Stabilitätspolitik, dem fehlenden föderalen Grundkonsens über eine abgestimmte und an strategischen Zielen ausgerichtete Investitionspolitik, der unzureichenden Abstimmung der nationalen Reformprogramme im Rahmen des „Europäischen Semesters“ und bei bedeutsamen, seit Langem eingeforderten Strukturreformen: z. B. Bildungsreform, Spitalsreform, Reform der Kinderbetreuung, Reform des Förderwesens, Reform des Rechnungswesens mit dem Ziel einer transparenten Haushaltsführung, aufgabenorientierter Finanzausgleich. Diese zu verortenden Blockaden sowie die Vertrauenskrise sind Ausdruck eines tiefgehenden Föderalismuskonflikts zu Lasten der BürgerInnen und der Zukunftschancen des Staates insgesamt.

Daraus lässt sich gemäß Helfried Bauer der Schluss ziehen, dass zwischen den föderalen Beziehungen und dem Finanzausgleich ein Zusammenhang besteht: Die Macht- und die Aufgabenverteilung im Bundesstaat prägen auch die Zuteilung der Steuerquellen und der zur Verteilung stehenden Mittel aus dem Steuerverbund auf Bundesländer und Gemeinden. Dementsprechend zeigen die Erfahrungen anderer Staaten, dass Reformen der föderalen Strukturen eine Modernisierung der Finanzausgleichssysteme ermöglichen bzw. begünstigen. Zu nennen ist etwa die Schweiz. Dort hat sich herausgestellt, dass dem Reformprozess selbst eine besondere Bedeutung zukommt. Am Beginn dieses Prozesses stand 1994 ein Expertengutachten von fünf Schweizer Finanzwissenschaftlern unter der Leitung von René L. Frey mit Denkanstößen für die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Nach einer jahrelangen parlamentarischen Behandlung wurde die NFA schließlich von einer Mehrheit der Bevölkerung im Rahmen einer Volksabstimmung angenommen. Erst 2008, also 15 Jahre nach Erstellung des Gutachtens, trat die NFA in Kraft. Die gesamten Reformarbeiten wurden von den Medien intensiv verfolgt. Dabei haben sich auch zahlreiche ExpertInnen aus Ökonomie, Politik- und Rechtswissenschaft zu Wort gemeldet. In Österreich hingegen dominieren trotz des Vorhandenseins zahlreicher Expertisen Blockadehaltungen seit Jahren innovative Reformansätze.

II. Strukturreformen des Finanzausgleichs

Aus zahlreichen empirischen Befunden über und praktischen Erfahrungen mit dem Finanzausgleich in Österreich (von IHS, WIFO, KDZ-Zentrum für Verwaltungsforschung) lässt sich der Reformbedarf des österreichischen Finanzausgleichs im weiteren Sinn ableiten. Handlungsbedarf besteht seit Jahrzehnten vor allem in den nachfolgend skizzierten Bereichen:

- Die Kompetenz- und Aufgabenverteilung stammt im Wesentlichen aus den 1920er-Jahren. Sie ist trotz des technischen, wirtschaftlichen sowie demografischen Wandels, der ökologischen Herausforderungen sowie der supra- und internationalen Verflechtungen *de facto* unverändert geblieben. Hinzukommen zahlreiche Schwächen, die mit Ineffizienzen einhergehen.
- Heute sind viele Aufgaben Querschnittsmaterien, die kaum mehr der einen oder anderen staatlichen Ebene zugeschrieben werden können, sodass flexible Lösungen in Form von Vereinbarungen notwendig sind.
- Das Kostentragungsprinzip, das auf eine Übereinstimmung der Entscheidungsträger (Aufgaben- und Ausgabenverantwortung) mit den Finanzierungsträgern (Finanzierungsverantwortung) abzielt, ist vielfach durchlöchert: Die Pflichtschulen sind immer noch das Paradebeispiel, aber nur die Spitze des Eisbergs. Das hat Effizienzverluste zur Folge, die empirisch wiederholt nachgewiesen wurden.
- Eng verknüpft mit der Frage der Zusammenführung der Ausgaben-, Aufgaben- und Einnahmenverantwortung sind die Fragen des Abbaus der Mischfinanzierungen, der Verringerung der Transfers und einer allfälligen Steuerhoheit von Ländern und Gemeinden zur Verringerung des Steuerverbands.
- Die Zielorientierung des Finanzausgleichs fokussiert einseitig auf die horizontale Verteilungsgerechtigkeit. Eine Weiterentwicklung, verstanden als Flexibilisierung des Finanzausgleichs im Hinblick auf operationale, zeitlich limitierte Festlegungen politisch-strategischer Ziele (z. B. nachhaltiges Wachstum, Klimaschutz) sowie die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern muss stärker in den Fokus rücken.
- Bei der Herstellung von mehr Transparenz und Verantwortlichkeit der öffentlichen Akteure für Mitteleinsatz und Resultate (Leistungen, Wirkungen) wurden Fortschritte gemacht. Der Bund setzt derzeit eine international beachtete Reform des Haushaltsrechts um, eine akkordierte Umsetzung bei Ländern und Gemeinden fehlt hingegen nach wie vor. Selbst nach dem Finanzskandal in Salzburg konnte

kein Konsens für eine einheitliche Vorgangsweise gefunden werden. Sie scheiterte am Widerstand der Länder.

- Dem Finanzausgleichssystem fehlt die Trennung von allokativen und distributiven Zielen bei der Verteilung der Mittel des Steuerverbundes durch das Finanzausgleichsgesetz sowie im Transfersystem zur Herstellung von Transparenz und Wirkungssicherheit. Durch eine konsequente Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung kann das Transfersystem deutlich eingeschränkt werden. Letztlich sollte ihnen vor allem eine ergänzende Rolle zukommen, wobei alloкатive Zwecke im Fokus stehen. Transfers hätten demnach in erster Linie den Zweck, regionale *spillovers*, die von zentralörtlichen Leistungen ausgehen, abzugelten und den effizienten Mitteleinsatz zu fördern.
- Die bisher weitgehend auf die Einwohnerzahl, die abgestufte Einwohnerzahl und auf Fixschlüssel abgestellte Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden ist nicht mehr zeitgemäß und sollte einer aufgabenorientierten Mittelverteilung Platz machen, bei der die jeweiligen Lasten auf Basis objektiver Kriterien und Indikatoren berücksichtigt werden. Es geht um einen Lastenausgleich für Aufgaben mit räumlichen *spillovers* oder sonstige Lasten durch spezifische sozio-ökonomische oder geografische Rahmenbedingungen.
- Auf kommunaler Ebene könnten umfassendere Gemeindestruktur-reformen etwa durch Zusammenlegungen und substanzielle Kooperationen einen wichtigen Beitrag zur regionalen Entwicklung, Stärkung der Gemeindefinanzen, Verbesserung der Qualität sowie zur Erhöhung der freien Mittel für Investitionen und zur Stärkung der Gemeindeautonomie leisten.

Zu den einzelnen Reformbereichen liegen kritische Analysen und Vorschläge vor, die allerdings bisher nur in einschlägigen Fachkreisen diskutiert, von der Politik und der interessierten Öffentlichkeit jedoch noch nicht ausreichend in die Debatte aufgenommen wurden. Die Kompetenz- und Aufgabenverteilung hingegen ist politisch heftig umstritten. Internationale Erfahrungen zeigen, dass punktuelle Reformen nicht reichen, sondern dass der Fokus auf die gesamte Finanzausgleichsarchitektur gleichsam als Fundament im Sinne der genannten Module zu legen ist, da nur so eine konsistente Neuausrichtung des Finanzausgleichs zu erreichen ist. Punktuelle Reformen laufen Gefahr, die Komplexität und Intransparenz des Finanzausgleichs weiter zu erhöhen.

III. Föderalismusreform als Voraussetzung für eine Erneuerung des Finanzausgleichs

Vor dem Hintergrund der oben dargelegten Interdependenz stellt sich die Frage der Planung und Gestaltung sowie der Durchsetzbarkeit des Reformprozesses auf allen drei gebietskörperschaftlichen Ebenen. Ohne eine Veränderung der Kompetenz- und Aufgabenverteilung erscheint eine Modernisierung des Finanzausgleichssystems wenig wahrscheinlich. Für eine solche braucht es daher im Vorfeld eine Debatte und Einigung auf zentrale Elemente des Föderalismus. Es ist auch eine Grundsatzentscheidung darüber zu treffen, welches Föderalismusmodell angestrebt wird. Diese wäre dann handlungsleitend für die Neuausrichtung der Aufgabenverteilung zwischen den einzelnen gebietskörperschaftlichen Ebenen und einer allfälligen Reform der Zuordnung der Steuerhoheiten.

Das föderale System Österreichs entspricht einer Mischung aus „Vollzugsföderalismus“ und „Verhandlungsföderalismus“. Ersterer ist gekennzeichnet durch eine Form dezentraler Aufgabenerfüllung, in der die subnationalen Ebenen (Länder, Gemeinden) bestimmte Aufgaben ohne eigene Entscheidungsbefugnis auf Basis zentraler Vorgaben erfüllen und damit gesetzliche Anordnungen vollziehen (z. B. mittelbare Bundesverwaltung). Der Nutzen dieser österreichischen Ausprägung des Föderalismus wird von ExpertInnen, BeamtenInnen und PolitikerInnen vielfach als begrenzt angesehen. Zu diskutieren wäre daher ein System des Föderalismus mit verbesserter und verstärkter Kooperation und Koordination der Gebietskörperschaften untereinander, der das abgestimmte Vorgehen der gebietskörperschaftlichen Ebenen im Rahmen der jeweiligen Aufgabenerfüllung in den Fokus stellt, ergänzt um Elemente eines Vergleichswettbewerbs zwischen Ländern, Bezirkshauptmannschaften und Gemeinden. Der kooperative Teil ist besonders geeignet, die Effektivität und Effizienz der staatlichen Finanzpolitik zu erhöhen.

Der auf Vergleichswettbewerb ausgerichtete Teil schafft durch institutionelle Voraussetzungen einen solidarischen und innovativen Entwicklungsprozess mit folgenden Zielen: klare Aufgabenverteilung sowie Verantwortung für Einnahmen und Ausgaben nach dem Grundprinzip „Wer bestellt, zahlt“ und Schaffung der Möglichkeit des Vergleichs von Nutzen-Kosten-Relationen im Rahmen der Aufgabenerfüllung. Das zielt auf ein Finanzmanagement, in dem Vergleichen und Lernen vom Besten (*best practice*) stärker in den Fokus gerückt werden. Das kann entscheidend dazu beitragen, die Qualität der Leistungen zu erhöhen und eventuell auch die Ausgabenintensität der Aufgabenerfüllung zu senken. Durch das Gegenüberstellen von Leistungen, Wirkungen und

Belastungen erhalten BürgerInnen die Möglichkeit, „gutes“ vom „schlechten Regieren“ zu unterscheiden.

Bildet ein derart weiterentwickeltes Föderalismuskonzept eine geeignete Leitlinie für die Politik und hat es Chancen auf Umsetzung? Politikwissenschaftler stimmen zwar darin überein, dass Reformen des Finanzausgleichs Veränderungen der föderalen Beziehungen voraussetzen, über den Weg zur Überwindung der Blockade und somit einer Weiterentwicklung des föderalen Systems herrscht hingegen Uneinigkeit. Die Skepsis überwiegt. Während die einen eine Weiterentwicklung der föderalen Grundstrukturen für ein schier aussichtsloses Unterfangen halten (Ferdinand Karlhofer), sehen andere den österreichischen Föderalismus grundsätzlich zwar auch in einer Sackgasse, aber räumen einer Änderung immerhin Chancen ein, wenn Effizienzgewinne mit Demokratie Vorteilen im Sinne von stärkerer Bürgernähe kombiniert werden (Anton Pelinka). Das Festhalten am unbefriedigenden Status quo würde zu einer weiteren Delegitimierung des föderalen Systems in Österreich führen, was aus demokratiepolitischer Sicht keineswegs wünschenswert wäre. Die geeignete Kombination von Effizienzsteigerungen im Bundesstaat (zugunsten des Bundes) und Demokratieverbesserungen (zugunsten der Länder) bedarf freilich eines konstruktiven Diskurses, den es bislang wegen der Vertrauenskrise und dem damit einhergehenden tiefen Föderalismuskonflikt nicht gegeben hat. Ein solcher Diskurs kann Maß nehmen an europäischen Staaten, die erfolgreich Reformen der staatlichen Grundstrukturen sowie eine Modernisierung des Finanzausgleichs umgesetzt haben. Der Weg zu einer zeitgemäßen Balance der Machtverteilung zwischen den Gebietskörperschaften macht eine Grundsatzdebatte über die föderalen Strukturen und eine Aufgabe alter Denkmuster und Blockadehaltungen notwendig.

IV. Stärkung der Gemeindefinanzen durch aufgabenorientierten Finanzausgleich

Für die Gemeinden wird aufgrund knapper Budgetmittel ihre Aufgabenerfüllung sowohl im Hinblick auf (soziale) Dienstleistungen als auch in ihrer Rolle als bedeutsamste öffentliche Investoren zunehmend schwieriger. Ein aufgabenorientierter Finanzausgleich und die Zurückdrängung der vermischten Finanzierung bei der Aufgabenerfüllung können Abhilfe schaffen.

Die bisher weitgehend auf die Einwohnerzahl, die abgestufte Einwohnerzahl und auf Fixschlüssel abgestellte Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden sollte durch eine vereinfachte und gleichzeitig aufgabenorientierte Mittelverteilung ersetzt werden. Dabei sollen gemäß

Peter Biwald objektive Kriterien und Indikatoren für die Abgeltung der Lasten und unterschiedliche Typen von Aufgabenbereichen herangezogen werden:

- Basisaufgaben: Ein Großteil der Pflichtaufgaben sowie zentrale Elemente der Aufgaben der Daseinsvorsorge sind als sogenannte Basisaufgaben (z. B. Meldewesen, baubehördliche Angelegenheiten, Straßeninstandhaltung, Winterdienst) festzulegen und durch einen Einwohnerschlüssel abzudecken.
- Sozio-demografisch und geografisch-topografisch bestimmte Aufgabenlasten (Sonderlasten) sollen mithilfe von wenigen aufgabenorientierten Indikatoren (z. B. Anzahl der betreuten Kinder), welche die genannten strukturellen Lasten möglichst gut widerspiegeln, abgegolten werden.
- Aufgaben aus der zentralörtlichen Funktion sollen besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Bundes-, Landes- bzw. Bezirkshauptstadtfunktion, mit anderen zentralörtlichen Lasten – im Kultur und Bildungsbereich etwa – sowie im Fall von Statutarstädten die Bezirksverwaltungsagenden berücksichtigen. Für die zentralörtlichen Aufgaben können Indikatoren wie die entgangene Kommunalsteuer als Verteilungsschlüssel genommen werden.

Die Gemeindeertragsanteile wären demnach in drei Töpfe aufzuteilen, wobei jeder für sich nach eigenen Indikatoren – Pauschalsatz je Einwohner/in für die Basisaufgaben, aufgabenorientierte Indikatoren für die Sonderlasten sowie beispielsweise entgangene Kommunalsteuer für die zentralörtliche Funktion – auf die einzelnen Gemeinden verteilt wird.

Ein weiteres, der Aufgabenorientierung entgegenstehendes Grundprinzip des Finanzausgleichs besteht in der vermischten Finanzierung verschiedener öffentlicher Aufgaben. Das Prinzip der Ko-Finanzierung der Gemeinden in Aufgabenbereichen, für die die Länder zuständig sind, schwächt die Gemeindefinanzen und verhindert damit eine klare aufgabenbezogene Aufgabenerfüllung der Gemeinden. Eine Stärkung der Gemeindefinanzen erfordert auch eine zeitgemäße Immobilienbewertung im Rahmen der Grundbesteuerung.

V. Kärnten – Chance auf einen konstruktiven Föderalismus mit mehr Solidarität und neuer Demokratiequalität?

Die von früheren Kärntner Landesregierungen seit 1999 verfolgte Budgetpolitik hat das Land mit leeren Kassen und ohne Entwicklungsperspektive zurückgelassen. Dazu kommt das Erbe der Hypo Group Alpe Adria, das sich nunmehr als größter Finanzskandal der Zweiten Republik herausstellt. Die Kärntner Bevölkerung hat sich mehr verdient

als Klagen über leere Kassen und eine mögliche Insolvenz als Folge von Bankenhaftungen, die ein Vielfaches des Landesbudgets ausmachten und einer ungehemmten Expansion dieser Bank dienten. Freilich, Kärnten wird einen Beitrag zur Bewältigung des Hypo-Skandals schultern müssen, aber das Land und seine Menschen brauchen gerade jetzt mehr denn je die Unterstützung des ganzen Staates.

Ein großes, neuartiges Föderalismusprojekt (Helfried Bauer, Bruno Rossmann) könnte zeigen, wozu eine an einem Strang ziehende koordinierte Politik von Bund, Ländern und Gemeinden fähig ist. Alles das, was die Europäische Union den südeuropäischen Ländern zu wenig bis gar nicht angedeihen ließ und lässt, könnte in Österreichs Süden durch Zusammenarbeit exemplarisch vorgeführt werden. Da wäre einmal die Mobilisierung jener Reserven zu nennen, die in den landeseigenen Fonds schlummern bzw. nach tradierten Gepflogenheiten verteilt wurden. Sie könnten helfen, neue Beschäftigungs- und Ausbildungschancen für junge Menschen zu finanzieren. Denn es gilt, die bereits über Generationen dauernde Abwanderung aus Kärnten zu stoppen. Nach der jüngsten Bevölkerungsprognose ist Kärnten das einzige Bundesland mit absoluten Bevölkerungsrückgängen bis 2030, wobei jener bei den unter 19-Jährigen besonders ausgeprägt ist: ein Alarm-signal!

Clusterbildung durch Verknüpfung von angewandter Forschung mit Betriebsgründung ist ein Rezept, das seit Jahren in der Steiermark, Oberösterreich und in Norditalien mit Erfolg praktiziert wird. Auch europäische Fördermittel könnten angesprochen und gleichzeitig interessante und vielversprechende Partnerschaften mit Friaul und Slowenien in Gang gebracht werden. Im Tourismus könnten neue Impulse abseits von teuren und singulären Kulturveranstaltungen gesetzt werden. ExpertInnen von Bund und Land könnten sich einbringen, brachliegende Forschungskapazitäten (z. B. in den Fachhochschulen) genutzt werden.

Ein weiterer Ansatz liegt in der seit Jahren diskutierten Gesundheitsreform. Eine beschleunigte Realisierung der im Dezember 2012 grundsätzlich beschlossenen Zusammenarbeit in dem geplanten Landesgesundheitsfonds, mit dem ein neuer Kurs in der Gesundheitspolitik (Ziel: längere Lebensdauer bei guter Gesundheit) eingeschlagen werden soll, wäre ein weiteres Projekt einer rasch zu realisierenden Zusammenarbeit zwischen Bund und Land.

In der Not wächst die Solidarität zwischen den Menschen. Diese alte Erfahrung sollte nun in der einmaligen Situation praktiziert werden. Dies wäre übrigens für Österreich insgesamt ein nicht ganz selbstloses Projekt. Denn die Konsolidierungspolitik, die die Bundesregierung auf Basis der neuen *Economic Governance* der EU dem gesamten Staat

verordnet hat, bringt Kärnten kein nachhaltiges Wachstum, sondern vielmehr weiter sinkende öffentliche Investitionen und zunehmende Arbeitslosigkeit. Zumindest die nächste Regierung wird im Jahr 2017 dem Volk mitteilen müssen, dass die Schulden zwar relativ leicht reduziert werden konnten, dass man aber durch Budgetkonsolidierung und durch die anhaltende Blockade der föderalen Politik viele Chancen nicht genützt hat.

Ein rascher, von Solidarität getragener nachhaltiger Impuls für einen neuen Föderalismus kostet wenig Geld, erhöht die Transparenz und würde so der Demokratie nützen. Denn „Föderalismus neu“ heißt nicht, den Ländern die vom Bund eingehobenen Steuermittel ohne ausreichende Koordinierung zur Verteilung zu überlassen, sondern heißt, den Erfordernissen der BürgerInnen besser zu entsprechen und den Menschen die Rechnung zwischen dem Nutzen von Landesaktivitäten und deren Kosten aufzumachen. Beispielhafte Transparenz seitens der Kärntner Landes- und Gemeindepolitik müsste auch andere Gebietskörperschaften zum Handeln anregen, was wiederum den demokratiepolitisch wichtigen Vergleich der Politikergebnisse in verschiedenen Ländern erleichtern könnte. „Föderalismus neu“ sollte auch bedeuten, die positiven wie negativen Erfahrungen im Lande Steiermark zu erfragen, vielleicht da und dort zu nützen und damit eine Zusammenarbeit zwischen den zwei südlichen Bundesländern zum Vorteil der Menschen in Gang zu bringen. Denn die eingeleiteten Reformen der administrativen Strukturen – z. B. Verbessern der Effektivität der Bezirkshauptmannschaften, das Qualitätsmanagement der Landesverwaltung, das neue Landeshaushaltsrecht und die neue Motivierung der steirischen Beamtenschaft – könnte man nach den Jahren des Niedergangs gerade in Kärnten gut brauchen. Sie sind übrigens von einer neuformulierten mutigen Landespolitik auf den Weg gebracht worden, nicht immer fehlerfrei, wie das Beispiel der territorialen Reformen der Gemeinden zeigt.

Demokratiegewinne etwa durch mehr Transparenz hätte die ganze Republik nötig. In die oben angeführten mittelfristigen Projekte sowie auch künftige andere sollten verstärkt die BürgerInnen eingebunden werden. Und jedes Jahr sollten die KärntnerInnen erfahren, ob und wie ihr Land lebenswerter geworden ist.

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 17**

**75 Jahre „General Theory of Employment,
Interest and Money“**

Günther Chaloupek, Markus Marterbauer (Hrsg.)

Harald Hagemann, The General Theory of Employment, Interest and Money nach 75 Jahren – eine historische Perspektive

Elisabeth Springler, Historische Perspektive zu 75 Jahre General Theorie: Von der Vergegenheit und zurück

Sheila C. Dow, Monetary policy and regulation of financial markets – a Keynesian view

Heike Joebges, Keynesian recommendations for monetary policy and financial market regulation

Philip Arestis, Fiscal Policy: Time for the Renaissance of Keynesianism

Till van Treeck, Comments on Philip Arestis: Fiscal policy: Time for the Renaissance of Keynesianism

Jürgen Kromphardt, Lohnhöhe und Beschäftigung 75 Jahre nach der „General Theory“

Stefan Ederer, Kommentar zum Beitrag von Jürgen Kromphardt

Ewald Walterskirchen, Langfristige Perspektiven von Keynes und die aktuelle Wirtschaftsentwicklung

Paul Ramskogler, Die lange Frist bei Keynes

Gustav Horn, Die Krise des Euroraums aus keynesianischer Sicht

Ewald Nowotny, Sollen wir zu Keynes zurückkehren, und wenn ja, zu welchem?

Wien 2012, 176 Seiten, € 20,–.

Bestellungen bei:

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

Zwangsjacke Euro. Die Fehlkonstruktion des Europäischen *Economic Governance*-Systems

Arne Heise

1. Einleitung

Offen wie nie zuvor wird die europäische Integration – oder jedenfalls ein wesentlicher Bestandteil: die gemeinsame Währung – infrage gestellt. Von allen Enden des politischen und akademischen Spektrums, aber auch aus allen Teilen der Europäischen Union wird die Auflösung der Europäischen Währungsunion (EWU) in seiner gegenwärtigen Form gefordert, weil sie angeblich weder den ökonomischen Interessen der gegenwärtig scheinbar ökonomisch stärkeren Länder wie Deutschland oder Österreich noch den despektierlich sogenannten PIIGS-Staaten¹ diene, stattdessen aber mit hohen, durch eine Auflösung der Währungsunion vermeidbaren Kosten verbunden wäre.²

Demgegenüber halten die politisch Verantwortlichen in der EU weiter am Projekt Euro fest; teilweise stehen eher politische Motive, teilweise die Angst vor den unabsehbaren Folgen dahinter. Die EU-Kommission glaubt gar, das europäische *Economic Governance*-System (EEGS), in welches der gemeinsame Währungsraum eingebettet ist, sei der institutionalisierte Garant realwirtschaftlicher Stabilität in einem nach der Weltfinanzkrise von 2008-2010 zweifellos instabiler gewordenen weltwirtschaftlichem Umfeld.³

Ich werde im Folgenden argumentieren, dass das vorhandene EU-*Economic Governance*-System im zurückliegenden Krisenfall versagt hat und den Euro zu einer Zwangsjacke macht, die einige Mitgliedsländer zu erdrosseln droht. Nicht ein Ausstieg aus der Europäischen Währungsunion wäre also eine vorwärtsweisende Politikoption, sondern eine grundlegende Veränderung des EEGS.⁴

2. Das europäische *Economic Governance*-System

Das europäische *Economic Governance*-System (EEGS) der Vor-Krisenzeit ist durch eine komplexe Struktur von harten und weichen Koordinierungsverfahren gekennzeichnet (vgl. Tab. 1): die Grundzüge der Wirtschaftspolitik (GWP), die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS), der Cardiff-Prozess (CP), die Offenen Koordinierungsmethode in der Sozialpolitik (OMK [Sozialpolitik]) und der Europäische Makroökonomische Dialog (EMD)⁵ beschreiben Formen des Informationsaustausches ohne Sanktionsmöglichkeiten und, wie Studien gezeigt haben, ohne klar nachweisbare Koordinierungseffekte.⁶ Der Europäische Sozialdialog (ESD) ist zwar für die Durchsetzung einiger EU-Richtlinien, die in nationales Recht umgesetzt werden müssen, verantwortlich, doch lässt sein extrem begrenzter Anwendungsbereich nur einen marginalen Einfluss auf die Gestaltung der Sozialpolitik in den Mitgliedsstaaten der EU zu.

Tabelle 1: Das europäische *Economic Governance*-System vor der Weltfinanzkrise

Prozess	Politikfeld	Koordinierung	Dominanter Akteur	Theoretische Basis	Ergebnisse
GWP	Wirtschafts- und Finanzpolitik	Weich	Frankreich (nominell), Deutschland (substanziell)	Ökonomen	Nicht erkennbar
EBS	Arbeitsmarktpolitik	Weich (OMK)	Frankreich, EU-Kommission	Neoklassische Angebotstheorie	Unbefriedigend (s. Kok-Report), Diskurs rahmend
CP	Güter- und Finanzmärkte	Weich	Großbritannien	Neoklassische Markttheorie	Informationsaustausch
EMD	Geld-, Finanz- und Tarifpolitik	Weich	Deutschland, Österreich	Neo- bzw. Post-keynesianismus	Informationsaustausch, marginal
ESD	Sozialpolitik (Arbeitsschutz-, Gesundheits- u. Betriebspolitik)	Hart mittels Regulierung	EU-Kommission	Neokorporatismus	Einige Richtlinien im Bereich Arbeitsschutz, Gleichstellung
OMK (Sozialpolitik)	Sozialpolitik (Gesundheit, Rente)	Weich	EU-Kommission		Katalysator, Diskurs rahmend
ESWP	Finanzpolitik	Hart mittels Sanktionierung	Deutschland	Neo-ricardianisches Äquivalenztheorem	Haushaltsrestriktion

Es scheint also in erster Linie der „Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt“ (ESWP) zu sein, der im Zusammenspiel mit der einheitlichen

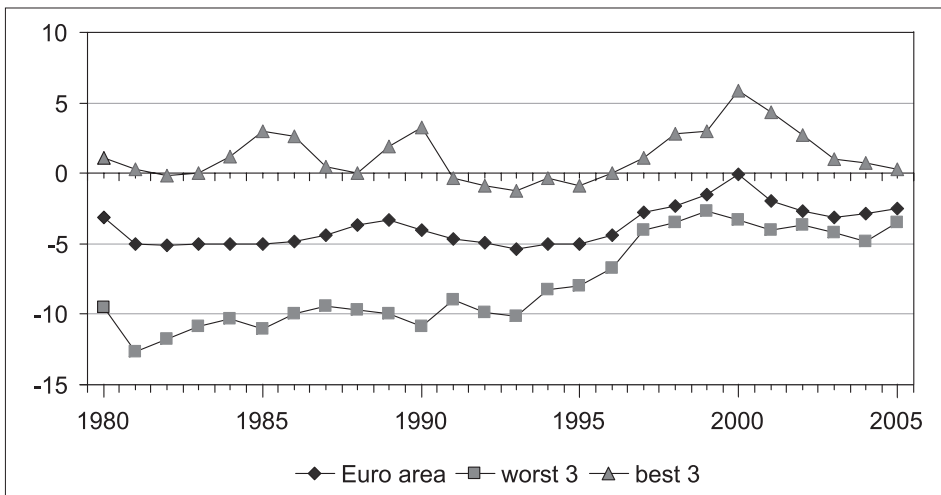
europäischen Geldpolitik die Koordinierung der Finanzpolitik in der Eurozone zu leisten hat. Auf Druck der deutschen Bundesregierung wurden im Jahr 1997 die finanzpolitischen Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrags verhärtet und über die Vorlaufphase hinaus in die Existenzphase der EWU hinein verlängert: Basierend auf der Verschuldungsarithmetik von Domar (1944) einen langfristigen (nominellen) Wachstumstrend von 5% und eine als nachhaltig anzusehende Schuldenstandsquote von 60% des BIP unterstellend, kann eine Quote des strukturellen (also konjunkturbereinigten) Defizits von 3% des BIP errechnet werden. Trotz der Existenz einer „no bail-out“-Klausel im Maastrichter Vertrag, die eine EU-Fiskalunion ausschloss und die fiskalische Verantwortlichkeit auf nationaler Ebene beließ, wurden die Konvergenzkriterien als Selektionskriterium in den Maastrichter Vertrag aufgenommen: Es sollten nur jene Länder in den „Club“ der Währungsunion aufgenommen werden, die den Nachweis erbracht hatten, eine nachhaltige Finanzpolitik zu betreiben. Da die Vorlaufzeit zur Einführung einer gemeinsamen Währung zu kurz war, um als Ausdruck einer gemeinsamen Stabilitätskultur zu dienen, bestand die deutsche Regierung unter Kanzler Kohl und Finanzminister Waigel darauf, institutionelle Vorkehrungen auch für die Zeit nach dem Übergang in die Währungsunion zu treffen. Der resultierende Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt (ESWP) implementierte nicht nur einen Sanktionsmechanismus, sondern „verhärtete“ auch noch die arithmetische Defizit-Zielgröße: Nach den Konvergenzkriterien entsprach die 3%-Defizitgrenze dem maximal akzeptablen (nachhaltigen) Niveau der strukturellen (also konjunkturbereinigten) Netto-Neuverschuldung, während der ESWP die Vorgabe für das strukturelle Defizit auf „nahe null oder im Überschuss“ verschärfte und somit die 3%-Grenze als maximale Größe des (konjunkturunbereinigten) Gesamtdefizits festlegte, die gerade noch sanktionsfrei bleiben sollte.

Seit seiner Verabschiedung sieht sich der ESWP der Kritik ausgesetzt: Diejenigen, die jede fiskalpolitische Orientierung jenseits des ausgeglichenen Haushalts ablehnen, weil sie von „Staatsversagen“ demokratischer Regierungen ausgehen, die zwar einen Anreiz zum Ausgeben, nicht aber zur Besteuerung (und folglich zur Verschuldung) hätten,⁷ halten die Sanktionsmöglichkeiten des ESWP ebenso für zu schwach und vage⁸ wie diejenigen, die „moralische Versuchung“ in einer Währungsunion ohne restriktiv-bindende Handlungsregeln für geradezu unvermeidlich halten,⁹ was in der Konsequenz zur Unterminierung der Glaubwürdigkeit einer auf Preisstabilität ausgerichteten Geldpolitik führen müsste.¹⁰ Für sie war der ESWP ein weiteres Beispiel für eine weiche und ineffektive Form der Koordinierung, die nicht die notwendigen Anreize für gewünschte Verhaltensänderungen beinhalte und die Tatsache, dass der ESWP in vielen Jahren von fast allen Mitgliedsstaaten der Eurozone sanktionsfrei gebro-

chen wurde, wird als der empirische Nachweis der Ineffektivität angesehen.

Einem Blick in die empirische Faktenwelt hält allerdings diese Kritik nicht stand: Tatsächlich lässt sich eine markante finanzpolitische Verhaltensänderung seit der Unterzeichnung des Maastrichter Vertrages und der Vorbereitung auf die notwendige Einhaltung zunächst der Konvergenzkriterien und später des ESWP feststellen.

Abbildung 1: Haushaltsdefizite in der EU 1980-2005



Quelle: European Commission – Ameco-Datenbank; hier entnommen: Schuknecht (2005).

Wie der Abbildung 1 zu entnehmen ist, haben sich die Budgetdefizite der Länder, die später die Eurozone formen sollten, ab Mitte der 1990er Jahre im Durchschnitt von -5% des BIP auf rund $-2,5\%$ des BIP etwa halbiert („euro area“) – und dies gilt, noch mehr als für den EWU-Durchschnitt, vor allem für die Länder, die vor Verabschiedung des Maastrichter Vertrags zu den Ländern mit den höchsten öffentlichen Defiziten („worst 3“) gehörten.

Tabelle 2 zeigt zudem, dass seit der Einführung der gemeinsamen Währung und mithin der Geltung des ESWP im Jahr 1999 die Schuldenstandsquote in der Eurozone um 9,9 Prozentpunkte – und damit weit mehr als im OECD-Durchschnitt ($-1,1$ Prozentpunkte) oder den USA ($-2,2$ Prozentpunkte) gesunken ist. Vor allem aber sollte erwähnt werden, dass einige jener Länder, die als „PIIGS“-Länder verunglimpft wurden und auf Notfallhilfe im Rahmen der jüngsten Eurokrise zurückgreifen mussten, zu den „Musterknaben der Haushaltskonsolidierung“ gehörten: So fiel die Schuldenstandsquote Irlands zwischen 1998 und 2007 um 33,3 Prozentpunkte, in Spanien um 28 Prozentpunkte und in Italien immerhin um 19,8 Prozentpunkte.

Tabelle 2: Haushaltskonsolidierung vor der Weltfinanzkrise

Land	Schuldenstandsquote 1998	Schuldenstandsquote 2007	Differenz
Eurozone	81,5	71,6	-9,9
OECD	74,2	73,1	-1,1
Deutschland	62,2	65,3	+3,1
Griechenland	97,7	112,9	+15,2
Italien	132,6	112,8	-19,8
Irland	62,1	28,8	-33,3
Spanien	64,2	36,2	-28,0
USA	64,2	62,0	-2,2
Japan	113,2	167,0	+53,9

Quelle: OECD Economic Outlook.

Tabelle 3: Strukturelle Defizite während des Konjunkturzyklus 1999-2005

Land	1999	2000	20001	2002	2003	2004	2005
Eurozone	-1,4	-0,8	-2,6	-2,8	-2,8	-2,8	-2,5
USA	0,6	1,2	-0,4	-3,1	-4,1	-4,2	-4,0
GB	1,1	3,3	0,2	-2,3	-3,9	-4,2	-4,2

Quelle: European Commission – Ameco-Datenbank.

Und schließlich liefert Tabelle 3 Belege dafür, dass der ESWP nicht nur die finanzpolitische Ausrichtung über den gesamten Konjunkturzyklus hinweg restriktiv beeinflusste, sondern auch den diskretionären Handlungsspielraum in Zeiten des wirtschaftlichen Abschwungs beschnitt – so z. B. während des konjunkturellen Einbruchs, der auf den Anschlag auf das New Yorker World Trade Center vom 9. September 2001 folgte: Während die strukturellen Haushaltsdefizite in der Eurozone niemals die 3%-Marke überstiegen, konnten in den USA und in Großbritannien deutlich stärkere Konjunkturstimuli verabreicht werden.¹¹

Kurz zusammengefasst kann wohl festgehalten werden, dass der ESWP vor Ausbruch der Weltfinanzkrise zwar nicht in einer strikten, wortwörtlichen Auslegungen des „Verfahrens bei übermäßigem Defizit“ erfüllt wurde, gleichwohl zeigt sich ein starker restriktiver Verhaltenseffekt. Darüber hinaus beschnitt der ESWP die diskretionären Interventionsmöglichkeiten der Finanzpolitik in keynesianischer Politikorientierung. Dies bringt uns zu einer anderen kritischen Einschätzung des ESWP: Während die vorgenannten Kritiker für Regeln plädierten, die so strikt und unflexibel wie möglich sein sollten und deren ungemäße Anwendung beklagten, verwarf

die zweite Gruppe von Kritikern die Inflexibilität und Starrheit des ESWP auf anderer Grundlage.¹² Eine Kritik betraf den „*one size fit's all*“-Charakter des ESWP, der auf Länder von recht unterschiedlichem Entwicklungsstand angewendet wurde. Ein anderes Problem, und entsprechende Kritik am ESWP, erwächst aus der intendierten Unterdrückung diskretionärer (struktureller) Defizite zur konjunkturellen Stabilisierung einer Volkswirtschaft: Wenn der ESWP strikt nach seinen Prinzipien des ausgeglichenen (strukturellen) Haushalts umgesetzt würde, verbliebe den nationalen Regierungen kein Spielraum für diskretionäre finanzpolitische Reaktionen – was besonders problematisch werden kann, wenn man bedenkt, dass auch die europäisierte Geldpolitik nicht mehr für nationale Stabilisierungszwecke zur Verfügung steht.¹³ Sollten das strukturelle Budget dennoch für Stabilisierungszwecke innerhalb des 3%-Limits des ESWP genutzt werden, müssen die automatischen Stabilisatoren entsprechend beschnitten werden und die Finanzpolitik würde in ein prozyklisches Muster verfallen.¹⁴

Schließlich, und dies ist vielleicht die harscheste Kritik am ESWP, argumentiert die „Koordinierungsliteratur“, dass ein adäquater makroökonomischer *Policy-mix* zur Maximierung des Wirtschafts- und Beschäftigungswachstums unter den Anforderungen einer nachhaltigen Finanzpolitik institutionell so ausgestaltet werden muss, dass das immanente Gefangenendilemma gelöst werden kann.¹⁵ Eine vorher festgelegte Fiskalregel ist im besten Falle überflüssig, im schlechtesten Falle kontraproduktiv.

Nimmt man diese Kritik ernst, dann ist der ESWP nicht nur eine unbedeutende Unannehmlichkeit („*a minor nuisance*“ – Eichengreen/Wyplosz [1998]), sondern er mag sehr wohl der schlechten ökonomischen Wachstumsperformanz der Eurozone in den ersten zehn Jahren ihrer Existenz vor der Weltfinanzkrise zugrunde liegen,¹⁶ wie er auch eine angemessene Krisenreaktion und einen wachstumsförderlichen (kooperativen) *Policy-mix* behindern kann.

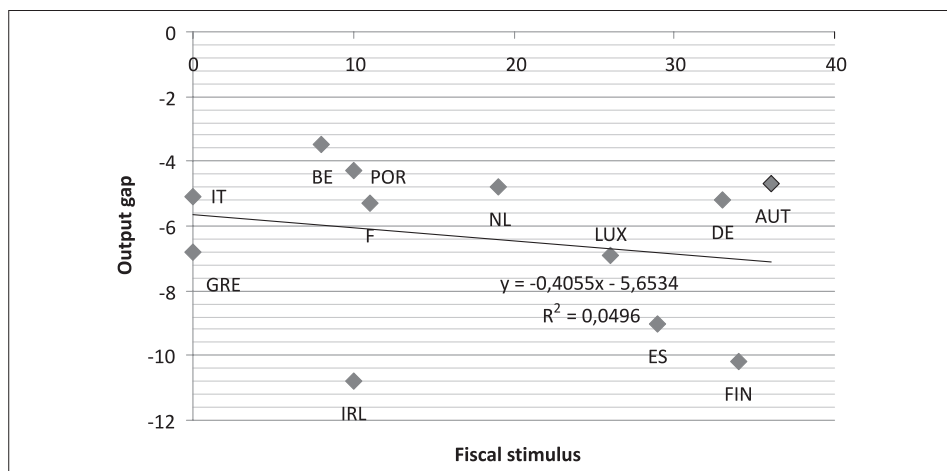
3. Die Zwangsjacke unter Krisenbedingungen

Wenn die letztgenannten Kritiker des europäischen *Economic Governance*-Systems recht haben, darf man nicht erwarten, dass sich die Politikreaktion im Falle eines (negativen) exogenen Schocks, wie ihn die Weltfinanzkrise nach 2008 zweifellos darstellte, an den realwirtschaftlichen Anforderungen der verschiedenen Regionen der Eurozone bemisst, sondern an den restriktiven Koordinierungsprinzipien des ESWP oder, anders ausgedrückt, am vorhandenen finanzpolitischen Handlungsspielraum. Konkret heißt dies, dass eine empirische Kontrolle ergeben müsste, dass sich die Dimensionen der nationalen Stabilisierungsprogramme nicht an

den Ausmaßen der Konjunkturerinbrüche (gemessen an der Differenz zwischen potenzieller und aktueller Produktion = Outputlücke), sondern an den im Rahmen des EWSP verbliebenen Handlungsspielräume orientieren.

In der Tat stellen die Abbildungen 2 und 3 einige empirische Evidenz zur Verfügung, dass genau diese Politikreaktionen in der Eurozone vorfindlich sind: Abb. 2 zeigt, dass fast keinerlei Korrelation zwischen dem externen Schock der Weltfinanzkrise (gemessen in Größen der kumulierten Produktionslücke in den Jahren 2009 und 2010 – *output gap*) und der Größe des jeweiligen nationalen Konjunkturpakets der Mitglieder der Eurozone (*fiscal stimulus*) in Prozent des BIP besteht. Dieser Sachverhalt wird noch offensichtlicher, wenn der finanzpolitische Handlungsspielraum der nationalen Regierungen betrachtet wird (Abbildung 3): Nimmt man den von der EU-Kommission (2009b) gebildeten Index „*Fiscal space*“ in den Blick, der ESWP-Kriterien (wie die Schuldenstandsquote) und, somit, institutionellen Druck ebenso erfasst wie Kriterien, die Marktdruck abbilden (wie verdeckte Belastungen des Finanzsektors oder Leistungsbilanzungleichgewichte),¹⁷ wird eine eindeutige (positive) Korrelation zwischen den finanzpolitischen Handlungsspielräumen und der Größe der nationalen Konjunkturprogramme erkennbar: Wer also über keinen in der Weise der EU-Kommission definierten Handlungsspielraum mehr verfügte, konnte auf die unerwarteten Ereignisse der Weltfinanzkrise nicht mehr angemessen reagieren – ein Ergebnis, dass sich vollkommen in die Beschlüsse des

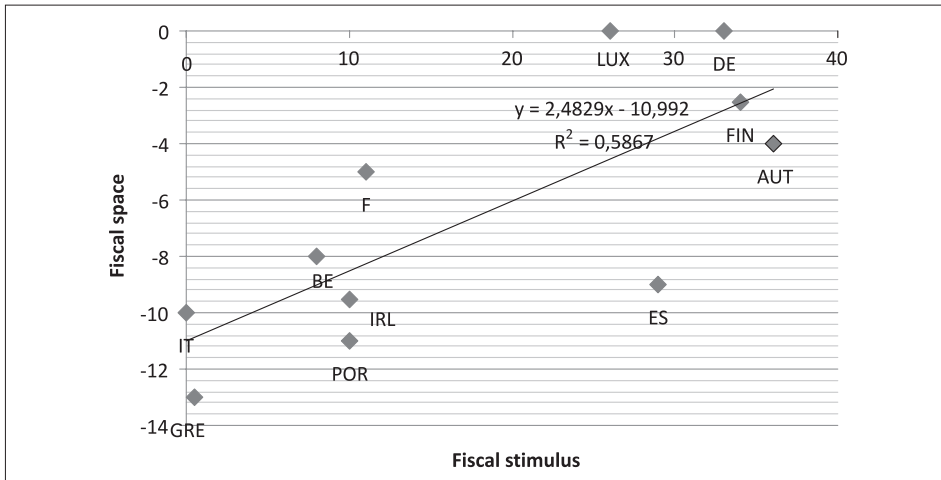
Abbildung 2: Finanzpolitische Reaktion während der Weltfinanzkrise in der Eurozone



Anmerkung: *Output gap* misst die Differenz zwischen aktuellem und potenziellem Output in den Jahren 2009 und 2010, „*Fiscal stimulus*“ in 0,1% des BIP: 10 = 1% of GDP.

Quelle: European Commission – Ameco-Datenbank und European Commission (2009b).

Abbildung 3: Finanzpolitische Orientierung und „Fiscal space“ während der Weltfinanzkrise in der Eurozone



Anmerkungen: *Fiscal space* wird gemessen durch den gleichnamigen Index der Europäischen Kommission; vgl. European Commission (2009b). Die Niederlande sind als starker Abweichler (der seinen finanzpolitischen Spielraum nicht nutzt) hier nicht berücksichtigt. Würden sie berücksichtigt werden, fiel der R-Quadrat-Testwert auf 0,3336.

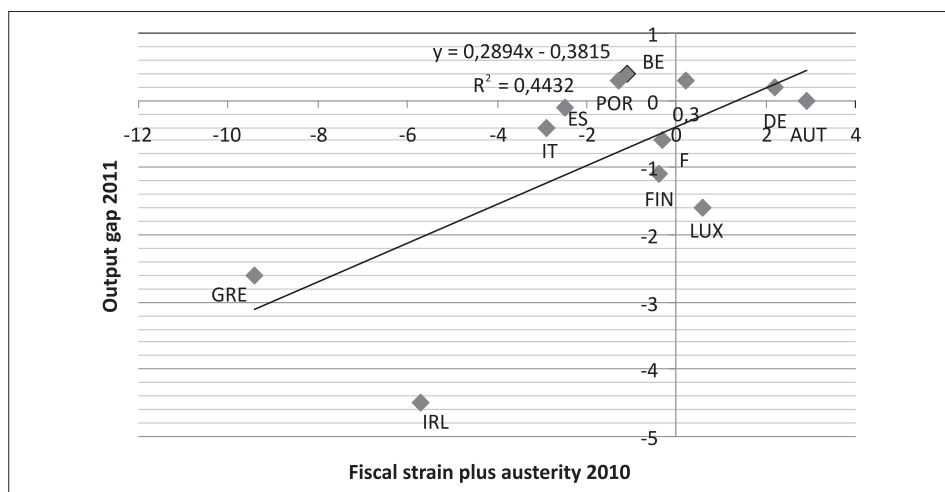
Quelle: European Commission (2009b).

„European Economic Recovery Plan“ (EERP) einfindet, die der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs im Dezember 2008 verabschiedete und der sich *expressis verbis* auf die Restriktionen des ESWP bezieht.¹⁸

Die inhärente Logik des europäischen *Economic Governance*-Systems – beklagt von den Kritikern – besagt, dass derjenige nicht angemessen auf exogene Schocks reagieren kann und mithin realwirtschaftliche Verluste erleiden muss, der in der Vergangenheit (soll heißen: unter besseren Bedingungen) schludrig mit seinen öffentlichen Finanzen umgegangen ist. Ob man nun dieser Logik bereit ist zu folgen – die als „erzieherisches Hilfsmittel“ nur dann geeignet wäre, wenn sie konsequent verfolgt würde – oder nicht, so muss sie doch im Falle einer tiefen Rezession wie der Weltfinanzkrise erneut geprüft werden, denn sie mag ansonsten zu einer institutionellen Vorkehrung werden, die eine konjunkturelle Erholung behindert: Wenn der fiskalische Stimulus eines zu mageren Konjunkturprogrammes keine konjunkturelle Wende auszulösen vermag, kann eine Volkswirtschaft sehr leicht in einen Teufelskreis aus nicht-nachhaltigen und regelwidrigen Budgetdefiziten, daraus folgenden Konsolidierungsmaßnahmen, negativen realwirtschaftlichen Auswirkungen und persistenten oder gar steigenden Haushaltsdefiziten geraten.¹⁹ Auch hierfür, also die Tatsache, dass einige Mitgliedsländer in einen derartigen Teufelskreis geraten sind,

gibt es empirische Belege. Oder anders ausgedrückt: Das europäische *Economic Governance*-System hat systematisch zur Vertiefung ökonomischer Krisen beigetragen statt sie zu dämpfen oder gar zu überwinden helfen.

Abbildung 4: Fiskalische Belastung, Austeritätsmaßnahmen und Produktionslücken 2010-2012

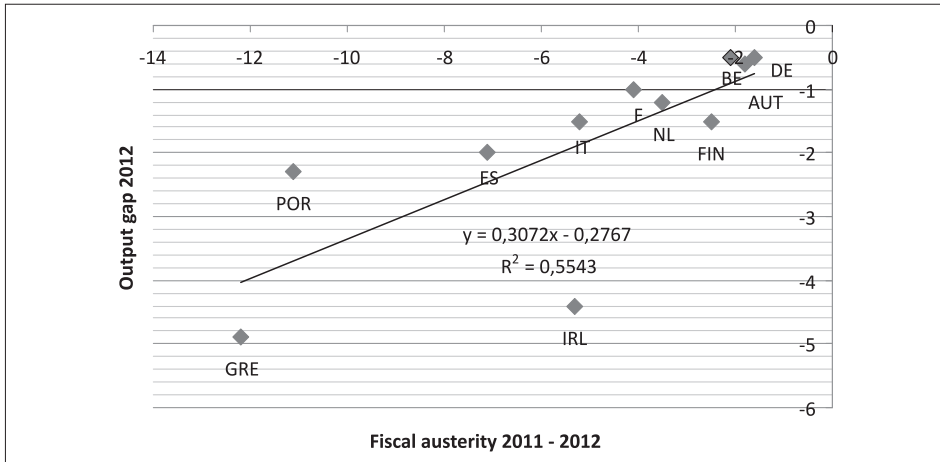


Quelle: Ameco-Datenbank; IMK Report 71 (2012); European Economy statistical annex spring 2012; eigene Berechnungen.

Wie vorher gezeigt wurde, war der konjunkturelle Impuls der Jahre 2009 und 2010 im Rahmen des „European Economic Recovery Programme“ – zumindest teilweise wegen beschränkter finanzpolitischer Handlungsspielräume (*fiscal space*) – nicht an den realwirtschaftlichen Notwendigkeiten ausgerichtet, die sich im Zuge der Weltfinanzkrise herausbildeten. Die Differenz zwischen einem angemessenen²⁰ und dem tatsächlich verabreichten Fiskalstimulus wird als finanzpolitische Belastung (*fiscal strain*) bezeichnet. Wie die Abbildungen 4-6 zeigen, besteht eine mit der Länge des betrachteten Zeitraumes zunehmende Korrelation (was sich in der Zunahme des Korrelationskoeffizienten R^2 von 0,44 in Abb. 4 über 0,55 in Abb. 5 auf 0,73 in Abb. 6 ausdrückt) zwischen der anfänglichen finanzpolitischen Belastung aufgrund fehdimensionierter Konjunkturprogramme (*fiscal strain*), den Austeritätsprogrammen (*fiscal austerity*), die das „Verfahren bei übermäßiger Verschuldung“ des ESWP bzw. die Konditionen der Hilfskredite durch den ESM/IWF erzwingen, und den sich auftuenden Produktionslücken (*output gap*): Nimmt man also den gesamten Zeitraum von 2010-2013, dann werden etwa 73 Prozent der kumulierten Produktionslücke (also des Wachstumseinbruchs) in den Jahren 2011-2013

durch die Dimension der konjunkturellen Impulse und die Größe der nachfolgenden Sparprogramme erklärt.

Abbildung 5: Austeritätsmaßnahmen und Produktionslücken 2011-2012

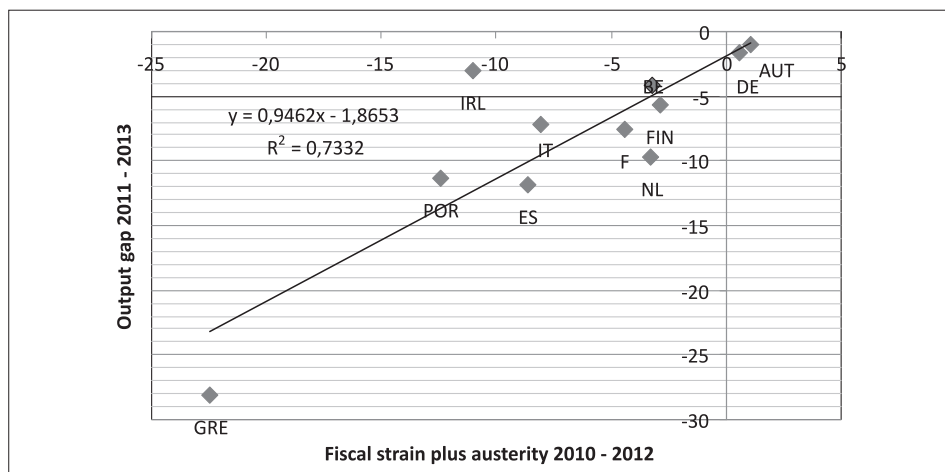


Quelle: Ameco Datenbank; IMK Report 71 (2012); European Economy statistical annex spring 2012; eigene Berechnungen.

Die Reaktionen der internationalen Finanzmärkte, die jene Regierungen, die ihre Haushalte nicht wie gewünscht konsolidieren, durch Erhöhung der Risikoprämien auf historisch einmalige Niveaus „bestrafen“, verstärken den Stress zusätzlich. Für manche Kommentatoren sind die ansteigenden Risikoprämien auf Staatsschuldverschreibungen die Hauptursache der anhaltenden Eurokrise, erfordern sie doch haushaltspolitische Anpassungsmaßnahmen, die ohne negative Wachstumseffekte nicht vorstellbar sind. Doch obwohl die kurzfristige Liquiditätsbereitstellung und die langfristige Solvenz von Staatshaushalten zweifellos durch diese widrigen Reaktionen der Finanzmarktteilnehmer beeinflusst werden, soll doch hier mithilfe der vorgelegten Evidenz argumentiert werden, dass diese Finanzmarktreaktionen nicht ursächlich für die Eurokrise sind.²¹ Andere Kommentatoren betrachten die Risikoprämien schließlich lediglich als Ausdruck unsoliden finanzpolitischen Verhaltens in der Vergangenheit. Doch wie neuere empirische Arbeiten zeigen,²² werden die Risikoprämien nur zu einem geringen Teil durch sogenannte Fundamentaldaten wie Schuldenstände und Defizitniveaus (für die die nationalen Regierungen sicher eine gewissen Verantwortlichkeit tragen) bestimmt. Dies lässt viel Erklärungsspielraum für fundamentale Unsicherheit in einem keynesianischen Sinne über Finanzmarktentwicklungen, die Zukunft der EWU im Allgemeinen und die Mitgliedschaft einzelner Staaten in

der EWU im Besonderen (wofür die Regierungen einzelner Staaten nur sehr eingeschränkte Verantwortung tragen), was sicher ein gutes Argument für eine gemeinsame bzw. gemeinschaftliche Verantwortung für den Zugang zum internationalen Finanzmarkt zu akzeptablen Konditionen (z. B. vermittelt durch den ESM) beinhaltet.

Abbildung 6: Finanzpolitische Belastung, Austeritätsmaßnahmen und Produktionslücken 2010-2013



Quelle: Ameco-Datenbank; IMK Report 71 (2012); European Economy statistical annex spring 2012; eigene Berechnungen.

4. Lösungen?

Hier wird argumentiert, dass es der institutionelle Rahmen der Politikkoordination in der EU (und, vor allem, in der Eurozone) ist – das europäische *Economic Governance*-System also –, der systematisch einige Mitgliedsländer der Eurozone auf einen Entwicklungspfad zwingt, der ökonomisch suboptimal ist und sich als gesellschaftlich fatal erweisen könnte. Die Reformen des EEGS, die in Dutzenden von Notgipfeln des Europäischen Rates durchgedrückt wurden, haben zwar die Einfriedung der Krise bewirkt und fehlende Notfallinstitutionen wie den EFSF/ESM nachträglich geschaffen. Und doch hat die Krisenbekämpfung in der Eurozone nicht funktioniert – weder in der Verhinderung einer Stagnation, noch im Umgang mit den Haushaltsproblemen oder auch nur in einer Beruhigung der Finanzmärkte –, weil die Behandlung wesentlich darin bestand, die gleiche „Vorkrisen-Medizin“ nur in höherer Dosierung zu verabreichen.²³

Das europäische *Economic Governance*-System basiert politisch auf gegenseitigem Misstrauen, das vom politökonomischen Vorkrisen-Main-

stream der Wirtschaftswissenschaft genährt wird: Dieser weist nicht nur die systematischen und positiven Langfristeffekte einer aktiven Stabilisierungspolitik zurück, sondern reduziert den komplexen Prozess nationaler Haushaltspolitik in demokratischen Gesellschaften auf simples Rentenstreben und moralische Versuchung, was durch strikte und restriktive Regeln begrenzt werden muss. Das Versagen dieses Systems, das in der Weltfinanzkrise und der daraus folgenden Eurokrise deutlich wurde, verlangt nicht nur eine radikale Reform, sondern gleichermaßen eine Verabschiedung der dahinter stehenden Ideen und Ideologien – eine Situation, die übrigens sehr an die Entwicklungen nach der Weltwirtschaftskrise Mitte der 1930er-Jahre erinnert, als der Keynesianismus in Wirtschaftstheorie und -politik sich durchzusetzen begann und die westlichen Wohlfahrtsstaaten entstanden. Hier kann nicht der Platz sein, um über das genaue Aussehen eines angemesseneren und effektiveren *Economic Governance*-Systems zu spekulieren, da aber die Weltfinanzkrise die Grenzen eines Systems der Struktur „*governance without government*“ (allerdings mit Regierungen im Plural, die in ihren nationalen Regierungs- und Entscheidungskontexten verhaftet bleiben) aufgezeigt hat, dessen institutionellen Strukturen in neoliberaler Ära entstanden, kann gemutmaßt werden, dass eine Wirtschaftsregierung („*Gouvernement Economique*“)²⁴ basierend auf erneuerten (post-)keynesianischen Prinzipien einen notwendigen Schritt zum dauerhaften Erhalt der gemeinsamen Währung in der EU und einer weiterhin positiven Integrationsdynamik sind.

Anmerkungen

- ¹ Das Akronym „PIIGS“ steht für: Portugal, Irland, Italien, Griechenland und Spanien.
- ² Hier kann nur eine Auswahl geboten werden: Streeck (2013), Meyer (2012), Hankel et al. (2011), Lafontaine (2013)
- ³ Vgl. European Commission (2009a).
- ⁴ Dies wird etwas ausführlicher begründet in Heise (2013).
- ⁵ Der EMD ist in Tab. 1 grau unterlegt, weil er der einzige Prozess im Rahmen des Europäischen Economic Governance-Systems ist, der auf einem klar vom ökonomischen Mainstream abweichenden theoretischen Fundament basiert. Er wurde 1999 unter deutscher Ratspräsidentschaft eingeführt, als sich in einer kurzen Phase mehrheitlich sozialdemokratisch geführter Regierungen in der EU ein kleines „*window of opportunity*“ für den damaligen deutschen Finanzminister Oskar Lafontaine eröffnete, die makroökonomisch ausgerichtete Wirtschaftspolitik in der Eurozone zu verändern. Mit dem Rücktritt von Lafontaine vom Amte des Finanzministers nahm die wirtschaftspolitische Orientierung der Bundesregierung eine grundsätzliche angebotspolitische Perspektive ein und das „*window of opportunity*“ auf EU-Ebene schloss sich. Obwohl der EMD weiterhin existiert, wurde er doch nie ernsthaft in Kraft gesetzt; vgl. Koll/Hallwirth (2010).
- ⁶ Vgl. z. B. Deroose/Hodson/Kuhlmann (2008).
- ⁷ Vgl. z. B. Alesina/Perotti (1995), Buchanan/Wagner (1977).
- ⁸ Vgl. z. B. Schuknecht (2005).
- ⁹ Vgl. z. B. Beetsma (1999).

- ¹⁰ Vgl. z. B. Artis/Winkler (1999).
- ¹¹ Im Zusammenspiel mit einer ebenfalls expansiveren Geldpolitik in den USA und Großbritannien ergab sich ein makroökonomischer *Policy-mix*, der besser in der Lage war, den rezessiven Schock vom 9. September zu verarbeiten als in der Eurozone: Die durchschnittlichen Wachstumsraten 2001-2005 lagen in Großbritannien bei 2,9%, in den USA bei 2,4% und in der Eurozone nur bei 1,7%.
- ¹² Einen guten Überblick über die verschiedenen Argumentationen bietet: Heipertz (2003).
- ¹³ Vgl. De Grauwe (1998).
- ¹⁴ Vgl. Eichengreen (1996).
- ¹⁵ Vgl. Collignon (2008).
- ¹⁶ Vgl. Heise (2008).
- ¹⁷ Folgende Variablen definieren den Index „*Fiscal space*“: a) die (Brutto-)Schuldenstandsquote, b) offene Verbindlichkeiten des Finanzsektors, c) mittelfristige Steuerausfälle, d) Leistungsbilanzsalden und e) die nicht-diskretionäre öffentliche Ausgabenquote.
- ¹⁸ Vgl. European Commission (2008).
- ¹⁹ Die Wahrscheinlichkeit, in einen derartigen Teufelskreis zu geraten, steigt, wenn die Konsolidierungsprogramme unter den Bedingungen einer allgemeinen Krise bzw. im Umfeld weitverbreiteter Stagnation durchgeführt werden; wenn also der Verlust an heimischer Nachfrage nicht ohne weiteres bzw. nicht gefahrlos mittels merkantilistischer Politik durch ausländische Nachfrage kompensiert werden kann.
- ²⁰ Als angemessen wird ein Fiskalimpuls gewertet, wenn er sich aus der Größe der Produktionslücke errechnet.
- ²¹ Vgl. auch Cafiso (2012).
- ²² Vgl. Pusch (2012).
- ²³ Eine genauer Analyse der Reformen leiste ich in Heise (2011).
- ²⁴ Zweifellos ist der Begriff Wirtschaftsregierung („*Gouvernement Economique*“) recht ungenau und institutionell unspezifisch. Hier soll damit lediglich die historische Lektion gemeint sein, dass eine Währungsunion, die dauerhaften Bestand hatte, immer von der Formung einer Politischen Union samt eines unitarischen Akteurs begleitet war; vgl. z. B. Heise/Görmez Heise (2010).

Literatur

- Alesina, A.; Perotti, R., *The Political Economy of Budget Deficits* (= IMF Staff Papers 42, Washington, D. C., 1995).
- Artis, M. J.; Winkler, B., *The Stability Pact: Trading off flexibility for credibility?*, in: Hughes Hallett, A.; Hutchison, M.M.; Hougaard Jensen, S. E. (Hrsg.), *Fiscal aspects of European monetary integration* (New York 1999) 157-188.
- Beetsma, R. M. W. J., *The Stability and Growth Pact in a model with politically induced deficit biases*, in: Hughes Hallett, A.; Hutchison, M. M.; Hougaard Jensen, S. E. (Hrsg.), *Fiscal aspects of European monetary integration* (New York 1999) 189-215.
- Buchanan, J. M.; Wagner, R. E., *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes* (New York 1977).
- Cafiso, G., *Debt Developments and Fiscal Adjustment in the EU*, in: *Intereconomics – Review of European Economic Policy* 47/1 (2012) 61-72.
- Collignon, S., *The Lisbon strategy, macroeconomic stability and the dilemma of governance with governments: or why Europe is not becoming the world's most dynamic economy*, in: *International Journal of Public Policy* 3/1-2 (2008) 72-99.
- De Grauwe, P., *The risk of deflation in the future EMU: lessons of the 1990s*, in: Arrowsmith, J. (Hrsg.), *Thinking the unthinkable about EMU* (London 1998) 73-93.

- Deroose, S.; Hodson, D.; Kuhlmann, J., The Broad Economic Policy Guidelines: Before and After the Re-Launch of the Lisbon Strategy, in: *Journal of Common Market Studies* 46/4 (2008) 827-848.
- Domar, E. D., The „burden of the debt“ and the national income, in: *American Economic Review* 34 (1944) 798-827.
- Eichengreen, B., Saving Europe's automatic stabilisers, in: *National Institute Economic Review* 159 (1996) 92-98.
- Eichengreen, B.; Wyplosz, C., The Stability Pact: More than a minor nuisance?, in: *Economic Policy* 13/26 (1998) 65-104.
- European Commission, A European Economic Recovery Plan (= COM [2008] 800 final, Brüssel 2008).
- European Commission, Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses, in: *European Economy* 7 (2009a).
- European Commission, Public Finances in EMU 2009, in: *European Economy* 5 (2009b).
- Hankel, W.; et al., Das Euro-Abenteuer geht zu Ende – Wie die Währungsunion unsere Lebensgrundlagen zerstört (Rottenburg 2011).
- Heipertz, M., The Stability and Growth Pact – Not the Best but Better than Nothing. Reviewing the Debate on Fiscal Policy in Europe's Monetary Union (= MPIfG Working Paper 03/10, Köln 2003).
- Heise, A., European economic governance: what is it, where are we and where do we go?, in: *International Journal of Public Policy* 3/1-2 (2008) 1-19.
- Heise, A., European Governance: Institutionelle Reformen nach der Krise, in: *Wirtschaftsdienst* 9 (2011).
- Heise, A., Auf den Ruinen des Neoliberalismus, in: *Kurswechsel* 1 (2013) 98-104.
- Heise, A.; Görmez Heise, Ö., Europäischen Wirtschaftsregierung: notwendige Ergänzung der EWU oder unrealistische Illusion?, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 36/3 (2010) 325-347.
- Koll, W.; Hallwirth, V., Strengthening the Macroeconomic Dialogue to tackle economic imbalances within Europe, in: Watt, A.; Boetsch, A. (Hrsg.), *After the Crisis: Towards a sustainable growth model* (Brüssel 2010) 139-143.
- Lafontaine, O., Wir brauchen wieder ein europäisches Währungssystem – Ein Diskussionsbeitrag von Oskar Lafontaine (30.4.2013); <http://www.oskar-lafontaine.de/links-wirkt/details/f/1/t/wir-brauchen-wieder-ein-europaeisches-waehrungssystem/>.
- Meyer, D., Euro-Krise: Austritt als Lösung? (Münster 2012).
- Pusch, T., The Role of Uncertainty in the Euro Crisis – A Reconsideration of the Liquidity Preference Theory (= ZÖSS Discussion Paper No. 31, Universität Hamburg, Hamburg 2012).
- Schuknecht, L., Stability and Growth Pact: issues and lessons from political economy, in: *International Economics and Economic Policy* 2/2 (2005) 65-89.
- Streeck, W., *Gekaufte Zeit: Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus* (Frankfurt/Main 2013).

Zusammenfassung

Von allen Enden des politischen und akademischen Spektrums und aus allen Teilen der EU wird die Auflösung der Europäischen Währungsunion (EWU) in seiner gegenwärtigen Form gefordert, weil sie angeblich nicht den ökonomischen Interessen der Teilnehmerländer diene, stattdessen aber mit hohen, durch eine Auflösung der Währungsunion vermeidbaren Kosten verbunden wäre.

Demgegenüber halten die politisch Verantwortlichen weiter am Projekt Euro fest. Die EU-Kommission glaubt sogar, das europäische *Economic Governance*-System (EEGS), in welches der gemeinsame Währungsraum eingebettet ist, sei der institutionalisierte Garant realwirtschaftlicher Stabilität in einem nach der Weltfinanzkrise von 2008 bis 2010 zweifellos instabiler gewordenen weltwirtschaftlichem Umfeld.

Ich werde im Folgenden argumentieren, dass das EU-*Economic Governance*-System im zurückliegenden Krisenfall versagt hat und den Euro zu einer Zwangsjacke macht, die einige Mitgliedsländer zu erdrosseln droht.

Abstract

The persistence of the European Monetary Union (EMU) is being questioned from all different political and economic orientations arguing that it is not in the economic interest of its member states to maintain the EMU but involving costs that could be avoided if EMU would be abandoned.

In stark contrast to these opinions, most actors that are politically responsible cling to the project Euro and the European Commission even believes that the European Economic Governance System (EEGS), in which the Eurozone is embedded, is the institutionalized guarantor of stability of the real economy in an environment which has become more unstable after the World Financial Crisis after 2008.

This paper argues that – contrary to the European Commission's claim – the EEGS has failed in managing the aftermath of the World Financial Crisis appropriately and that it has turned the Euro into a straightjacket which threatens to strangle some its member state.

Schriftenreihe der Arbeiterkammer Wien

■ sozialpolitik in diskussion sozialpolitik in diskussion

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

Bisher sind folgende Bände erschienen:

- Band 1: Ulrich Schönbauer, Ältere im Betrieb (02/2006)
- Band 2: Ursula Filipič (Hg.), Neoliberalismus und Globalisierung (09/2006)
- Band 3: Ursula Filipič (Hg.), Arbeitsmarktpolitik in Europa (03/2007)
- Band 4: Kai Biehl und Norbert Templ (Hg.), Europa altert – na und? (08/2007)
- Band 5: Helmut Ivansits und Ursula Filipič (Hg.), Privatisierung von Gesundheit – Blick über die Grenzen (11/2007)
- Band 6: Ursula Filipič (Hg.), Soziale Gerechtigkeit versus Eigenverantwortung? Zur Neujustierung des Sozialstaates (12/2007)
- Band 7: Josef Wallner (Hg.), Gestaltung und Finanzierung von Arbeitsmarktpolitik: Ein internationaler Vergleich (1/2008)
- Band 8: Erik Türk (Hg.), Invalidität: Aktuelle Debatten – Lösungsvorschläge (8/2008)
- Band 9: Gerhard Stemberger (Hg.), Psychotherapie zwischen gesellschaftlicher Anpassung und Emanzipation (4/2009)
- Band 10: Alexander Schneider, Zu alt für Weiterbildung? Determinanten der Weiterbildung älterer Erwerbspersonen (8/2009)
- Band 11: Elisabeth Beer und Ursula Filipič (Hg.), Sozialstaaten unter Druck: Wohlfahrtsstaatliche Veränderungen in Mittelosteuropa – Rückwirkungen auf Österreich? (8/2010)
- Band 12: Thomas Riesenecker-Caba und Alfons Bauernfeind, Verwendung personenbezogener Daten und Grenzen betrieblicher Mitbestimmung: Datenschutz in der Arbeitswelt (8/2011)
- Band 13: Ursula Filipič und Elisabeth Beer (Hg.), Sozialer Aderlass in Europa: Arbeit und soziale Sicherung unter Druck (3/2013)
- Band 14: Martina Chleštil (Hg.), Konflikte und Mobbing am Arbeitsplatz. Rechtliche Möglichkeiten und praktische Handlungsanleitungen (9/2013)
- Band 15: Sonja Ertl und Ursula Filipič (Hg.), Die Qualität der Arbeit auf dem Prüfstand: Der Einfluss der Arbeitsmarktlage auf die Arbeitsqualität (12/2013)

Die einzelnen Bände der Schriftenreihen können bei der AK Wien bestellt werden (01/501 65 401), sie stehen aber auch als Download zur Verfügung:
<http://wien.arbeiterkammer.at/service/studien/Sozialpolitik/Sozialpolitik.html>



Haben die knappen Weltersparnisse die US-Immobilienblase finanziert?

Bemerkungen zur „*Global Saving Glut*“-These aus saldenmechanischer Sicht

Fabian Lindner

Unter der Mehrheit der ÖkonomInnen besteht der merkwürdige Konsens, das Kreditangebot sei durch die laufende Ersparnis der Haushalte limitiert. Mehr noch: Würde der Staat oder das Ausland durch Defizite die knappe Ersparnis absorbieren, könnten die Unternehmen keine Kredite mehr aufnehmen und müssten ihre Investitionen verringern. Der Kredittopf wäre dann leer, und Kreditnehmer müssten auf spätere Sparanstrengungen warten. Dies ist die „*Loanable Funds*“-Theorie, die Theorie „ausleihbarer Gelder“, die zuerst explizit von Dennis Robertson in den 1930er-Jahren formuliert wurde.¹ Diese Theorie bildet bis heute die Grundlage für die im ökonomischen *Mainstream* akzeptierte Analyse nationaler wie internationaler Wirtschaftspolitik. Aus dieser Analyse wird abgeleitet, dass Haushalte, Regierungen und ganze Länder mehr sparen müssten, damit Unternehmen mehr Kredite erhielten.

Diese Sicht bildet die Grundlage der Forderung nach der Kapitaldeckung in der Rente² und staatlicher Austeritätspolitik.³ Sie bildet auch die Grundlage der Theorie der globalen Ersparnisschwemme („*Global Saving Glut*“), die der ehemalige Vorsitzende der US-Zentralbank Federal Reserve, Ben Bernanke (2005, 2010), entwickelt hat. Nach dieser Theorie seien die USA durch ihre geringe Ersparnisbildung auf ausländische Ersparnis aus asiatischen und rohstoffexportierenden Ländern angewiesen, um ihre Immobilieninvestitionen zu finanzieren. Die globale Ersparnisschwemme sei damit Mitauslöser für die US-Immobilienkrise. Diese These der globalen Ersparnisschwemme soll im Folgenden als Anwendung der Doktrin „ausleihbarer Gelder“ kritisiert werden.

Dazu wird in einem ersten Teil gezeigt, dass und welche zeitgenössischen Ökonomen dieser Doktrin tatsächlich anhängen. In einem zweiten Teil wird anhand einfacher und trivialer Buchhaltungsregeln gezeigt, dass dieser Doktrin jede Grundlage fehlt: Das Kreditangebot ist *niemals* durch die Ersparnis limitiert, sondern im Gegenteil die Ersparnis oft durch den Kredit. Darüber hinaus wird gezeigt, dass die höhere *Geldersparnis* eines

Sektors in der Volkswirtschaft *immer* die Ersparnis aller anderen Sektoren senkt. In der Realität ist vieles genau umgekehrt, wie es die *Loanable Funds*-Theoretiker behaupten.⁴

Das folgt daraus, dass *Loanable-Funds*-Theoretiker Dinge miteinander vermengen, die ganz unterschiedlich sind: nämlich die Ersparnis in Form höherer Sachvermögensbildung (Investition), das Geldsparen (Erhöhung des Nettogeldvermögens) und die Kreditgewährung (reine Finanztransaktion). Der Ökonom Wolfgang Stützel (1978, 1979) nannte solche Gleichsetzungen ganz unterschiedlicher Dinge „Problemverschlingungen“. Stützel hat mit seiner „Saldenmechanik“ die hier verwendete Methode entwickelt, großspurige Aussagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre auf ihre Konsistenz mit trivialen Buchhaltungssätzen zu prüfen.

In einem dritten Teil wird die auf der *Loanable Funds*-Theorie basierende These der „globalen Ersparnisschwemme“ empirisch untersucht. Es wird sich zeigen, dass die USA als Emittent der globalen Reservewährung weder zur Finanzierung ihrer Leistungsbilanzdefizite noch ihrer heimischen Investitionen auf ausländische Ersparnis oder Kredit angewiesen waren oder sind. Die größten Auslandsgläubiger der USA waren nicht die Leistungsbilanzüberschussländer China oder Südostasien, wie Bernanke schreibt, sondern europäische Banken. Diese konnten den USA aber erst Kredit geben, nachdem sie sich selbst in den USA die dafür nötigen Dollar geliehen hatten – schließlich braucht ein Amerikaner zur Konstruktion sowie zum Kauf eines Hauses Dollar und nicht Euro oder Yuan. Es ist merkwürdig, dass der Vorsitzende gerade derjenigen Zentralbank, die in letzter Instanz jeden Dollar herstellt, annimmt, die USA seien auf Kredit aus dem Ausland angewiesen, wenn nur sie, aber nicht das Ausland Dollar herstellen kann.

1. *Loanable Funds*, die Konkurrenz um Ersparnis und die „globale Ersparnisschwemme“

Dass die *Loanable-Funds*-Theoretiker tatsächlich Ersparnis und Kreditangebot gleichsetzen, wird im Folgenden anhand einschlägiger Zitate gezeigt. In seinem Einführungsbuch in die Makroökonomik schreibt etwa Gregory Mankiw:

„Saving is the supply of loans [*meine Hervorhebung*] – individuals lend their saving to investors, or they deposit their saving in a bank that makes the loan for them. Investment is the demand for loanable funds – investors borrow from the public directly by selling bonds or indirectly by borrowing from banks. [...] At the equilibrium interest rate, saving equals investment, and the supply of loans equals the demand.“⁵

Die These, Ersparnis sei gleich dem Kreditangebot, ist auch die Grundlage für Bernankes Theorie der internationalen Ersparnisschwemme:⁶

„All investment in new capital goods must be financed in some manner. In a closed economy without trade or international capital flows, the funding for investment [meine Hervorhebung] would be provided entirely by the country's national saving. By definition, national saving is the sum of saving done by households [...] and saving done by businesses (in the form of retained earnings) less any budget deficit run by the government (which is a use rather than a source of saving).“

Aus der Gleichsetzung von Ersparnis und Kreditangebot folgt, dass die Kreditvergabe durch die Ersparnis limitiert ist. Nähme etwa der Staat den durch Haushaltsersparnis limitierten Kredit auf, müssten sich Unternehmen bei der Kreditaufnahme einschränken. Mankiw dazu, in einem Artikel mit Laurence Ball (1995, S. 96-98):

„Budget deficits [...] reduce national saving. [...] A decline in national saving reduces the supply of loans available to private borrowers, which pushes up the interest rate (the price of a loan).“

Nicht nur Defizite des Staates, auch Defizite des Auslands – die den heimischen Leistungsbilanzüberschüssen entsprechen – würden zum „Export von Ersparnis“ führen, die dann für die Finanzierung heimischer Investitionen fehlen würde.

Wie schmerzlich das aus Sicht der Vertreter ausleihbarer Fonds ist, formuliert besonders zugespitzt Hans- Werner Sinn anhand der deutschen Leistungsbilanzüberschüsse:

„Deutschland exportierte seine Ersparnisse, anstatt sie in Kredite für die inländische Wirtschaft umzusetzen [meine Hervorhebung]. Allein im Jahr 2008 exportierten die Deutschen 60% ihrer laufenden Ersparnisse ins Ausland, während sie nur 40% zu Hause investierten. Die gesamtwirtschaftliche Ersparnis betrug in diesem Jahr 277 Mrd. Euro, 111 Mrd. Euro wurden netto in Deutschland investiert, und 166 Mrd. Euro flossen netto als Kapitalexport ins Ausland. Definitionsgemäß war dies auch der Überschuss der deutschen Leistungsbilanz.“⁷

Umgekehrt könnte ein Land mit zu wenig Ersparnis und damit zu wenig Kredit Ersparnis importieren. Bernanke (2005) dazu:

„[...] well-developed international capital markets allow savers to lend [meine Hervorhebung] to those who wish to make capital investments in any country, not just their own. Because saving can cross international borders [meine Hervorhebung], a country's domestic investment in new capital and its domestic saving need not be equal in each period. If a country's saving exceeds its investment during a particular year, the difference represents excess saving that can be lent on international capital markets [meine Hervorhebung]. By the same token, if a country's saving is less than the amount required to finance domestic investment, the country can close the gap by borrowing from abroad.“

Nur sei das Problem mit dem Import knapper ausländischer Ersparnis, dass diese nicht mehr für Ausländer zu haben sei. Ronald McKinnon (2001, S. 227) schreibt dazu:

„For more than twenty years the world’s richest, most mature industrial economy has drawn heavily on the world’s limited pool of saving [meine Hervorhebung] to support high consumption in the 1980s by the federal government, and in the 1990s by households.“

Die Zitate sollten ausreichend belegen, dass führende *Mainstream*-Volkswirte sich darin einig sind, Sparen und Kredit seien identisch und höhere Ersparnis die Voraussetzung für eine Ausweitung des Kredites und damit der Investitionen. Diese Theorie ist nicht neu. Der deutsche Ökonom Wilhelm Lautenbach schrieb schon im Jahr 1936:⁸

„Wie funktioniert der Kreditapparat, wenn der Staat große Ausgaben durch Kredit finanziert? Woher kommen die Mittel? Die meisten, die die Frage stellen, und es sind keineswegs nur Laien, haben dabei die Vorstellung, als gäbe es irgendeinen begrenzten Vorrat an Geld oder Kredit. Mit dieser Vorstellung verknüpft sich gewöhnlich die besorgte Frage, ob der Staat durch seine Kreditansprüche nicht der Wirtschaft den Kredit verknappe.“

Ganz ähnlich schrieb Otto Donner (1942, S. 185):

„Viele stellen sich vor, die Kreditversorgung geschehe aus einem Topf mit begrenztem Inhalt. Dehne der Staat seine Kreditnachfrage mehr und mehr aus, so müsse das Kreditreservoir bald restlos ausgeleert sein. [...] Im Sinne solcher Gedankengänge glaubte der französische Generalstab bei Ausbruch des Krieges im Jahre 1914 an eine Kriegsdauer von nur wenigen Monaten, weil die Finanzierung eines modernen Krieges während einer längeren Periode nicht möglich sei.“

Im Folgenden soll gezeigt werden, dass diese Sicht eines begrenzten Spartopfes schlicht Unsinn ist. Die hier zu beweisende These hat Hans Gestrich im Jahr 1944 deutlich formuliert: „Das Kreditvolumen ist in keiner Weise abhängig von der Menge der Geldersparnisse. Es hängt von der Fähigkeit und Bereitwilligkeit der Banken ab, Kredit zu gewähren, der andererseits auch eine Bereitwilligkeit zur Kreditverschuldung gegenüberstehen muss.“⁹ Um das zu zeigen, braucht es eigentlich nur triviale Buchhaltungssätze. Diese werden im Folgenden erläutert.

2. Wie Leistungsbilanzen, Ersparnisse und Finanzierung zusammenhängen

Um den Unterschied zwischen Sparen und Kredit genau zu verstehen, reichen einfache Konzepte der Buchhaltung, wie sie in jedem betriebswirtschaftlichen Einführungsbuch gelehrt werden.¹⁰ Jede Wirtschaftlerin, ob Unternehmen, Haushalt, Bank oder ein ganzes Land hat eine Bilanz, in der der Bestand ihres Vermögens und ihrer Verbindlichkeiten festgehalten

wird. Auf der Aktivseite steht ihr Vermögen, auf der Passivseite ihre Verbindlichkeiten und ihr Reinvermögen (oder Eigenkapital).

Das Bruttovermögen einer Wirtschaftlerin besteht aus ihrem Sachvermögen, sv (Maschinen, Häuser etc.), und ihrem Bruttogeldvermögen, gv :

$$1) \quad \text{Bruttovermögen} = sv + gv$$

Das Geldvermögen einer Wirtschaftlerin besteht aus ihren finanziellen Forderungen gegenüber anderen Wirtschaftlerinnen. Das Geldvermögen lässt sich weiter unterteilen in Zahlungsmittel, m , und alle übrigen Forderungen, $üf$:

$$2) \quad gv = m + üf$$

Eine Zahlung ist definiert als die Erfüllung einer Schuld.¹¹ Zahlungsmittel sind somit die Mittel, mit denen Schulden erfüllt werden können. Dementsprechend können alle übrigen Forderungen nicht zur Erfüllung von Schulden verwendet werden. Sie geben Haltern gerade das Recht auf Erhalt von Zahlungsmitteln.

Unter die übrigen Forderungen fallen etwa Aktien, Anleihen, Kredite, Derivate oder Versicherungspolice. Es hängt allerdings vom Kontext ab, wann eine Forderung ein Zahlungsmittel ist und wann nicht.

Zum Beispiel akzeptieren Nichtbanken die Einlagen bei Geschäftsbanken als Zahlungsmittel, die Geschäftsbanken untereinander aber nur Zentralbankgeld; in den USA wird man den Euro kaum als Zahlungsmittel akzeptieren, in vielen Ländern der Welt aber den Dollar. Das wird in der Diskussion über den internationalen Kredit der USA noch deutlicher gezeigt.

Die Unterscheidung zwischen Zahlungsmitteln und übrigen Forderungen ist zentral für das Verständnis von Finanzkrisen. Eine Finanzkrise ist eine Krise, in der viele WirtschaftlerInnen aus Mangel an Zahlungsmitteln in Schwierigkeiten geraten, ihren Zahlungsverpflichtungen nachzukommen. Ihnen droht die Insolvenz.

Um das Nettovermögen oder Reinvermögen, rv (für Unternehmen: das Eigenkapital), einer Wirtschaftlerin zu ermitteln, müssen vom Vermögen die Verbindlichkeiten, vb , abgezogen werden (der Konvention der Geldvermögensrechnung etwa der Bundesbank folgend zählen wir darunter auch Aktien):¹²

$$3) \quad rv = sv + gv - vb$$

Schließlich wird es sich als nützlich erweisen, die Differenz zwischen dem Bruttogeldvermögen und den Verbindlichkeiten gesondert als Nettogeldvermögen, ngv , zu definieren:

$$4) \quad gv - vb = m + üf - vb = ngv$$

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Bilanz einer beliebigen Wirtschaftlerin. Je nach Art einer Wirtschaftlerin finden sich unterschiedliche Aktiv-

und Passivposten in ihrer Bilanz. Unternehmen halten vor allem Sachvermögen und relativ wenig Geldvermögen; sie sind meist langfristig verschuldet und haben ein hohes Eigenkapital (Reinvermögen). Private Haushalte halten sowohl Geld- als auch Sachvermögen auf ihrer Bilanz, wobei ihr Sachvermögen meist vor allem aus Immobilien besteht etc. Die Aktiva der Banken bestehen vor allem aus Kreditforderungen oder anderen Geldvermögensbeständen; ihre Verbindlichkeiten sind vor allem kurzfristige Schulden wie etwa Depositen. Sie haben meist ein relativ sehr viel geringeres Eigenkapital als andere Wirtschaftseinheiten.

Tabelle 1: Bilanz einer beliebigen Wirtschaftseinheit

Aktiva	Passiva
Bruttogeldvermögen, <i>gv</i> : – Zahlungsmittel, <i>m</i> – Übrige Forderungen, <i>üf</i> : o Aktien o Anleihen o Kredite etc.	Verbindlichkeiten, <i>vb</i> : – Schulden – Aktien
Sachvermögen, <i>sv</i> : – Maschinen – Häuser etc.	Reinvermögen, <i>rv</i>

Um zu verstehen, welche und wie sich Bilanzposten einer Wirtschaftlerin verändern, werden im deutschsprachigen Raum drei Flüsse voneinander unterschieden: Ertrag und Aufwendung; Einnahme und Ausgabe und Einzahlung und Auszahlung.¹³

Ertrag und Aufwendung, bzw. Einkommen, *y*, und Konsum, *c*, verändern das Reinvermögen einer Wirtschaftlerin:

$$5) \quad \text{Erträge} - \text{Aufwendungen} = y - c = \Delta rv$$

Änderungen des Reinvermögens sind genau „Sparen“, wie man es in der ökonomischen Theorie versteht. Da das Reinvermögen aus Sachvermögen und Nettogeldvermögen besteht, fallen unter das Konzept „Sparen“ zwei verschiedene Konzepte, die streng auseinandergehalten werden müssen, nämlich die Veränderung von Sachvermögen, die man auch Investition, *i*, nennt (also $\Delta sv \equiv i$) und die Veränderung von Nettogeldvermögen:

$$6) \quad s = y - c = i + \Delta ngv$$

Unterscheidet man nicht klar zwischen diesen beiden Konzepten, die man unter „Sparen“ zusammenfasst, entstehen die größten Verwirrungen. So ist etwa die Diskussion zwischen Neoklassikern und Keynesianern, ob höhere Ersparnis Voraussetzung für Investitionen oder umgekehrt höhere Investitionen Voraussetzung für höhere Ersparnis ist, aus rein buchhalterischer

scher Sicht wenig ertragreich: Die Investition ist *per Definition* Ersparnis, weil sie das Vermögen erhöht, nämlich das Sachvermögen.

Interessant wird die Diskussion erst, wenn man etwa danach fragt, ob höhere Nettogeldvermögensbildung dazu führt, dass auch mehr Sachvermögensbildung stattfindet oder umgekehrt, ob die Sachvermögensbildung zu höherer Geldvermögensbildung führt.

Um diese Frage zu beantworten, muss man wissen, wie sich das Nettogeldvermögen überhaupt ändern lässt, wie man also Geld spart. Mit „Geldsparen“ meinen wir nicht die Ansammlung von Zahlungsmitteln, sondern die Erhöhung von Nettogeldvermögen, wie es in Gleichung 4) formuliert ist: Darunter fällt eine Erhöhung der Zahlungsmittel, eine Erhöhung der übrigen Forderungen und/oder eine Verringerung der Verbindlichkeiten.

Flüsse, die das Nettogeldvermögen ändern, werden Einnahmen und Ausgaben genannt:

$$7) \quad \text{Einnahmen} - \text{Ausgaben} = \Delta ngv$$

Unter Einnahmen und Ausgaben fallen Käufe und Verkäufe von Waren und Dienstleistungen (zwischen Ländern Exporte und Importe genannt), Löhne, Kapitaleinkommen (Zinsen, Dividenden etc.) oder Transfers (Steuern, Subventionen etc.). Nimmt eine Wirtschaftlerin mehr ein als sie ausgibt, spart sie; gibt sie mehr aus als sie einnimmt, entspart sie – natürlich immer nur Nettogeldvermögen.

Erzielt etwa eine Wirtschaftlerin einen Ausgabenüberschuss, kauft dafür aber in genau gleicher Höhe Maschinen (Investitionsgüter), ist die Änderung ihres Reinvermögens, also ihr gesamtes Sparen, gleich null. Denn sie hat ihr Nettogeldvermögen verringert, aber im gleichen Maße ihr Sachvermögen erhöht. Wenn sie aber ihr Nettogeldvermögen verändert, ist noch nichts darüber ausgesagt, in welcher *Form* sie es ändert, ob sie also ihren Zahlungsmittelbestand ändert, ihren Bestand übriger Forderungen oder ihre Verbindlichkeiten.

Die dritte Art der Flüsse sind schließlich die Einzahlungen und Auszahlungen. Sie verändern den Zahlungsmittelbestand einer Wirtschaftlerin:

$$8) \quad \text{Einzahlung} - \text{Auszahlung} = \Delta m$$

Tabelle 2 zeigt die verschiedenen Flüsse, die die Bilanzposten, wie sie in Tabelle 1 gezeigt werden, verändern:

- Unter der Überschrift „Produktion“ (Zeilen 1 bis 3) werden die Erträge der Wirtschaftseinheiten gefasst, die aus Produktion rühren. Abschreibungen, die Aufwendungen sind, werden nicht gezeigt. Wir nehmen also an, dass sie schon von der Produktion abgezogen werden, sodass die Produktion Nettoproduktion ist.
- Unter der Leistungsbilanz (Zeilen 4 bis 7) werden alle Einnahmen und Ausgaben der WirtschaftlerInnen verbucht.
- In der Kapitalverkehrsbilanz (Zeilen 8 bis 10) werden alle finanziel-

len Transaktionen, also die Änderungen der Zahlungsmittel, der übrigen Forderungen und der Verbindlichkeiten, verbucht.

- Und unter der Überschrift Einkommen (Zeilen 11 bis 14) werden alle Erträge und Aufwendungen verbucht.

Die Tabelle ist vergleichbar mit Godley und Lavoies (2007, S. 39) „*Transactions Flow*“-Matrix, unterscheidet aber klarer zwischen Ausgaben/Einnahmen und Produktion. In den Spalten finden sich verschiedene Wirtschaftssektoren (Unternehmen, Haushalte und Banken). Es ließen sich beliebig andere Wirtschaftseinheiten und Sektoren hinzufügen.

Durch die klare Unterscheidung der drei Flüsse haben wir das analytische Rüstzeug, die Theorie ausleihbarer Gelder kritisch zu analysieren. Es bietet sich an, dies an einem einfachen Beispiel zu tun, in dem drei WirtschaftlerInnen – eine Bank, ein Haushalt und ein Unternehmen – in einer geschlossenen Volkswirtschaft ohne Staat miteinander interagieren. Die Zusammenhänge wären exakt gleich, ließe man die drei WirtschaftlerInnen aus drei verschiedenen Ländern heraus handeln.

2.1 Kreditvergabe in der Realität

Nehmen wir an, das Unternehmen möchte eine Maschine herstellen, mit der es später Konsumgüter produzieren kann. Es möchte also investieren. Um die Maschine herzustellen, braucht es ArbeiterInnen. Nehmen wir nun weiter an, das Unternehmen habe nicht genug Geld, um die ArbeiterInnen zur Produktion der Maschine zu bezahlen. Bevor es die ArbeiterInnen einstellen und die Maschine produzieren kann, muss es bei der Bank einen Kredit aufnehmen.

Glaubt die Bank, das Unternehmen verfüge über genug Bonität, richtet sie ihm einfach ein Konto mit der vereinbarten Summe ein. Da es sich bei der Kreditgewährung um eine Finanztransaktionen handelt, werden alle Vorgänge der Kreditvergabe in der Kapitalverkehrsbilanz (Tabelle 2, Zeilen 8 bis 10) gebucht.

Da nach dem Prinzip der doppelten Buchhaltung jede Wirtschaftseinheit zwei Buchungen vornehmen muss, ergeben sich für eine Transaktion zwischen zwei Einheiten vier Buchungseinträge:

1. Das neue Deposit des Unternehmens ist eine höhere Verbindlichkeit der Bank ($+\Delta vb$).
2. Dieser höheren Verbindlichkeit entspricht eine höhere Forderung gegenüber dem Unternehmen, der Kredit ($+\Delta üf$).
3. Das Unternehmen erhöht seinen Bestand an Zahlungsmitteln (es hat eine Einzahlung, $+\Delta m$), das ihm auf seinem Konto von der Bank gutgeschrieben wird.
4. Das Unternehmen erhöht seine Verbindlichkeiten ($+\Delta vb$), also die Schuld, die es gegenüber der Bank eingegangen ist.

Aus den Buchungsvorgängen wird sofort ersichtlich, dass zur Kreditvergabe kein Einkommen entstanden ist oder jemand auf Konsum verzichten musste: Weder gab es einen Ertrag noch eine Aufwendung, das Reinvermögen hat sich nicht verändert. Es ist auch zu keiner Einnahme oder Ausgabe gekommen, sodass das Nettogeldvermögen der Einheiten gleich geblieben ist.

Tabelle 2: Produktion, Leistungsbilanz, Zahlungsbilanz, Einkommen und Ersparnis: Kreditaufnahme

		a) Haushalt	b) Unternehmen	c) Bank	Gesamtwirtschaft = a) + b) + c)
Produktion	1) Konsumgüter 2) Investitionsgüter 3) Gesamtproduktion = 1) + 2)				
Leistungsbilanz: Einnahmen (+)/ Ausgaben (–)	4) Verkäufe/Käufe 5) Arbeitsleistung 6) Kapitaleistung 7) Transfers				
Kapitalverkehrs- bilanz	8) Zahlungsmittel 9) Übrige Forderungen 10) Verbindlichkeiten		+ Δm + Δvb	+ $\Delta üf$ + Δvb	+ Δm + $\Delta üf$ +2* Δvb
Einkommen	11) $\Delta ngv = 4) + 5) + 6) + 7) = 8) + 9) - 10)$ 12) Konsum 13) Investitionen (Anlagen + Läger) = 2) + 1) – 12) 14) Gesamteinkommen = 11) + 12) + 13)				
Ersparnis	15) = 14) – 12) = 11) + 13)				

Es ist nur zu einer Einzahlung gekommen, der allerdings keine Auszahlung gegenübersteht: Das Unternehmen hat mehr Zahlungsmittel. Da die Zahlungsmittel durch die Kreditvergabe neu entstanden sind, hat die Bank ihren Bestand an Zahlungsmitteln nicht verringert, sodass sie keine Auszahlung vorgenommen hat.

Kurz: Die Bank schafft Kredit und Geld aus dem Nichts.¹⁴ Das kann die Bank so lange, wie alle Nichtbanken bereit sind, Bankeinlagen (Verbindlichkeiten der Bank) als Zahlungsmittel zu akzeptieren, was der Normalfall in entwickelten Volkswirtschaften ist. Hyman Minsky (1986, S. 255) hat das eingängig so beschrieben: „[...] everyone can create money; the problem is to get it accepted.“ Das Merkmal moderner Volkswirtschaften ist eben, dass die Einlagen bei Banken als Zahlungsmittel akzeptiert werden.

Freilich ist die Bank dadurch eingeschränkt, dass sie auch in Zentralbankgeld (Bargeld, Einlagen bei der Zentralbank) zahlen muss, wenn jemand seine Einlagen in bar ausgezahlt bekommen möchte. Die Bank muss sich dann von jemand anderem Zentralbankgeld leihen, was dann zu weiteren Ein- und Auszahlungen, wieder aber nicht zu Erträgen und Aufwendungen oder Einnahmen und Ausgaben führt. Für den Fall der USA und ihrer ausländischen Gläubiger wird das weiter unten noch genauer erörtert.

In der Sprache der Buchhaltung ist die Kreditvergabe eine reine Finanztransaktion.¹⁵ Eine solche Transaktion verändert per Definition nicht das Nettogeldvermögen, braucht also weder Geldersparnis noch macht es sie notwendig.

Unter die Kategorie reiner Finanztransaktionen fallen auch Käufe und Verkäufe von Aktien, Anleihen etc.: Beim Kauf etwa einer Anleihe vermindert ein Käufer seinen Zahlungsmittelbestand und erhöht seinen Bestand an übrigen Forderungen; der Verkäufer vermindert seinen Bestand an Anleihen und erhöht seinen Bestand an Zahlungsmitteln. Geschieht das über nationale Grenzen hinweg, nennt man es internationalen Kapitalverkehr.

2.2 Was passiert beim Sparen?

Nun gehen wir einen Schritt weiter. Das Unternehmen hat nun Zahlungsmittel zur Verfügung und kann ArbeiterInnen einstellen, die ihm seine Maschine bauen. Nehmen wir weiter an, dass das Unternehmen auch Konsumgüter produziert, C^p , die von den Arbeitern gekauft werden (das Superskript p steht für Produktion, also für die produzierten Güter, die in Tabelle 2 in den Zeilen 1 bis 2 aufgeführt sind).

Das Unternehmen muss dann Zahlungen für den Lohn der Arbeiter leisten (Lohn w mal Arbeit l : $w \cdot l$), die bei ihm sowohl Investitionsgüter als auch Konsumgüter produzieren; es muss Zinszahlungen an die Bank leisten (Zinssatz int mal ausstehende Schuld vb_{-1} : $int \cdot vb_{-1}$) und erhält von den Arbeitern Einzahlungen für die Konsumgüter, die es verkauft, C . Löhne, Zinszahlungen, Kauf und Verkauf von Waren und Dienstleistungen werden als Einnahmen und Ausgaben in der Leistungsbilanz erfasst:

$$9) \quad \text{Einnahme} - \text{Ausgabe} = \text{Einzahlung} - \text{Auszahlung} = \Delta m = C - wl - int \cdot vb_{-1}$$

Die Ein- und Auszahlungen des Unternehmens entsprechen in diesem Beispiel auch den Ausgaben und Einnahmen. Die Identität von Ausgaben und Einnahmen und Auszahlungen und Einzahlungen gilt freilich nur, solange alle Einnahmen und Ausgaben bar (oder sofort per Banküberweisung) bezahlt werden. Würden die Haushalte ihre Konsumgüter etwa durch Aufnahme von Konsumentenkrediten finanzieren, würden die Unternehmen zwar Einnahmen erzielen, aber keine Einzahlungen.

Tabelle 3: Verkauf und Kauf, Produzieren, Konsumieren und Sparen

	a) Haushalt	b) Unternehmen	c) Bank	Gesamt- wirtschaft = a) + b) + c)
Produktion		C^p p^p y^p		C^p p^p y^p
Leistungsbilanz: Einnahmen (+)/ Ausgaben (–)	$-C$ $+wl$	$+C$ $-wl$ $-int^*vb_{-1}$	$+int^*vb_{-1}$	0 0 0
Kapitalverkehrs- bilanz	$+\Delta m$	$-\Delta m$		0
Einkommen	$wl - C$ C	$C - wl - int^*vb_{-1}$	int^*vb_{-1}	0 C
	$Y_H = wl$	$p + C^p - C = p + I^t$ $Y_U = p + C^p - wl - int^*vb_{-1}$	$Y_B = int^*vb_{-1}$	$p + I^t$ $Y_G = Y^p = C^p + p^p$
Ersparnis	$S_H = wl - C$	$S_U = p + C^p - wl - int^*vb_{-1}$	$S_B = int^*vb_{-1}$	$S_G = p + I^t$

Alle Zusammenhänge zeigt Tabelle 3: Die Unternehmen produzieren eine bestimmte Anzahl an Konsumgütern und Investitionsgütern (Zeilen 1 bis 3), erhalten Einnahmen und machen Ausgaben entsprechend Gleichung 9) (Zeilen 4 bis 7 in Tabelle 3). Ihr Einkommen ist gleich ihren Erträgen, nämlich die neu produzierten Güter, von denen die Aufwendungen (hier auch gleich den Ausgaben) abgezogen werden (Zeile 14).

Das Unternehmenseinkommen Y_U sind die Gewinne des Unternehmenssektors. Da Unternehmen per Definition nicht konsumieren, ist ihr Einkommen und ihr Gewinn gleich ihrer Ersparnis (Zeile 14 = 15). Die Investition (Sachvermögensbildung, I^p , plus Veränderungen der Lager, I^L) des Unternehmens gehört zu seinem Gewinn, da die Produktion von Sachvermögen ein Ertrag ist, der positiv als Gewinn in der Gewinn- und Verlust-Rechnung verbucht wird.

Die Haushalte erhalten die Lohnzahlungen und kaufen Konsumgüter (Zeilen 4 bis 7). Ihr Einkommen ist gleich ihren Lohneinnahmen. Weil sie in diesem Beispiel kein Sachvermögen bilden, ist ihre Ersparnis gleich ihrem Lohneinkommen abzüglich ihrer Konsumausgaben.

Wie viel haben die Haushalte, die Unternehmen, die Banken und die ganze Volkswirtschaft nun gespart? Die Ersparnis der Haushalte entspricht ihren Lohneinkommen abzüglich ihrer Konsumausgaben; die Ersparnis der Unternehmen ihrem Sachvermögensbau und der Differenz zwischen ihren Umsätzen und den Lohn- und Zinsausgaben. Das Sparen der Banken entspricht ihren Zinseinnahmen (sie zahlen im Beispiel keine Zinsen auf die Depositen, sonst wäre die Ersparnis der Banken gleich der Differenz aus Kredit- und Einlagenzinsen).

Das Sparen der gesamten Volkswirtschaft ist die Summe all dieser Spargvorgänge und in der Spalte „Gesamtwirtschaft“ in Zeile 15) abgetragen: Die Gesamtersparnis der Volkswirtschaft ist gleich den neu hergestellten Anlagen, I^p , plus den Lagern, I^L , die sich ergeben, wenn die Haushalte weniger Konsumgüter kaufen, C , als von den Unternehmen hergestellt wurden, C^p .

Dass nur die Sachvermögensbildung als Gesamtersparnis übrig bleibt, ergibt sich daraus, dass sich alle Ausgaben und Einnahmen und damit auch alle Veränderungen von Nettogeldvermögen in der Gesamtwirtschaft zu null addieren. Jeder Ausgabe steht eine Einnahme gegenüber, wie sich anhand der Leistungsbilanz leicht sehen lässt. Damit entspricht jedem Nettogeldvermögensaufbau einer Gruppe von WirtschaftserInnen der Abbau von Nettogeldvermögen aller anderen WirtschaftserInnen.

Allgemein ausgedrückt: Eine WirtschaftserIn kann nur dann Geld sparen, wenn alle übrigen WirtschaftserInnen betragsgemäß genau so viel entsparen. Das gilt für jede empirische Wirtschaft, egal welche Konstellation an Ausgaben und Einnahmen wir annehmen und welche Sektoren und Wirtschaftseinheiten wir betrachten. Deswegen bleibt in der Gesamtwirtschaft

(der Weltwirtschaft oder einer geschlossenen Wirtschaft) nur die Sachvermögensbildung, also die Investition, als Ersparnis übrig. Genau deswegen sind Investitionen und Ersparnis in der Gesamtwirtschaft identisch. Dieser Satz gilt vollkommen unabhängig davon, wie hoch die Ersparnis einzelner WirtschaftserInnen oder Gruppen von WirtschaftserInnen ist.

Die Identität von Ersparnis und Investitionen bedeutet *nicht* – wie es die *Loanable-Funds*-Theoretiker interpretieren –, dass die *Haushaltersparnis* (oder die Haushalts- plus die Staatersparnis) gleich der Gesamtersparnis und damit der Investitionen ist. Ganz gleich, wie hoch das Geldsparen einer Gruppe von Wirtschaftserinnen ist – genauso groß ist das Geldentsparen des Rests der Wirtschaft, und immer bleibt nur die Sachvermögensbildung übrig. Es gibt überhaupt keinen Grund, *ex ante* anzunehmen, die Sachvermögensbildung würde genau dem Geldsparen der Haushalte entsprechen.

Das können wir leicht sehen, wenn wir überlegen, was geschieht, wenn die Haushalte aus ihren Einkommen genauso viel ausgeben, wie sie verdienen, also gar nicht sparen; mehr ausgeben, als sie verdienen, also entsparen, und schließlich weniger ausgeben, als sie verdienen, und damit sparen.

Sparen die Haushalte *nicht* und geben genauso viel für Konsumgüter aus, wie sie an Lohneinkommen eingenommen haben, fließt den Unternehmen genauso viel Geld wieder zu, wie sie vorher an Löhnen ausgezahlt haben. Die volkswirtschaftliche Gesamtersparnis ist weiterhin gleich der Höhe der Investitionen der Unternehmen.

Das Positive für die Unternehmen: Da sie einen Kredit zur Bezahlung zusätzlicher ArbeiterInnen für die Produktion von Investitionsgütern aufgenommen hatten, die Arbeiter aber ihre Gehälter per Kauf den Unternehmen wieder zur Verfügung stellen, können die Unternehmen ihre Schulden bei der Bank wieder tilgen. Allgemein ausgedrückt: Je *weniger* die Haushalte sparen, desto *mehr* Liquidität haben die Unternehmen und desto *weniger* Kredit brauchen sie! Das ist nun genau das Gegenteil dessen, was die *Loanable-Funds*-Theoretiker behaupten.

Noch klarer wird es, wenn wir annehmen, die Haushalte würden mehr ausgeben, als sie an Löhnen erhalten, also entsparen. Logisch notwendig bekommen die Unternehmen dann *mehr* Zahlungsmittel per Verkauf von Waren, als sie selbst an Löhnen ausgezahlt haben. Wenn sie in der nächsten Periode mehr ArbeiterInnen einstellen wollen, um zusätzliche Maschinen herzustellen, brauchen sie *gar keinen* Kredit mehr aufzunehmen!

Freilich müssen die Haushalte dann entweder ihr bestehendes Bruttogeldvermögen vermindern oder neue Schulden aufnehmen, also entsparen. Die höhere finanzielle Stabilität des Unternehmenssektors ginge besonders bei der Schuldenfinanzierung von Konsumgütern zulasten der finanziellen Gesundheit der Haushalte.

Schließlich nehmen wir an, die Haushalte würden ganz im Sinne der

Loanable-Funds-Theorie sparen und somit weniger ausgeben, als sie an Einkommen erhalten. Dann haben die Unternehmen logisch notwendig *weniger* Geld, als wenn die Haushalte nicht gespart hätten. In erster Instanz führt die Geldersparnis der Haushalte nicht zur höheren Kreditvergabe an die Unternehmen, sondern dazu, dass den Unternehmen nicht mehr so viel Geld zufließt, wie sie selbst ausgegeben haben.

Wollen die Unternehmen trotz Defiziten ihre Ausgaben aufrechterhalten, *müssten* sie mehr Kredit aufnehmen. Damit würden sie aber ihre Solvenz verringern. Sie würden sich auf höhere Zinszahlungen und damit höhere Ausgaben in der Zukunft verpflichten. Das aber würde ihr Risiko erhöhen, zahlungsunfähig zu werden und würde somit ihre Bonität mindern. Mögliche Kreditgeber – ob Haushalte oder Banken – werden eher zögern, den Unternehmen ihr Geld zu leihen. Sie werden sich das höhere Risiko wahrscheinlich durch *höhere* Zinsen abgelten lassen.

Auch dieser Schluss steht wieder in hartem Kontrast zu den Folgerungen der *Loanable-Funds*-Theoretiker. Diese nehmen ja an, durch Sparen stünde mehr Geld auf den Finanzmärkten zur Verfügung, was die Zinsen senken und Unternehmen zur Kreditaufnahme und höheren Investitionen motivieren würde.

Aber durch das Sparen ist ja nicht mehr Geld vorhanden, das die Banken jetzt irgendwohin verleihen könnten. Was die Haushalte mehr haben, haben die Unternehmen um genau den gleichen Betrag weniger. Durch die Geldersparnis der Haushalte steht nicht mehr Geld zur Verfügung, es ist nur anders verteilt.

Alle Schlüsse gelten genauso, wenn in unsere Modellwirtschaft noch das Ausland und der Staat aufgenommen werden: Senkt der Staat seine Ausgaben, um selbst zu sparen, verringert er notwendig die Einnahmen des Rests der Wirtschaft, also des Privatsektors. Streicht er Aufträge und Subventionen, haben die Unternehmen weniger Einnahmen und Geld; streicht er Sozialtransfers und öffentliche Leistungen, haben die Haushalte weniger Einnahmen und Geld. Wenn das Ausland weniger kauft, fallen die Exporte etc.

Insgesamt macht das Beispiel deutlich, dass die Ersparnis *Folge* der Kreditgewährung war und nicht umgekehrt: Hätte das Unternehmen den Kredit nicht bekommen, hätte es keine Ausgaben finanzieren können, und die Haushalte hätten kein Einkommen. Ohne Einkommen hätten sie auch nicht sparen können. Ohne den Kredit hätte das Unternehmen auch keine Maschine bauen können, sodass – ob die Haushalte nun sparen, nicht sparen oder entsparen – die gesamtwirtschaftliche Ersparnis null gewesen wäre.

2.3 Geldersparnis in den USA vor und nach der Krise

Die Entwicklung in den USA vor und nach der Großen Rezession der Jahre 2008/2009 war ein ideales Experiment, um die Folgen der Veränderung der Geldersparnis der Haushalte und des Staates für die Unternehmen zu illustrieren.

Aus der vorherigen Diskussion und Tabelle 3 wissen wir, dass die Einkommen der Unternehmen gleich ihrer Ersparnis sind (weil Unternehmen nicht konsumieren), die Ersparnis sich aus Sachvermögensbildung und Nettogeldvermögensbildung zusammensetzt und gleich dem Unternehmensgewinn ist:

$$10) \quad Y_U = I_U + \Delta ngv_U$$

Ferner wissen wir, dass sich die Nettogeldvermögensänderung aller Sektoren (Unternehmen, U , Haushalte, H , Staat, St , und Ausland, $Ausl$) zu null addiert, weil jede Ausgabe einer Wirtschaftlerin die Einnahme einer anderen Wirtschaftlerin ist:

$$11) \quad 0 = (Einnahme_U - Ausgabe_U) + (Einnahme_H - Ausgabe_H) + (Einnahme_{St} - Ausgabe_{St}) + (Einnahme_{Ausl} - Ausgabe_{Ausl}) = \Delta ngv_U + \Delta ngv_H + \Delta ngv_{St} + \Delta ngv_{Ausl}$$

Löst man 11) nach der Nettogeldvermögensbildung der Unternehmen auf und setzt das in die Definitionsgleichung zum Unternehmensgewinn 10) ein, ergibt sich, dass der Unternehmensgewinn gleich der Sachvermögensbildung des Unternehmenssektors (seine Investitionen) abzüglich der Geldersparnis aller anderen Sektoren ist:

$$12) \quad Y_U = I_U - \Delta ngv_H - \Delta ngv_{St} - \Delta ngv_{Ausl}$$

Da die Nettogeldvermögensbildung genau den Ausgabe-Einnahme-Salden entspricht, bedeutet Gleichung 12), dass eine positive (negative) Nettogeldersparnis der anderen Sektoren *immer* einer negativen (positiven) Nettogeldersparnis des Unternehmenssektors entspricht. Sparen die anderen Sektoren, indem sie weniger ausgeben als sie einnehmen, entspart der Unternehmenssektor im gleichen Maße und gibt mehr aus, als er einnimmt.

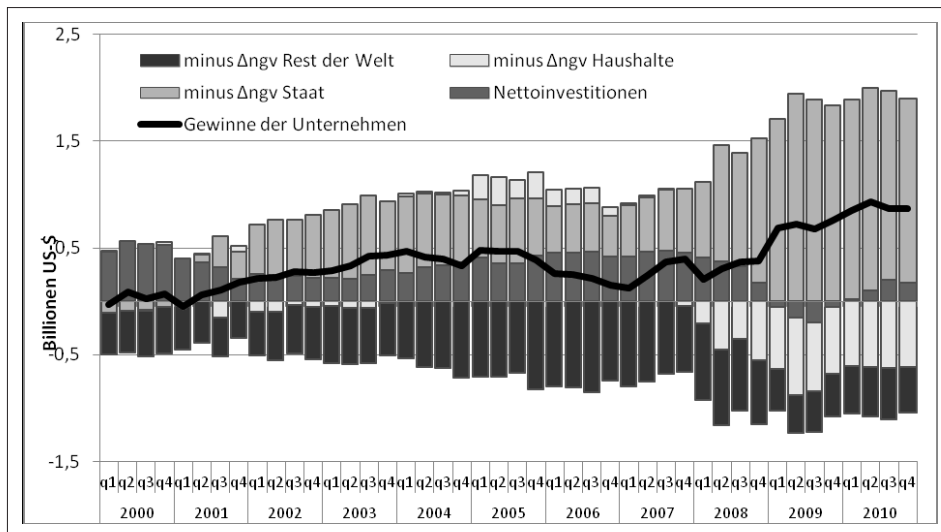
Das Sparen aller andern Sektoren *vermindert* also (bei gleich bleibenden Investitionen) die Gewinne der Unternehmen; das Entsparen aber *erhöht* sie.¹⁶ Hinter diesen Aussagen steht keine Verhaltensannahme, sondern alle Gleichungen sind *immer gültige* Identitäten.

Abbildung 1 zeigt auf Grundlage der US-Finanzierungsrechnung (der *Flow of Funds*) die Zusammensetzung der Gewinne der US-Unternehmen. Alle Balken addieren sich genau zu den Gewinnen der Unternehmen, die als schwarze Linie dargestellt werden. Daraus geht deutlich hervor, wie die Defizite des Staates und die Überschüsse des Auslands (die den Defiziten der USA entsprechen) genau umgekehrt gewirkt haben, wie

es die Vertreter der *Loanable-Funds*-Doktrin meinen: Realisiert der Staat ein Defizit – gibt er mehr aus, als er einnimmt –, *erhöht* er eins zu eins die Unternehmensgewinne und damit die Möglichkeit der Unternehmen, ihre Investitionen aus einbehaltenen Gewinnen zu finanzieren. Sie müssen dann weniger Kredit aufnehmen.

Umgekehrt haben die staatlichen Überschüsse der späten 1990er-Jahre und des Jahres 2000 die Gewinne eins zu eins *vermindert*. Im ersten Quartal 2000 waren sie sogar leicht negativ. Da niemand in der Wirtschaft entsparen wollte – die Salden der Haushalte und des Staates waren ausgeglichen –, ist es kein Wunder, dass die Unternehmen kaum mehr Barreserven hatten, um Dividenden auszuschütten, sodass im März 2000 die Aktienpreisblase platzte. Erst als die staatlichen Defizite unter George Bush wieder stiegen, erholten sich auch die Unternehmensgewinne.

Abbildung 1: Gewinne der US-Unternehmen



Quelle: Federal Reserve Flow of Funds, eigene Berechnungen.

Weiter erkennt man, dass die positive Ersparnis der Haushalte zwischen 2001 und 2003 die Unternehmensgewinne *verringert* hat. Umgekehrt hat das Entsparen der Haushalte zwischen 2004 und 2007 die Gewinne *erhöht*. Das Gros ihrer Defizite haben die Haushalte durch Schuldenaufnahme finanziert. Die höhere finanzielle Stabilität der Unternehmen ist also durch die stetige Verschlechterung der finanziellen Stabilität der Haushalte erkaufte worden.

Als die Haushalte keine Kredite mehr bekamen, mussten sie plötzlich anfangen zu sparen, um ihre Schulden abzubauen. Der starke Fall der Haushaltsausgaben für Konsumgüter und Immobilien war der Auslöser

der Großen Rezession. Dass der Staat ein Defizit akzeptiert hat, indem er seine Ausgaben nicht im gleichen Maße verringert hat, wie seine Steuereinnahmen gefallen sind, hat die Gewinne der Unternehmen wieder *erhöht*.

Auch ab 2008 sieht man wieder: Der Staat hat die Liquidität der Unternehmen durch seine Defizite nicht verringert, sondern ganz im Gegenteil enorm erhöht. Die Defizite des Staates haben den US-Unternehmen seit 2008 trotz Wirtschaftskrise zur Rekordgewinnen verholfen, während sie ihre Investitionen stark eingeschränkt haben.

Auch sieht man in Abbildung 1 keine positive Korrelation zwischen dem Geldsparen der Haushalte und den Unternehmensinvestitionen, an die die *Loanable-Funds*-Theoretiker glauben, eher im Gegenteil: Als die Haushaltsersparnis in den Jahren 2001 bis 2003 und dann ab 2008 gestiegen ist, sind die Investitionen *gesunken*. Das ist nicht weiter verwunderlich, schließlich macht es wenig Sinn, bei einem Einbrechen des Absatzes zusätzliche Produktionskapazitäten aufzubauen.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass kaum etwas so ist, wie die *Loanable-Funds*-Theoretiker es glauben:

- Zur Kreditvergabe ist keine Ersparnis notwendig.
- Es ist eher umgekehrt: Damit jemand Ersparnis bilden kann, müssen vorher Kredite vergeben werden.
- Das höhere Geldsparen einer Gruppe von Wirtschaftern führt dazu, dass der Rest der Wirtschaft *weniger* und *nicht* mehr Geld (präziser: Nettogeldvermögen) hat.
- Es gibt keine notwendige Korrelation zwischen der Geldersparnis der Haushalte oder sonst einer Gruppe von Wirtschaftern und der gesamten Sachvermögensbildung.

Alle diese Sätze gelten sowohl für Beziehungen von WirtschaftlerInnen innerhalb eines Landes als auch zwischen WirtschaftlerInnen verschiedener Länder. Wie genau die Defizite der verschiedenen WirtschaftlerInnen in den USA – des Landes insgesamt sowie der privaten US-Haushalte – finanziert wurden, wird im nächsten Teil genau erläutert. Es wird gezeigt, dass weder die Haushalte noch die gesamte USA wesentlich auf Finanzierung aus dem Ausland angewiesen waren, auch wenn die USA ihre Nettoverbindlichkeiten gegenüber dem Ausland stark erhöht haben.

3. Bernankes *Saving Glut* und die Finanzierung der USA

3.1 Die USA sind nicht auf Kredite aus dem Ausland angewiesen

Nach der *Saving Glut*-These, die von der Identität von Sparen und Kreditvergabe ausgeht, seien die USA auf Kredit aus dem Ausland angewiesen. In der Realität ist das aber nicht der Fall, weil der Großteil der Welt den US-Dollar als Zahlungsmittel akzeptiert. Den Dollar kann aber in letz-

ter Instanz nur die US-Zentralbank herstellen, keine andere Zentralbank. Warum sollten die USA in ihrer Gesamtheit auf Geld angewiesen sein, dass sie selbst umsonst und ohne Beschränkung herstellen können?

Der US-Dollar ist die weltweite Reservewährung. Der Großteil der internationalen Transaktionen sowohl im Warenhandel als auch auf den internationalen Finanzmärkten ist in Dollar denominiert– selbst bei Transaktionen, bei denen kein Amerikaner Partei ist. Zum Beispiel werden zwischen den südostasiatischen Ländern über 80% der Export- und Importrechnungen in Dollar ausgestellt. Selbst in den europäischen Ländern werden noch an die 30% der Exporte und Importe in Dollar berechnet.¹⁷ Auch die wichtigen Rohstoffe wie Öl oder Weizen werden in Dollar gehandelt. Der Großteil – über 50% im Jahr 2012 – der international emittierten Anleihen sind in Dollar denominiert.¹⁸ 90% aller Devisentransaktionen beinhalten den Dollar.¹⁹

Das heißt, selbst wenn kein Amerikaner involviert ist, brauchen Nicht-Amerikaner US-Dollar für die Begleichung ihrer Zahlungen gegenüber anderen Nicht-Amerikanern. Das führt dazu, dass Nicht-Amerikaner Dollar nachfragen und auch bei Transaktionen mit Amerikanern Dollar als Zahlungsmittel akzeptieren. Der Rest der Welt erhält netto aber nur US-Dollar, wenn er sie durch Leistungsbilanzüberschüsse gegenüber den USA verdient oder dort ausleiht.

Importiert etwa ein US-Amerikaner Waren aus China oder Südostasien, muss er sich weder in China noch in Südostasien Geld leihen, sondern bei seiner örtlichen US-Geschäftsbank. Nach dem gleichen Prinzip wie in Tabelle 2 richtet die ihm ein Konto ein, von dem aus er die Summe zur Begleichung seiner Importrechnung in das Exportland überweist. Die ausländischen Exporteure geben sich entweder damit zufrieden, nun über eine Einlage bei einer US-Geschäftsbank zu verfügen, oder sie wollen ihre Rechnung tatsächlich in Bargeld, also Zentralbankgeld, bezahlt bekommen. Die US-Geschäftsbank muss dann ihren Bestand an Zentralbankgeld verringern oder sich – in letzter Instanz bei der US-Zentralbank Fed – Zentralbankgeld leihen und dem Exporteur zahlen.

Da der Exporteur den Dollar als Zahlungsmittel akzeptiert, erhöht er sein Geldvermögen durch einen Leistungsbilanzüberschuss, der Amerikaner verringert seines durch ein Defizit. Da die Transaktion über Grenzen hinweg gegangen ist, hat die USA in ihrer Gesamtheit ihre Verbindlichkeiten erhöht: Bei Barzahlung sind die Dollar die Verbindlichkeit der US-Zentralbank, die jetzt von Ausländern gehalten werden; bei Überweisung der Bank ist die Verbindlichkeit eine Forderung von Ausländern gegenüber einer US-Geschäftsbank.

Wie auch immer gezahlt wird, die Verbindlichkeit der USA ist eine Forderung des chinesischen Exporteurs gegenüber den USA. Aber auch wenn die Verbindlichkeiten der USA gegenüber dem Ausland steigen: Der Im-

portüberschuss des Amerikaners wurde *nicht* von seinem ausländischen Handelspartner finanziert, sondern von der US-Bank. Das können Amerikaner so lange machen, wie Ausländer US-Dollar als Zahlungsmittel akzeptieren.

Auch hat der Exporteur seine Ersparnis nicht „exportiert“, sondern erst durch die Transaktion und die Annahme des Dollar *bilden* können. Hätte die US-Bank dem US-Importeur keinen Kredit gegeben, hätten die USA nichts im Ausland kaufen können und der Exporteur hätte keine Einnahmen und damit auch keine Geldersparnis realisieren können.

Natürlich können Ausländer, die durch Einnahmenüberschüsse gegenüber den USA oder durch Kreditaufnahme in den USA Dollar verdient oder geliehen haben, diese auch wieder in den USA verleihen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass auch Ausländer Transaktionen von US-Inländern finanzieren. Das wird später noch genauer gezeigt.

Aber die USA in ihrer Gesamtheit sind nicht auf diese Kreditvergabe angewiesen. Wollte etwa China seine Währungsreserven nicht mehr in Form von US-Staatspapieren halten, seine Überschüsse also nicht mehr in den USA anlagen, kann die US-Zentralbank diese Papiere ohne Probleme aufkaufen und damit die Finanzierung des Staates sicherstellen. Im Rahmen des *Quantitative Easing* tut sie genau das.

Das heißt insgesamt, die USA sind nicht auf Kredite aus dem Ausland angewiesen. Wieder ist genau das Gegenteil dessen der Fall, was Vertreter der Theorie ausleihbarer Gelder behaupten: Nicht-Amerikaner sind auf US-Dollar angewiesen, denn für Nicht-Amerikaner sind die Dollar knapp, nicht für Amerikaner! Die USA können ihre Verbindlichkeiten gegenüber dem Ausland so lange erhöhen, wie Ausländer den Dollar zur Zahlungsmittel akzeptieren. Die USA geben sich damit ständig selbst Kredit, auch wenn das dadurch geschaffene neue Geld im Ausland landet und Ausländer formal zu Gläubigern der USA werden.

So schreibt McKinnon (2001, S. 232) ganz richtig (und im Kontrast zu dem nur wenige Seiten vorher zu lesenden Satz, die USA seien auf die international beschränkte Ersparnis angewiesen):

„The closest analogy to the United States’ position is that of a central bank that issues fiat money within its own national monetary domain. Although banknotes and coins may formally be liabilities of the central bank, in practice they never have to be redeemed, because the private sector’s demand for domestic money is ongoing. Analogously, on an international scale, the collectivity that is the United States can issue to the rest of the world liquid claims on itself that „never“ have to be redeemed.“

Sparen die USA insgesamt mehr – reduzieren sie also ihre Importe relativ zu ihren Exporten –, ist klar, dass alle anderen Länder genau um den gleichen Betrag ihre Ersparnis *verringern* müssen, denn sie exportieren ja nun weniger in die USA. Das war ab der Finanzkrise 2008ff. genau der Fall

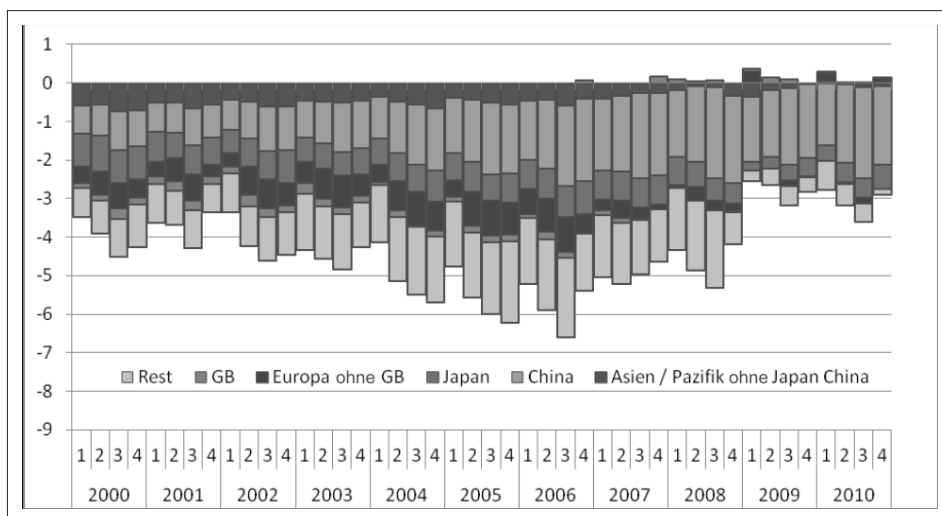
(siehe Abbildung 1). Im gleichen Maße verdienen dann Nicht-Amerikaner *weniger* Dollar. Laufen ihre Zahlungsverpflichtungen weiter auf Dollar, wären sie darauf angewiesen, sich diese in den USA zu leihen. In genau dem Maße erhöht sich aber auch ihre Anfälligkeit für ein plötzliches Versiegen der Dollarkredite. Das ist auch einer der Gründe, warum die ganze Welt und vor allem Europa so stark von der US-Finanzkrise erschüttert wurde. Das soll im Folgenden genauer erläutert werden.

3.2 Warum europäische Banken die größten Bruttogläubiger der USA sind

Die größten Auslandsgläubiger der USA sind nicht die Länder mit Leistungsbilanzüberschüssen gegenüber den USA wie China oder Japan – wie Bernanke mit seiner Sparschwemmen-These meint –, sondern europäische Länder, die oft ausgeglichene oder sogar defizitäre Leistungsbilanzsalden hatten. Das war auch die Grundlage für viel Kritik an Ben Bernankes *Saving-Glut-These*.²⁰

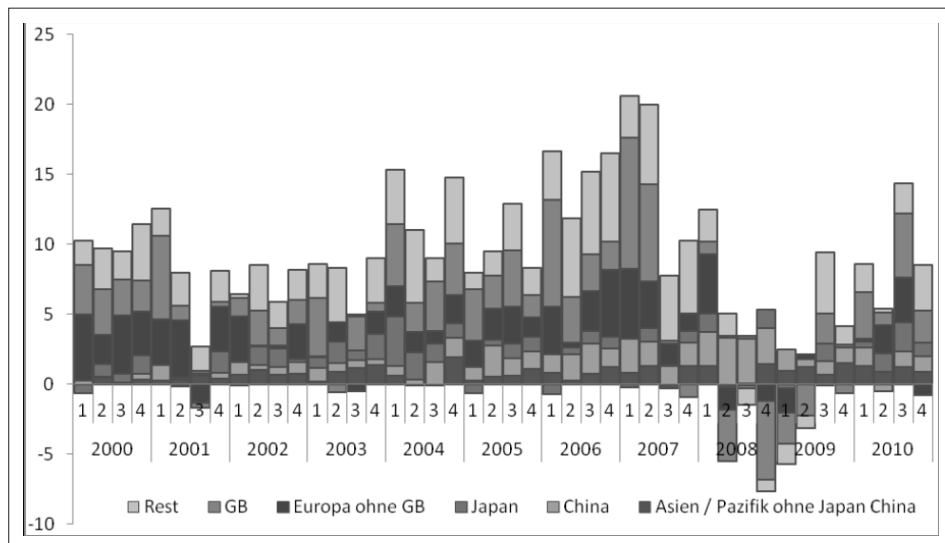
Abbildung 2 zeigt die Leistungsbilanzsalden der USA nach Regionen, Abbildung 3 den Aufbau von Verbindlichkeiten der USA (Forderungen des Rests der Welt gegenüber den USA) nach Regionen. Man sieht einen deutlichen Unterschied zwischen der regionalen Verteilung der Leistungsbilanzsalden und dem Forderungsaufbau: Die USA haben China und Japan gegenüber hohe Defizite, Großbritannien und dem Rest Europas gegenüber sehr viel geringere. Beim Aufbau der Forderungen verhält es sich umgekehrt: Das Gros der Forderungen gegenüber den USA haben Groß-

Abbildung 2: Leistungsbilanzsaldo nach Regionen in % des BIP



Quelle: Bureau of Economic Analysis (Macrobond).

Abbildung 3: Aufbau von Verbindlichkeiten der USA nach Gläubigerregionen in % des BIP



Quelle: Bureau of Economic Analysis (Macrobond).

britannien und das restliche Europa aufgebaut. China, Japan und der Rest der Asien-Pazifik-Region machen nur einen geringen Teil des Forderungsaufbaus aus.

Der Hauptteil dieses Forderungsaufbaus hat mit den Leistungsbilanzsalen nichts zu tun, sondern ist auf reine Finanztransaktionen zurückzuführen: Ein Beispiel für diese Transaktionen ist das Verhalten europäischer Banken, die US-amerikanischen Geldmarktfonds (*money market mutual funds*) besicherte Geldmarktpapiere (*asset-backed commercial papers*, ABCP) verkauft haben – sich also bei diesen Fonds verschuldet haben. Mit den so erhaltenen Dollar haben sie strukturierte US-Hypotheken von US-Investmentbanken gekauft. Europäische Banken sind damit zu Intermediären zwischen Amerikanern geworden und mussten sich, bevor sie in den USA Kredit gewährten, selbst dort verschulden.²¹

In Tabelle 4, die die Zahlungsbilanzen der involvierten WirtschaftlerInnen zeigt, wird der Vorgang in zwei Schritten gezeigt. In Schritt 1 führt der Verkauf der Geldmarktanleihe ($+\Delta\dot{u}f_{ABCP}$) zu einer Zunahme der US-Verbindlichkeiten gegenüber Ausländern, da ja die europäische Bank die Dollar erhält (eine Forderung gegenüber den USA). Die Forderungen der USA gegenüber Ausländern steigen um den gleichen Betrag, weil der Geldmarktfonds nun die Geldmarktanleihe hält, die eine Verbindlichkeit der europäischen Bank ist ($+\Delta vb_{ABCP}$).

Überweist die europäische Bank in Schritt 2 das Geld wieder in die USA, um sich eine strukturierte Hypothekenanleihe zu kaufen ($+\Delta\dot{u}f_{CDO}$), ändert

sich die Höhe der US-Bruttoforderungen und -verbindlichkeiten nicht, denn die USA führen insgesamt einen Passivtausch durch: die Dollar, die die Verbindlichkeit einer Bank sind (Zentralbank oder Geschäftsbank) werden gegen eine Verbindlichkeiten einer Investmentbank in Form einer strukturierten Hypothekenanleihe getauscht ($+\Delta vb_{CDO}$).

Die US-Investmentbank kauft mit dem Geld Hypotheken von Hypothekenbanken auf (in der Tabelle nicht gezeigt). Die Hypothekenbanken leihen das Geld dann US-Häuserkäufern usw. Über all diese Schritte sind europäische Banken Gläubiger von US-Amerikanern geworden. Aber der Dollar, der bei den Hypothekennehmern ankommt, ist nur über Europa umgeleitet worden, er kommt ursprünglich aus den USA – die doch nach *Loanable-Funds*-Sicht eigentlich gar nicht genug Ersparnis gehabt hätten, um so viele Kredite an europäische Banken vergeben zu können (siehe Abbildung 1).

Tabelle 4: Kapitalverkehrsbilanztransaktionen zwischen den USA und Europa

1. Geldmarktfonds kauft ABCP von europäischer Bank			
	USA		Europäische Bank
	a) Geldmarktfonds	b) US-Investmentbank	
1) Zahlungsmittel	$-\Delta m_{\$}$		$+\Delta m_{\$}$
2) Übrige Forderungen	$+\Delta üf_{ABCP}$		
3) Verbindlichkeiten			$+\Delta vb_{ABCP}$
2. Europäische Bank kauft strukturierte Hypothekenanleihe von US-Investmentbank			
	USA		Europäische Bank
	a) Geldmarktfonds	b) US-Investmentbank	
4) Zahlungsmittel		$+\Delta m_{\$}$	$-\Delta m_{\$}$
5) Übrige Forderungen			$+\Delta üf_{CDO}$
6) Verbindlichkeiten		$+\Delta vb_{CDO}$	

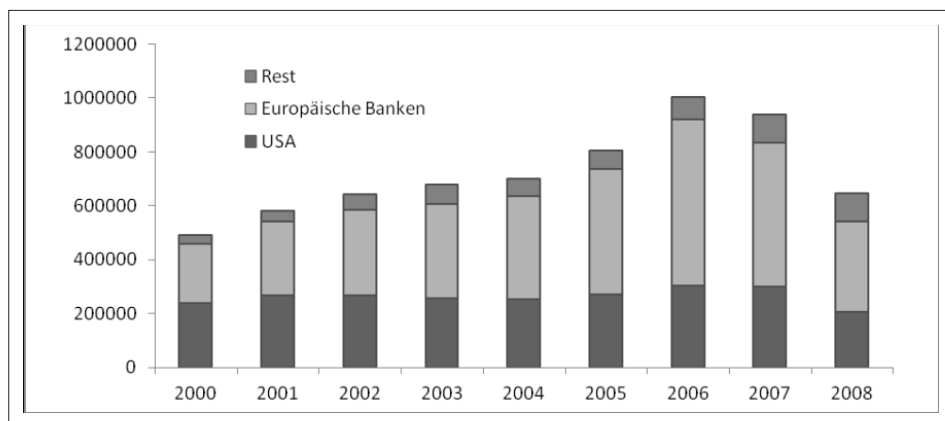
Es ist wieder klar: Für all diese reinen Finanztransaktionen, in der ein US-Geldmarktfonds europäischen Banken einen Kredit gewährt hat und diese wiederum den US-Investmentbanken, war keine Ersparnis nötig. Aber durch die Transaktionen sind die europäischen Banken zu den größten Auslandsgläubigern der USA geworden; die USA aber auch zu großen Gläubigern europäischer Banken.

Diese reinen Finanztransaktionen haben das Risiko der europäischen Banken stark erhöht. Die ABCP, mit denen sie sich vor allem bei den Geldmarktfonds verschuldet haben, sind sehr kurzfristige Finanzierungsinstrumente. Sie haben eine durchschnittliche Laufzeit von nur 90 Tagen.²² Die Zweckgesellschaften der europäischen Banken, die damit (indirekt über strukturierte Hypothekenverschreibungen) Hypotheken von teilweise 30-

jähriger Laufzeit finanzierten, mussten sich dementsprechend immer wieder über den Dollar-Geldmarkt und die Neuauflage von ABCP refinanzieren. Sie waren also ständig darauf angewiesen, sich in kurzen Abständen erneut Dollar zu leihen.

Wie Daten zur ABCP-Finanzierung nach Regionen von Acharya und Schnabl (2010) zeigen, waren vor allem europäische Banken in ABCP verschuldet, mehr noch als US-Banken (Abbildung 4). Unter den europäischen Banken waren das vor allem deutsche und britische Banken.

Abbildung 4: Verschuldung in *Asset-Backed Commercial Papers* nach Region der Bank, in Mrd. US-Dollar



Quelle: Acharya und Schnabl (2010).

Nachdem die Häuserpreise in den USA anfangen zu fallen und zunehmend Hypothekenschuldner insolvent wurden, verloren die US-Geldmarktfonds zusehends das Vertrauen, dass die ABCP, deren Erträge von den Erträgen der Hypotheken abhingen, noch risikolos seien, und waren nicht mehr bereit, auslaufende ABCP zu verlängern. Das brachte 2007 zuerst die deutsche IKB in Bedrängnis, deren Zweckgesellschaft keine Refinanzierung mehr fand und damit ohne staatliche Rettung insolvent gewesen wäre. Kurz darauf bekam auch die französische Bank BNP Paribas Probleme mit ihrer Refinanzierung.

Das heißt, zuerst wurden nicht chinesische oder andere Banken aus den Leistungsbilanzüberschussländern von der US-Krise getroffen – und noch nicht mal US-Banken –, sondern europäische Banken. Die Länder mit Leistungsbilanzüberschüssen gegenüber den USA waren kaum im Markt für strukturierte Hypotheken engagiert.

Dass europäische Banken in Dollar verschuldet waren und ihre Forderungen in Dollar im Laufe der Häusermarktkrise immer mehr an Wert verloren, bedeutete, sie brauchten auch Dollar, um ihren Zahlungsverpflich-

tungen gegenüber ihren US-Schuldner (den Geldmarktfonds) nachzukommen.

Als die privaten US-Gläubiger nicht mehr zur kurzfristigen Kreditvergabe bereit waren, ersetzte die US-Zentralbank Federal Reserve die Finanzierung. Über die sog. „Term Auction Facility“ (TAF) stellte sie ab Ende 2007 kurzfristige Dollar-Kredite zur Verfügung, die vor allem die US-Niederlassungen europäischer Banken nutzen. Britische Banken (z. B. Barclays, RBS, Bank of Scotland) und deutsche Banken (darunter viele Landesbanken) nahmen einen Großteil der kurzfristigen Kredite in Anspruch.²³ Nach der Pleite der Investment Bank Lehman Brothers im September 2008 erhielten europäische Banken auch durch ihre nationalen Zentralbanken Dollar-Kredite, die sie sich von der Federal Reserve liehen. Das heißt, auch bei reinen Finanztransaktionen gilt: Die USA geben sich in letzter Instanz selbst Kredit.

Keine Ersparnis hat in irgendeinem Moment die Kredite an die USA und an europäische Banken begrenzt. Die Kreditvergabe der europäischen Banken war abhängig von ihrer Einschätzung der Risiken, von der Bankenregulierung und der Verfügbarkeit von US-Dollar. Interessanterweise war die Regulierung europäischer Geschäftsbanken sehr viel laxer als die amerikanischer Geschäftsbanken (nicht freilich amerikanischer Investmentbanken). Besonders deutsche und britische Banken konnten fast ohne Kapital Zweckgesellschaften aufbauen, die zur Finanzierung strukturierter Hypothekenkredite kurzfristige ABCP emittierten.²⁴

Will man das Kreditangebot erklären, darf man sich also nicht auf die Ersparnis konzentrieren, sondern auf die Regulierung. Die Ersparnis, bzw. genau das Entsparen der US-Haushalte, war *Folge* des reichlichen Kredits. Ohne den Kredit hätten die Haushalte keine Ausgabenüberschüsse finanzieren können, hätten also gar nicht entsparen können.

4. Zusammenfassung

Wichtige und einflussreiche Vertreter der *Mainstream*-Volkswirtschaftslehre glauben noch immer an die These, die Ersparnis limitiere in irgendeiner Weise den Kredit.

Diese Sicht ist weder logisch noch empirisch aufrechtzuerhalten. Sie folgt aus einer reinen „Problemverschlingung“. Die Krediterzeugung ist eine reine Finanztransaktion, der keine Ersparnis vorausgeht, und die Geldersparnis einer Gruppe von WirtschaftserInnen verringert *immer* die Geldersparnis aller anderen WirtschaftserInnen. Bilden Haushalte oder der Staat also mehr Nettogeldvermögen durch Ausgabenzurückhaltung, *verringern* sie die Liquidität des Unternehmenssektors, ohne dass nur ein Kredit vergeben worden wäre.

Dass die gesamtwirtschaftliche Ersparnis gleich der Sachvermögensbildung ist, hat nichts damit zu tun, dass Haushalte ihre Geldersparnisse in irgendeiner Weise über das Bankensystem den Unternehmen zur Verfügung stellen. Es ist die Folge davon, dass die Nettogeldersparnis in der Gesamtwirtschaft immer null ist, wie hoch auch immer die Geldersparnis einzelner Wirtschaftseinheiten ist.

Am Fall von Ben Bernankes These weltweiter Ersparnisschwemme wird das besonders deutlich: Die USA mussten nicht auf knappe Ersparnisse aus dem Rest der Welt zurückgreifen, um ihre Häuserinvestitionen zu finanzieren. Die Häuser wurden in letzter Instanz immer durch Kredit aus den USA finanziert, auch wenn sich europäische Banken wegen der in Europa besonders laxen Regulierung als Intermediäre betätigt haben.

Auch zur Realisierung ihrer Importüberschüsse sind die USA nicht auf Kredit und noch weniger auf Ersparnis aus dem Ausland angewiesen. Sie produzieren selbst die Reservewährung, die für alle Nicht-Amerikaner knapp ist. So ist es kein Wunder, dass in der Finanzkrise die US-Zentralbank als Kreditgeber letzter Instanz für europäische Banken einspringen musste.

Kritisiert man zu Recht die zu hohe Kreditvergabe vor der Krise, darf man nicht auf die Höhe der Geldersparnis der Haushalte oder des Staates als Ursache schauen. Die Ausgabenüberschüsse (das Entsparen) der US-Haushalte, aber auch europäischer Volkswirtschaften wie Spanien, Irland oder Griechenland waren *Folge* der reichlich und billig angebotenen Kredite, nicht deren Ursache.²⁵ Das heißt, die Banken- und Finanzmarktregulierung müsste in den Mittelpunkt der politischen und wirtschaftlichen Debatte gestellt werden.

Wie gefährlich die „Spartopftheorie“ des Kredits ist, zeigt sich in der aktuellen Eurokrise. Die durch die Troika oktroyierte staatliche Austeritätspolitik in Europa gepaart mit der Sparanstrengung von Haushalten, die ihre Hypothekenkredite verringern müssen, hat zu einer schweren Rezession geführt, die die Legitimität des europäischen Einigungsprozesses untergräbt. Es müsste heute klar ersichtlich sein, dass die kontraproduktive staatliche Defizitreduzierung den Unternehmen eben *nicht* den Weg zu neuen Krediten freimacht, sondern ihnen ganz im Gegenteil Liquidität entzieht und sie in die Insolvenz treibt.

Europa hat die Lehren aus der Großen Depression der 1930er-Jahre vergessen. Auch damals wurde die angebliche Notwendigkeit staatlichen Sparens in der Krise durch die Spartopftheorie des Kredits legitimiert,²⁶ wie die Zitate Wilhelm Lautenbachs und Hans Gestrichs in der Einleitung zeigen. Beide hatten selbst erlebt und studiert, wie diese Doktrin 1930 bis 1932 in Deutschland die Wirtschaftskrise verschärfte und wie sie den Grund für die Nazi-Herrschaft legte.

Dabei war das Tragische der Großen Depression in Deutschland, dass

nicht nur orthodoxe Wirtschaftswissenschaftler, sondern auch einflussreiche Sozialdemokraten wie etwa der ehemalige Finanzminister und marxistische Theoretiker Rudolf Hilferding gegen keynesianische Ausgabenprogramme argumentierten.²⁷ Genau solche Programme waren von Lautenbach zusammen mit einem der Begründer des Ordoliberalismus, Wilhelm Röpke, 1931 in der Brauns-Kommission als auch vom Dachverband der deutschen Gewerkschaften, vor allem von Wladimir Woytinsky, entwickelt und gefordert worden.

Die einzige Partei, die 1932 höhere Ausgaben des Staates zur Steigerung der Beschäftigung forderte, war die NSDAP. Was die demokratischen Parteien versäumten, wurde von Hitler und seinem Wirtschaftsminister Hjalmar Schacht umgesetzt. Der griff auf Teile der Pläne Lautenbachs und Woytinskys zurück und konnte durch die schnellen Beschäftigungserfolge die Nazi-Diktatur festigen. Auch im Ausland sprach man vor dem Krieg vom „deutschen Wirtschaftswunder“.²⁸ Joan Robinson schrieb dazu: *„I do not regard the Keynesian revolution as a great intellectual triumph. On the contrary, it was a tragedy because it came so late. Hitler had already found how to cure unemployment before Keynes had finished explaining why it occurred.“*²⁹ Die Verwechslung von Sparen und Kredit ist keine lässliche Sünde.

Anmerkungen

- ¹ Robertson (1934) siehe Bibow (2000) für einen historischen Überblick über die Entstehung dieser Theorie.
- ² Börsch-Supan und Gasche (2010).
- ³ Cochrane (2009), Fama (2009).
- ⁴ Lindner (2013b).
- ⁵ Mankiw (1997) 63.
- ⁶ Bernanke (2005).
- ⁷ Sinn (2010).
- ⁸ Lautenbach (1952) 95.
- ⁹ Gestrich (1947) 26f.
- ¹⁰ Etwa Kaiser (2008).
- ¹¹ Ebendort 25.
- ¹² Deutsche Bundesbank (2012).
- ¹³ Kaiser (2008).
- ¹⁴ Stobbe (1994) 197-199.
- ¹⁵ Ebendort 100f.
- ¹⁶ Das ist auch die Grundlage der Gewinngleichung von Kalecki (1942), die auch von Lautenbach (1952) formuliert wurde.
- ¹⁷ Goldberg und Tille (2006).
- ¹⁸ ECB (2013).
- ¹⁹ Ebd.
- ²⁰ Acharya und Schnabl (2010), Borio und Disyatat (2011), Shin (2012).
- ²¹ Acharya und Schnabl (2010), Shin (2012).

- ²² Brunnermeier (2009).
- ²³ Shin (2012).
- ²⁴ Acharya und Schnabl (2010).
- ²⁵ Lindner (2013a).
- ²⁶ Klausinger (2001).
- ²⁷ Garvey (1975).
- ²⁸ Bucerius (1947).
- ²⁹ Robinson (1972) 8.

Literatur

- Acharya, Viral V.; Schnabl, Philipp, Do Global Banks Spread Global Imbalances? Asset-Backed Commercial Paper during the Financial Crisis of 2007-09, in: IMF Economic Review 58/1 (2010) 37-73.
- Ball, Laurence; Mankiw, Gregory, What Do Budget Deficits Do? (Kansas City 1995).
- Bernanke, Ben, The Global Saving Glut and the U.S. Current Account Deficit (= Sandridge Lecture, Virginia Association of Economists, Richmond, VA, 2005).
- Bernanke, Ben, Monetary Policy and the Housing Bubble (Annual Meeting of the American Economic Association, 2010).
- Bibow, Jörg, The Loanable Funds Fallacy in Retrospect, in: History of Political Economy 32/4 (2000) 789-831.
- Borio, Claudio; Disyatat, Piti, Global Imbalances and the Financial Crisis: Ling or no Link? (= BIS Working Paper 346, 2011).
- Börsch-Supan, Axel; Gasche, Martin, Zur Sinnhaftigkeit der Riester-Rente (= MEA Working Paper 197, 2010).
- Brunnermeier, Markus K., Deciphering the Liquidity and Credit Crunch 2007-2008, in: Journal of Economic Perspectives 23/1 (2009) 77-100.
- Bucerius, Gerd, Hintergründe eines Wirtschaftswunders, in: Die Zeit (3. April 1947).
- Cochrane, John H., Fiscal Stimulus, Fiscal Inflation, or Fiscal Fallacies? (= Working Paper, 2009).
- Deutsche Bundesbank, Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung für Deutschland – 2007 bis 2012 (= Statistische Sonderveröffentlichung 4, Frankfurt am Main 2012).
- Donner, Otto, Die Grenzen der Staatsverschuldung, in: Weltwirtschaftliches Archiv 56 (1942) 183-226.
- ECB, The International Role of the Euro (Frankfurt a. M. 2013).
- Fama, Eugene F., Bailouts and Fiscal Stimulus, in: Fama/French Forum; <http://www.dimensions.com/famafrench/2009/01/bailouts-and-stimulus-plans.html> (2009).
- Garvey, George, Keynes and the Economic Activists of Pre-Hitler Germany, in: Journal of Political Economy 83/2 (1975) 391-405.
- Gestrich, Hans, Kredit und Sparen (Godesberg 1947).
- Godley, Wynne; Lavoie, Marc, Monetary Economics: An Integrated Approach to Credit, Money, Income, Production and Wealth (New York 2007).
- Goldberg, Linda; Tille, Cédric, The International Role of the Dollar and Trade Balance Adjustment (= Group of Thirty Occasional Paper 71, 2006).
- Kaiser, Dirk, Treasury Management. Betriebswirtschaftliche Grundlagen der Finanzierung und Investition (Wiesbaden 2008).
- Kalecki, Michal, A Theory of Profits, in: The Economic Journal 52/206-207 (1942) 258-267.
- Klausinger, Hansjörg, Gustav Stolper, Der deutsche Volkswirt, and the Controversy of Eco-

- conomic Policy at the End of the Weimar Republic, in: History of Political Economy 33/2 (2001) 241-267.
- Lautenbach, Wilhelm, Zins, Kredit und Produktion (Tübingen 1952).
- Lindner, Fabian, Banken treiben Eurokrise (= IMK Report 82, Düsseldorf 2013a).
- Lindner, Fabian, Does Saving Increase the Supply of Credit? A Critique of Loanable Funds Theory (= IMK Working Paper 120, Düsseldorf 2013b).
- Mankiw, Gregory, Macroeconomics (New York ³1997).
- Mckinnon, Ronald I., The International Dollar Standard and the Sustainability of the U.S. Current Account Deficit, in: Brookings Papers on Economic Activity 1 (2001) 227-239.
- Minsky, Hyman, Stabilizing an Unstable Economy (New York 1986/2008).
- Robertson, Dennis H., Industrial Fluctuations and the Natural Rate of Interest, in: The Economic Journal 44/176 (1934) 650-656.
- Robinson, Joan, The Second Crisis of Economic Theory, in: The American Economic Review 62/1-2 (1972) 1-10.
- Shin, Hyun Song, Global Banking Glut and Loan Risk Premium, in: IMF Economic Review 60/2 (2012) 155-192.
- Sinn, Hans-Werner, Euro-Krise. Die Bedeutung des Gewährleistungsgesetzes für Deutschland und Europa, in: ifo Schnelldienst 63/10 (2010) 3-9.
- Stobbe, Alfred, Volkswirtschaftliches Rechnungswesen (Berlin-Heidelberg ⁸1994).
- Stützel, Wolfgang, Volkswirtschaftliche Saldenmechanik (Tübingen 1978).
- Stützel, Wolfgang, Paradoxa der Geld- und Konkurrenzwirtschaft (Aalen 1979).

Zusammenfassung

Unter der Mehrheit der *Mainstream*-ÖkonomInnen besteht Konsens, dass das Kreditangebot durch die laufende Ersparnis der Haushalte limitiert sei. Würde der Staat oder das Ausland durch Defizite die knappe Ersparnis absorbieren, könnten die Unternehmen keine Kredite mehr aufnehmen und müssten ihre Investitionen verringern. Dies ist die „*Loanable Funds*“-Theorie. Ben Bernankes „*Global Saving Glut*“-These setzt auf dieser Sicht auf: Danach seien die USA auf die knappen Ersparnisse Ostasiens und der rohstoffexportierenden Länder angewiesen gewesen, um ihren Immobilienboom zu finanzieren.

Der Artikel zeigt anhand einfacher Buchhaltungssätze, dass Kredit niemals durch laufende Ersparnis beschränkt ist, sondern oft genau umgekehrt gilt, dass die Möglichkeit, Ersparnis zu bilden, von der Kreditgewährung abhängt. Das zeigt sich auch im Verhältnis der USA zu ihren Handelspartnern und Gläubigern: Da Nicht-Amerikaner den US-Dollar als Zahlungsmittel akzeptieren, aber nur die USA Dollar herstellen können, verschulden sich Amerikaner zur Finanzierung ihrer Leistungsbilanzdefizite in letzter Instanz bei sich selbst. Jeden Dollar, den Nicht-Amerikaner in den USA investieren, mussten sie sich vorher in den USA verdienen oder leihen. Durch ihre Defizite erlauben die USA anderen Ländern erst, Einkommen und Ersparnis zu bilden.

Abstract

There is a consensus among the majority of economists that the credit supply is limited by current household saving. If governments or foreigners ran deficits, they would absorb this limited saving so that firms could not borrow any longer and had to reduce their investment. This is the „*Loanable Funds*“ theory. Ben Bernanke's „*Global Saving Glut*“ thesis is based on this view: according to Bernanke, the US depended on South East Asian and commodity exporting countries' scarce saving to finance the US real estate boom.

Using simple accounting rules, the article shows however that credit is never limited by current saving. Often, the exact opposite is true: people can only save after others have taken on credit and paid incomes. This is also the case with the US and its trade partners and creditors: since non-Americans accept the US-Dollar as a means of payment, which only the US can produce, Americans give credit to themselves to finance their current account deficits. Each Dollar that non-Americans invest in the US has either been earned or borrowed in the US before. By their deficits, the US does not absorb scarce saving but allows other countries to increase their income and saving.

Reihe „Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK-Wien“

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

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

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

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

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

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

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

Band 14: „Entwürfe für die Zukunft von Wirtschafts- und Sozialpolitik – Alois Guger und Ewald Walterskirchen zum 65. Geburtstag“, hrsg. von Markus Marterbauer und Christine Mayrhofer, 158 Seiten, 2009, € 24.

Band 15: „Ausgliederungen aus dem öffentlichen Bereich – Versuch einer Bilanz“, hrsg. von Christa Schlager, 178 Seiten, 2010, € 24.

Band 16: „Alternative Strategien der Budgetkonsolidierung in Österreich nach der Rezession“, hrsg. von Georg Feigl und Achim Truger, 107 Seiten, 2010, € 16.

Band 17: 75 Jahre „General Theory of Employment, Interest and Money“, hrsg. von Günther Chaloupek und Markus Marterbauer, 176 Seiten, 2012, € 24.

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

Die Vermögensverteilung in Österreich und das Aufkommenspotenzial einer Vermögenssteuer*

**Paul Eckerstorfer, Johannes Halak, Jakob Kapeller,
Bernhard Schütz, Florian Springholz, Rafael Wildauer**

1. Einleitung

Vermögen wird in Österreich seit dem Aufheben der Vermögens- (1993) und der Erbschaftssteuer (2008) nur mehr einer sehr geringen bis gar keiner Besteuerung unterzogen. Der Anteil der vermögensbezogenen Steuern am gesamten Steueraufkommen liegt mit 1,2% (2011) deutlich unter dem OECD-Schnitt von 5,4%.¹ Nachdem Bankenrettungen und steigende Arbeitslosenzahlen nicht nur hier, sondern weltweit die Staaten vor Finanzierungsschwierigkeiten stellen, rückt neuerdings die Vermögenssteuer auch international wieder ins Zentrum der Debatte. Gegenstand einer solchen Steuer ist das Nettovermögen (Gesamtvermögen abzüglich Schulden), wobei natürlich vom Gesetzgeber Ausnahmen für gewisse Vermögensbestandteile eingeführt werden können. Island und Spanien führten sie während der Krise wieder ein, und unlängst erregte der IWF mediale Aufmerksamkeit, als er auf das beträchtliche Aufkommenspotenzial einer Vermögenssteuer hinwies: Eine Besteuerung der reichsten 10% der Bevölkerung könne bei einem Steuersatz von 1%, so der IWF, in den Euro-Ländern ein Aufkommen von etwa 1% des BIP generieren.²

Eine Vermögenssteuer ist aber nicht nur ein wirtschaftspolitisches Instrument zur Einnahmengenerierung für den Staat, sie ist auch ein gesellschaftspolitisches Instrument, um einer zunehmenden Ungleichverteilung der Vermögen entgegenzuwirken. Zunehmende Vermögenskonzentration kann sowohl aus sozialer als auch aus ökonomischer Sicht eine Gefahr für die Stabilität einer Gesellschaft darstellen.³ So zeigen Wilkinson und Pickett (2007), dass das Niveau gesellschaftlicher Ungleichheit in

* In diesem Artikel geäußerte Meinungen stellen die privaten Ansichten der Autoren dar und decken sich daher nicht notwendigerweise mit jenen der nachfolgend genannten Institutionen, in denen diese beschäftigt sind. Teile dieses Beitrags sind bereits unter dem Titel „Reichtumsverteilung in Österreich“ in der Nummer 36/4 (2013) der Wirtschafts- und sozialpolitischen Zeitschrift (WISO) erschienen.

einem direkten Zusammenhang mit gesellschaftlichen Problemstellungen wie Lebenserwartung, Bildungsleistung, Selbstmordraten, Fettleibigkeit, Teenager-Schwangerschaften, mentalen Krankheiten, Fremdenfeindlichkeit, Drogenkonsum und Inhaftierungsraten steht.

Eine zentrale Rolle im öffentlichen Diskurs spielt das Aufkommenspotenzial einer Vermögenssteuer. Um dieses für diverse Ausgestaltungsvarianten abschätzen zu können, bedarf es allerdings genauer Daten bezüglich der vorhandenen Vermögen und deren Verteilung. Hierzu war die Datenlage in Österreich bis vor Kurzem eher spärlich: Die wenigen existierenden Studien bezogen sich aufgrund der Datenlage immer nur auf Subkomponenten des Gesamtvermögens (z. B. Finanzvermögen).⁴ Seit Kurzem gibt es allerdings mit dem von der EZB koordinierten und den einzelnen europäischen Nationalbanken durchgeführten „Household Finance and Consumption Survey“ (HFCS) erstmals eine umfassende haushaltsbezogene Erhebung zur Vermögenssituation und den disaggregierten Vermögensbestandteilen (Finanzvermögen, Sachvermögen, Schulden etc.), welche einen bislang nicht möglichen Einblick in die Vermögenssituation österreichischer Privathaushalte erlaubt.

Generell sind derartige Erhebungen mit zahlreichen Schwierigkeiten konfrontiert, die antizipiert werden müssen, um zu einer möglichst realitätsgetreuen Einschätzung zu gelangen: Sie können falsche Angaben und Antwortverweigerungen enthalten und repräsentieren die Vermögensverteilung nicht vollständig, da die oberste Spitze der VermögensinhaberInnen zumeist gar nicht in der Befragung auftaucht.⁵

Während die meisten dieser Nachteile im Zuge des Survey-Designs des HFCS Berücksichtigung finden und daher im Rahmen der Durchführung der Befragung antizipiert werden, korrigiert das Design des HFCS nicht für die fehlende Repräsentativität bei den größten Vermögen.⁶ Dies stellt eine Einschränkung der Anwendbarkeit dieser Daten dar, die ganz besonders für Fragen nach Vermögenskonzentration und Vermögensbesteuerung relevant ist. Schließlich besitzt die betreffende Personengruppe einen hohen Anteil des Gesamtvermögens und ist für eine seriöse Aufarbeitung der Vermögenssituation daher von besonderer Bedeutung.

Zum Ausgleich dieser Verzerrung ergänzen wir den HFCS-Datensatz mit einer Schätzung des obersten Segments der Vermögensverteilung auf Basis eben jener HFCS-Daten. In der ökonomischen Literatur hat sich zur statistischen Erfassung der Vermögensverteilung die Annahme einer Pareto-Verteilung etabliert.⁷

Dieser Beitrag stellt zuerst den zugrunde liegenden HFCS-Datensatz sowie die daraus hervorgehenden Ergebnisse vor (Abschnitt 2). Anschließend folgt eine Behandlung der zur Datenkorrektur verwendeten Methode (Abschnitt 3) sowie eine Präsentation der daraus resultierenden neuen Ergebnisse (Abschnitt 4). Abschnitt 5 stellt schließlich die Frage nach den

Implikationen der hier vorgenommenen Korrektur für das geschätzte Aufkommen einer Vermögenssteuer, wobei sechs verschiedene hypothetische Steuermodelle simuliert und die jeweiligen Resultate verglichen werden. Abschnitt 6 fasst die Ergebnisse nochmals zusammen.

2. Vermögensverteilung laut HFCS

Die Datenerhebung für den HFCS erfolgte im Rahmen persönlicher Interviews. Hierfür wurden insgesamt 2.380 österreichische Haushalte erfolgreich interviewt. Jedem Haushalt wurde entsprechend seiner Repräsentativität ein statistisches Gewicht zugeordnet. Typischerweise kommt es im Rahmen von Befragungen zu „sensiblen“ Daten wie Einkommen oder Vermögen immer wieder zu fehlenden Antworten etwa aufgrund von Antwortverweigerungen. Im Rahmen des HFCS wurde diesem Problem mittels der Methode der multiplen Imputation entgegengewirkt. Hierbei werden fehlende Werte im Nachhinein durch geschätzte Werte ersetzt. Dieses „Imputieren“ der Daten wird fünfmal wiederholt, um eine gewisse Streuung der so geschätzten Ergänzungswerte zu erreichen, was letztlich zu fünf sogenannten *Implicates* führt, die sich nur in den imputierten Werten voneinander unterscheiden. Diese Methode ermöglicht es, unvollständige Beobachtungen entsprechend zu ergänzen – sie kann aber weder einer systematischen Verzerrung der Angaben (beispielsweise einer erhöhten Anzahl von Falschangaben in gewissen Segmenten der Vermögensverteilung) noch dem Problem der Nichtteilnahme besonders vermögender Haushalte entgegenwirken.⁸

Abbildung 1 zeigt die Verteilung der österreichischen Vermögen nach Vermögensklassen, wie sie sich aus dem HFCS ergibt. Die Balken zeigen an, welcher Anteil der österreichischen Bevölkerung sich in der entsprechenden Vermögenskategorie befindet. Die oberste Vermögensklasse beginnt hier mit einem Nettovermögen (Bruttovermögen abzüglich Schulden) von 500.000 Euro und umfasst etwas mehr als 11% der Bevölkerung.

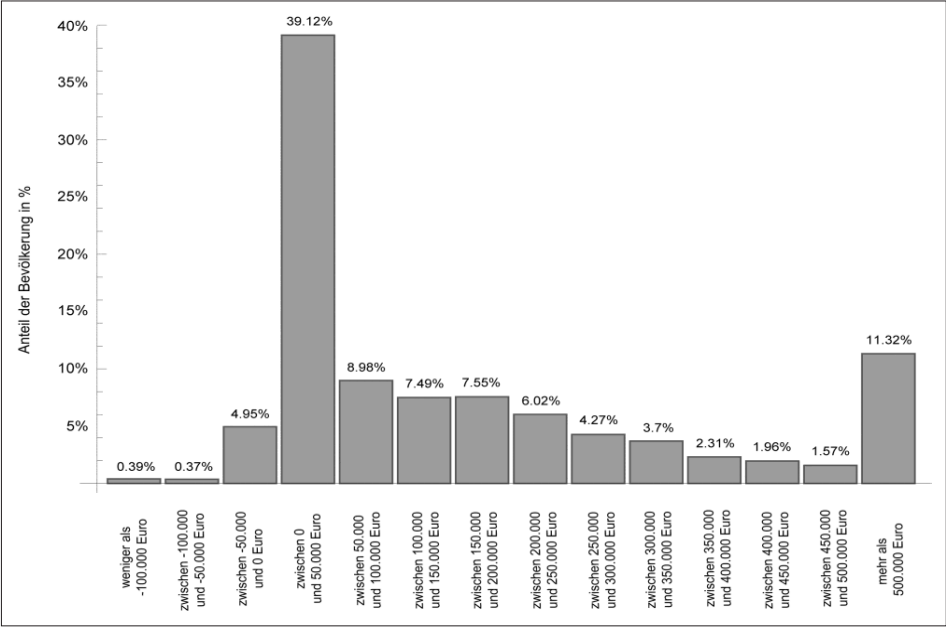
Auf Basis der HFCS-Daten lassen sich aber freilich auch wesentlich genauere Darstellungen berechnen. Ein Beispiel hierfür ist Tabelle 1, die für die Perzentile 95 bis 100 der Vermögensverteilung das kumulierte sowie das durchschnittliche Vermögen zeigt. Eine Darstellung der gesamten Perzentil-Liste findet sich in Eckerstorfer et al. (2013), Anhang I.

Eine andere Variante, um die Verteilung des bestehenden Vermögens abzubilden, ist das Heranziehen einer kumulierten Verteilungsfunktion. Diese zeigt, wie sich die erwarteten Werte (d. h. die anzutreffenden Vermögen) relativ zur Bevölkerung verhalten und ermöglicht Aussagen wie: „Die oberen 20% der Vermögensverteilung haben ein Nettovermögen größer als 310.000 Euro“ oder „MillionärInnen finden sich nur in den oberen

5% der Vermögensverteilung“. Zur leichteren Interpretation sind in der nachstehenden Abbildung einige Orientierungshilfen eingetragen.

Abbildung 3 zeigt eine etwas augenfälligere Darstellung derselben Vermögensverhältnisse anhand der HFCS-Daten. Hier wird das Vermögen bestimmter Segmente der Vermögensverteilung gemäß der sich aus dem HFCS ergebenden Anteilen am Gesamtvermögen abgebildet.

Abbildung 1: Die Nettovermögensverteilung in Österreich nach Vermögensklassen auf Basis der HFCS-Daten



Quelle: Replikation; Original in Fessler et al. (2012) 41.

Tabelle 1: Vermögensverteilung der obersten 5 Perzentile

Perzentil	Gesamtvermögen im Perzentil	Durchschnittsvermögen im Perzentil
96	€ 38,8 Mrd.	€ 1,0 Mio.
97	€ 48,7 Mrd.	€ 1,3 Mio.
98	€ 65,5 Mrd.	€ 1,7 Mio.
99	€ 94,1 Mrd.	€ 2,5 Mio.
100	€ 237,0 Mrd.	€ 6,4 Mio.

Quelle: eigene Berechnungen.

Abbildung 2: Verteilungsfunktion der österreichischen privaten Nettovermögen auf Basis der HFCS-Daten

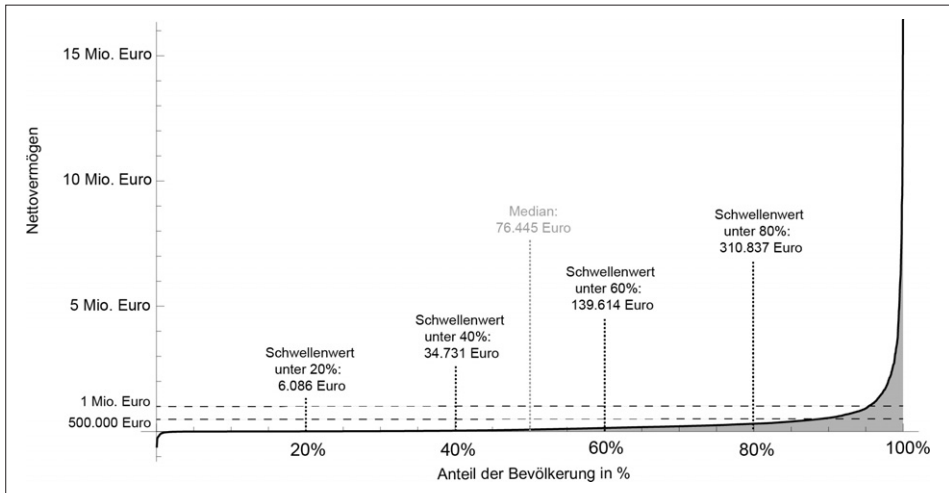
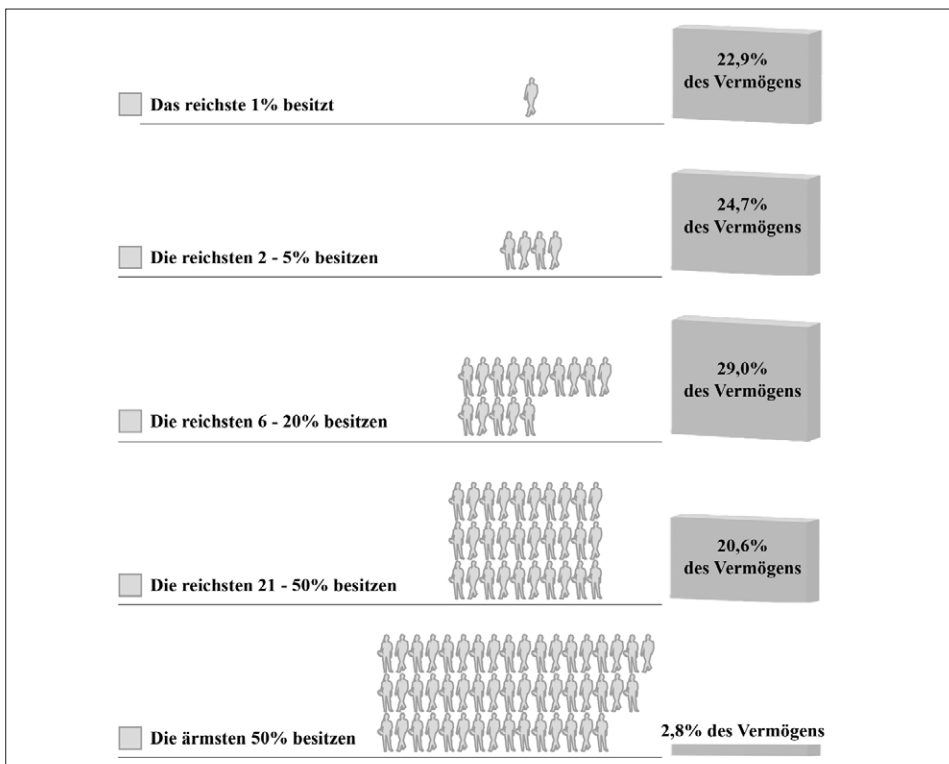


Abbildung 3: Darstellung von relativen Nettovermögensanteilen mittels der HFCS-Daten

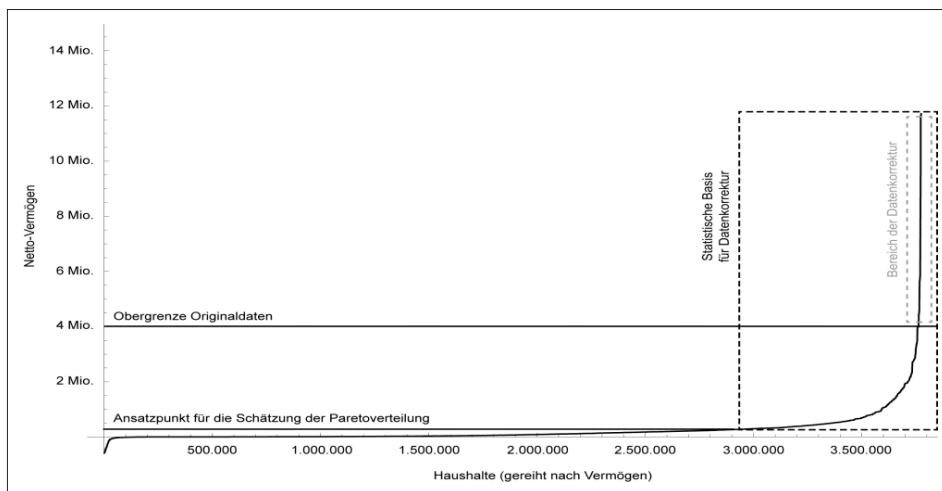


3. Zur Korrektur des fehlenden Reichtums: Eine Methode zur Schätzung des österreichischen Privatvermögens

Typisch für die Verteilung von Einkommen und Vermögen ist, dass diese ab einem gewissen Schwellenwert durch ein Potenzgesetz abbildbar erscheinen – eine Eigenschaft, die sich in der Annahme einer Pareto-Verteilung widerspiegelt. Dieser ursprünglich von Vilfredo Pareto (1896) für die Einkommensverteilung Italiens identifizierte Zusammenhang wurde in zahlreichen Studien zur Schätzung des oberen Einkommens- und Vermögenssegmentes herangezogen.⁹ Hervorstreichen ist jedenfalls, dass Einkommen und Vermögen eben nur ab einem gewissen Schwellenwert paretoverteilt sind. Altzinger (2009) etwa gibt für die Verteilung von Einkommen die obersten 20% als Richtwert an.¹⁰

Die hier angewandte Strategie zur Schätzung der obersten Vermögen folgt dabei im Wesentlichen drei Schritten: Zuerst wird auf Basis der verfügbaren Daten für einen oberen Abschnitt der Verteilung eine Pareto-Verteilungsfunktion geschätzt. Der genaue Schwellenwert ergibt sich dabei rein aus statistischen Kriterien. In einem zweiten Schritt werden alle HFCS-Beobachtungen mit einem Nettovermögen größer als 4 Mio. Euro, also etwa das reichste Prozent der Haushalte (oberstes Vermögensperzentil), aus den Daten entfernt. Der Grund hierfür ist, dass in diesem Bereich zwar reiche Haushalte (bis rund. 20 Mio. Euro), aber eben keine besonders reichen Haushalte (mit einem Vermögen größer als 20 Mio. Euro) erfasst sind, jedoch die vorhandenen Datensätze im HFCS als für das gesamte Perzentil repräsentativ behandelt werden.¹¹ In einem dritten Schritt werden Haushalte mit einem Vermögen größer als 4 Mio. Euro auf Basis

Abbildung 4: Veranschaulichung der Methode zur Datenkorrektur



der geschätzten Pareto-Verteilung generiert und den Daten hinzugefügt. So wird sichergestellt, dass auch extrem reiche Haushalte im Sample vorhanden sind. Die nachstehende Abbildung 4 fasst die hier implementierte Vorgangsweise schematisch zusammen. Alle relevanten Rechenschritte sind in Eckerstorfer et al. (2013), Anhang II und Anhang IV, im Detail dargestellt.

3.1 Bestimmung der Verteilungsparameter

Bei der Anwendung der Pareto-Verteilung ist die Wahl eines geeigneten Ansatzpunktes für die Verteilung von zentraler Relevanz. Gesucht wird dabei jener Schwellenwert X , für den gilt, dass alle Vermögenswerte größer als X paretoverteilt sind. Obgleich die Wahl dieses Ansatzpunktes eine beträchtliche Implikation für die Ergebnisse mit sich bringen kann, wird dieser nur in seltenen Fällen mit Hilfe statistischer Methoden bestimmt, sondern zumeist der Literatur oder theoretischen Erwägungen entlehnt.¹²

In unserer Studie wurde primär die erste Strategie verfolgt und der relativ geeignetste Ansatzpunkt isoliert. Im Detail wurde diese Operation wie folgt durchgeführt: Zuerst wurden die Schwellenwerte für die Perzentile 71-100 bestimmt und über alle fünf Imputationen mit Hilfe eines *Maximum Likelihood*-Schätzers¹³ die entsprechenden Parameterwerte errechnet. Dies liefert für jedes *Implicate* 30 verschiedene Pareto-Verteilungen (jeweils mit einem der Perzentile 71-100 als Ansatzpunkt). Die resultierenden Spezifikationen der Verteilungsfunktion wurden in einem zweiten Schritt mit Hilfe eines für diese Fragestellung geeigneten statistischen Tests, dem Cramer-von-Mises-Test, auf ihre Plausibilität in Relation zu den zugrunde liegenden Daten hin überprüft. Eine wichtige methodische Anmerkung in diesem Kontext ist, dass die Nullhypothese dieser Tests annimmt, die Daten entsprächen einer Pareto-Verteilung mit den jeweiligen Parametern. Gemäß dieser Interpretation sind hohe p-Werte bei den Tests als Signum für die entsprechende Verteilung auszulegen, da in diesen Fällen die Nullhypothese nicht verworfen werden kann.

Tabelle 2: Nettovermögen und geschätzte Pareto-Alphas am Schwellenwert des 78. Perzentils

Imputation	Paretos Alpha	Ansatzpunkt für Pareto-Verteilung
#1	1,29	Nettovermögen von 281.242 Euro
#2	1,15	Nettovermögen von 287.809 Euro
#3	1,33	Nettovermögen von 289.811 Euro
#4	1,25	Nettovermögen von 293.161 Euro
#5	1,37	Nettovermögen von 288.422 Euro
Durchschnitt	1,28	Nettovermögen von 288.089 Euro

Hier wurde ersichtlich, dass gerade die Daten am oberen Rand der Verteilung als Ansatzpunkte für eine formale Modellierung nur wenig vertrauenswürdig scheinen, da hier die statistischen Resultate stark mit der jeweils verwendeten Grundgesamtheit schwanken. Umgekehrt gibt es Bereiche konstanterer Schätzungen (etwa rund um das 80. Perzentil), in denen sich die Schwankungen über die Grundgesamtheit bzw. zwischen den Imputationen innerhalb eines relativ stabilen Korridors einpendeln. Der konkrete Ansatzpunkt für die Pareto-Verteilung wurde schließlich in zwei Schritten gewählt. Zuerst wurde ein Intervall bestimmt, in dem der Test über alle fünf Imputationen p-Werte größer als 0,2 erreichte. Um in diesem Intervall den aus statistischer Sicht vertrauenswürdigsten Ansatzpunkt zu bestimmen, wurde in Folge nach jenem Punkt gesucht, in dem das Minimum der fünf p-Werte im jeweiligen Perzentil maximal ist. Für den Cramer-von-Mises-Test ist dies das 78. Perzentil. Dieses wurde in der Folge als Ansatzpunkt mit der geringsten statistischen Unsicherheit identifiziert und als Basis für alle weiteren Berechnungen verwendet. Tabelle 2 zeigt die geschätzten Werte für die Pareto-Alphas sowie die Nettovermögen der jeweiligen Ansatzpunkte (Schwellenwert des 78. Perzentils) über alle fünf Imputationen.

3.2 Elimination und Ergänzung von Haushalten

Die Korrektur des vorhandenen Datensatzes erfolgt in insgesamt vier Schritten: Zuerst werden dabei all jene Beobachtungen im HFCS eliminiert, die ein Nettovermögen von über 4 Mio. Euro aufweisen (jener Teil der Daten, der als nicht repräsentativ erachtet wurde). Durch diese Maßnahme gehen relativ wenig Haushalte verloren (je nach Imputation zwischen 8 und 30 Beobachtungen, die zwischen 11.374 und 44.081 Haushalte repräsentieren), wobei man hier analog zum bereits Gesagten annimmt, dass in diesen Beobachtungen besonders reiche Haushalte nicht bzw. nicht ausreichend abgebildet sind.

In einem zweiten Schritt wird die jeweilige kumulative Pareto-Verteilungsfunktion mit den zuvor geschätzten Parametern herangezogen und auf Basis einer Schlussrechnung die Zahl der Haushalte errechnet, die ein Nettovermögen über 4 Mio. Euro aufweisen.¹⁴ Diese Vorgangsweise impliziert, dass zur Ergänzung fehlender Haushalte nur auf die qualitativ hochwertigen Daten aus der HFCS-Erhebung zurückgegriffen werden muss und – im Gegensatz zu anderen derartigen Ansätzen¹⁵ – vergleichsweise weniger verlässliche Quellen (z. B. Reichenlisten) nicht in die entsprechenden Berechnungen einfließen.

Der nächste Schritt erfordert die Generierung der gerade berechneten Anzahl an Haushalten mit einem Nettovermögen über 4 Mio. Euro. Diese erfolgt mittels Ziehung aus der zuvor ermittelten Verteilungsfunktion,

wobei hierzu der gewichtete Durchschnitt aus fünf Ziehungen verwendet wird und die Anzahl der zu ziehenden Haushalte von Imputation zu Imputation unterschiedlich ist (die entsprechenden Werte liegen dabei zwischen 22.982 und 40.252 Haushalte). Diese werden in der Folge dem HFCS-Datensatz mit einem Gewicht von 1 hinzugefügt. Jeder gezogene Haushalt repräsentiert damit exakt einen Haushalt der Grundgesamtheit der österreichischen Bevölkerung.

Zuletzt müssen die durch die vorgenommene Modifikation nicht mehr völlig konsistenten Gewichtungen der Original-Haushalte korrigiert werden.¹⁶ Dabei werden die Nettoveränderungen innerhalb der jeweiligen Imputationen (diese bewegen sich zwischen +17.000 und -4.000 Haushalten) in Relation zur Gesamtbevölkerung gesetzt und die originalen Gewichte dementsprechend abgeschmolzen bzw. aufgewertet.¹⁷

Einen letzten nennenswerten Faktor bildet die vorgenommene „Deckelung“ der Zufallsziehung. Die zufällig zu ziehenden Vermögenswerte wurden mit einer Milliarde Euro gedeckelt. Obgleich das Modell eine durchaus realistische Anzahl an MilliardärInnen schätzt (ca. 30 Milliardärshaushalte), haben wir uns entschieden, die entsprechende Ziehung zu begrenzen, da die Schätzung des äußersten Randes einer Verteilung immer mit besonders hoher Unsicherheit behaftet ist. Daher enthalten die verwendeten Stichproben aus Gründen der kalkulatorischen Vorsicht keine MilliardärInnen.

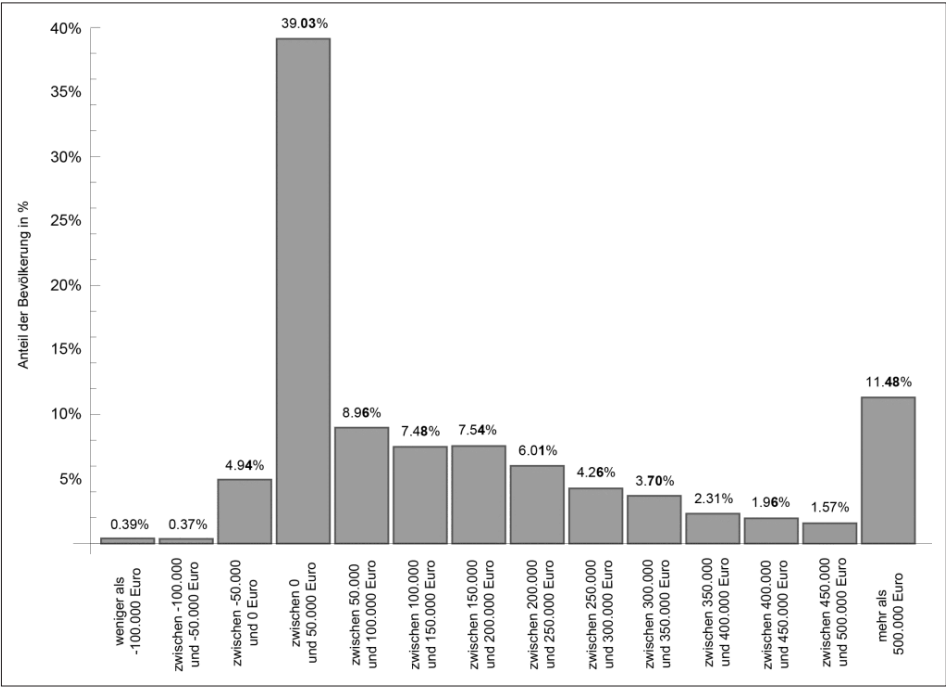
4. Die Vermögensverteilung in Österreich unter Berücksichtigung der Datenkorrektur

Eine erste zentrale Frage hinsichtlich der hier vorgenommenen Datenmodifikation ist die Auswirkung der Berücksichtigung der Spitzenvermögen auf die Gesamtstruktur der Stichprobe. Um diesen Aspekt zu analysieren, zeigt Abbildung 5 in Analogie zu Abbildung 1 wiederum die auf Vermögensklassen aufgeteilte Gesamtbevölkerung. Veränderungen in den Werten bzw. der Darstellung werden dabei fett hervorgehoben. In dieser Variante der aggregierten Darstellung ist nur eine minimale Veränderung erkennbar. Zu sehen ist dabei lediglich, dass die Zahl der Haushalte mit einem Nettovermögen über € 500.000 aufgrund der Korrektur der Stichprobe leicht ansteigt und dass sich analog dazu Anteile der anderen Vermögensklassen leicht reduzieren.

Auch eine Replikation der Perzentilliste wie in Tabelle 1 bringt vergleichbare Ergebnisse: Besonders eklatant ist nur der Vermögensstand des reichsten Perzentils gewachsen, nämlich um 98,6%. Damit steigt auch das sich aus der Schätzung ergebende gesamte Nettovermögen signifikant von etwa 1000 Mrd. Euro auf etwa 1249 Mrd. Euro. Die nachstehende

Tabelle 3 zeigt die Daten der obersten fünf Perzentile. Die gesamte modifizierte Perzentilliste findet sich wiederum in Eckerstorfer et al. (2013), Anhang III.

Abbildung 5: Die Nettovermögensverteilung in Österreich nach Vermögensklassen auf Basis der modifizierten HFCS-Daten



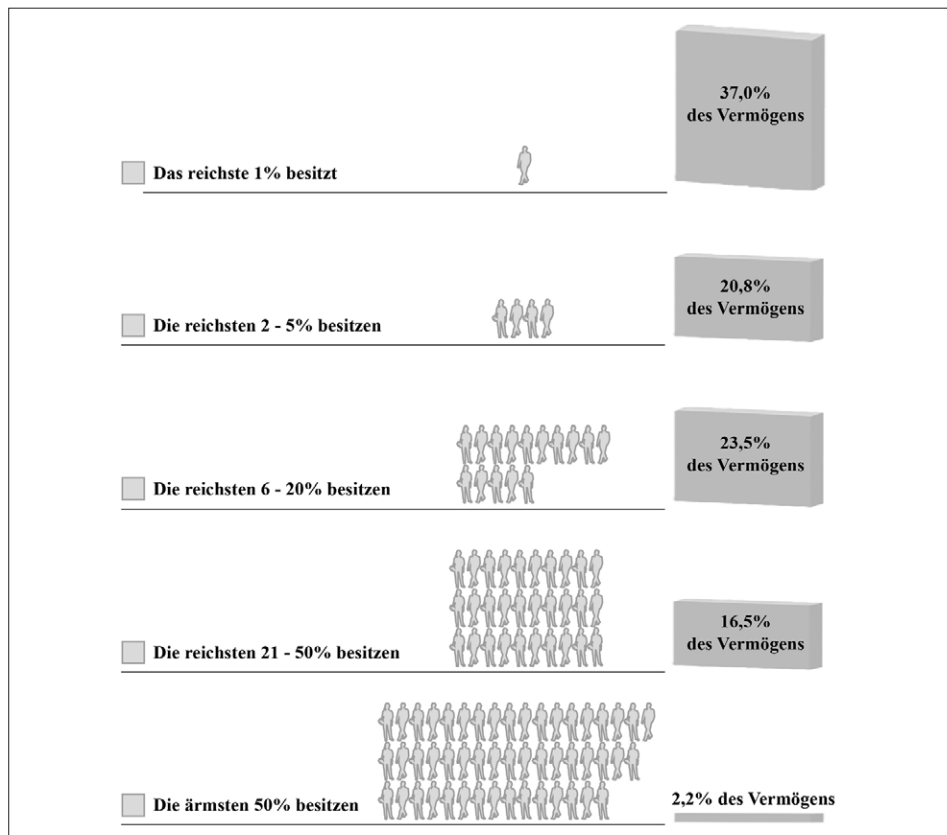
Quelle: Replikation von Abbildung 1; Unterschiede hervorgehoben.

Tabelle 3: Die Nettovermögen der reichsten fünf Perzentile auf Basis der modifizierten HFCS-Daten

Perzentil	Gesamtvermögen im Perzentil	Durchschnittsvermögen im Perzentil
96	€ 40,4 Mrd.	€ 1,1 Mio.
97	€ 50,8 Mrd.	€ 1,3 Mio.
98	€ 66,6 Mrd.	€ 1,8 Mio.
99	€ 101,0 Mrd.	€ 2,7 Mio.
100	€ 469,1 Mrd.	€ 12,7 Mio.

Analog zu Abbildung 3 zeigt Abbildung 6 die veränderten Vermögensverhältnisse (Nettovermögen) anhand des Anteils verschiedener Vermögensgruppen. Beachtenswert ist hier, dass der Anteil des obersten Prozents von 22,9% auf 37% des Gesamtvermögens ansteigt.

Abbildung 6: Darstellung von relativen Nettovermögensanteilen mittels der korrigierten HFCS-Daten



5. Anwendungsfall Vermögensbesteuerung

Um ein Beispiel für die praktische Anwendbarkeit der modifizierten Daten zu geben und die Implikationen dieser Modifikation für die Praxis zu illustrieren, werden nun im vorliegenden Kapitel verschiedenste hypothetische Vermögenssteuervarianten auf deren Aufkommen hin geschätzt. An dieser Stelle sei zu erwähnen, dass es in Österreich in der Vergangenheit bereits eine Vermögenssteuer gab, welche allerdings 1993 abgeschafft wurde.¹⁸ Bei den hier vorgeschlagenen Vermögenssteuermodellen werden, im Unterschied zu der ursprünglichen Variante, ausschließlich Haushalte (und damit keine Körperschaften) als Steuersubjekte herangezogen. Das in Körperschaften gebundene Vermögen wird dabei allerdings in den folgenden Modellrechnungen nicht ignoriert – vielmehr ist es als Bestandteil der Privatvermögen der Haushalte auch relevant für die Bestimmung

der jeweiligen Bemessungsgrundlagen. Firmenvermögen wird hier also auf der Ebene der Privathaushalte, die Firmen besitzen, besteuert – die Firmen selbst werden daher nicht als Steuersubjekte behandelt.

Im Folgenden werden sechs verschiedene Steuertarife auf Basis von vier unterschiedlichen Kombinationen von Annahmen analysiert: Zuerst wird der jeweilige Tarif schlicht mit den unveränderten Originaldaten durchgerechnet. Eine zweite Simulation liefert ein Schätzergebnis für den modifizierten Datensatz. Eine dritte Anwendung liefert ein Schätzergebnis auf Basis der modifizierten Daten und unter Berücksichtigung von Ausweicheffekten seitens der Steuersubjekte. Zur Quantifizierung dieser Effekte wurden in der entsprechenden Literatur etablierte Größen herangezogen.¹⁹ Schließlich wird in der letzten Variante untersucht, wie sich sehr starkes Ausweichverhalten auf die Aufkommensschätzung auswirkt. Zu diesem Zweck wird von den doppelten Werten von Bach und Beznoska (2012) ausgegangen.²⁰ Dabei stehen im Nachfolgenden vor allem die errechneten Steueraufkommen im Vordergrund – es können aber auch jederzeit alternative Indikatoren im Modell bestimmt werden (z. B. Anzahl der betroffenen Haushalte).

Bei den ersten beiden simulierten Tarifen handelt es sich um lineare Steuermodelle mit einem Freibetrag von 500.000 Euro (was in etwa eine Besteuerung des obersten Dezils bedeuten würde) in Modell I und 1 Mio. Euro in Modell II. Der Steuersatz beträgt jeweils 1%. Bei den anderen vier Modellen handelt es sich jeweils um progressive Tarife. Das erste dieser Modelle besteht aus einem zweistufigen Steuertarif mit einem Freibetrag von 1 Mio. Euro und eher niedrigen Steuersätzen (0,3% zwischen 1 und 2 Mio., darüber 0,7%). Die verbleibenden Tarife sind jeweils dreistufig: Variante 2 hat einen Freibetrag von 700.000 Euro (Steuersätze: 700.000-1 Mio.: 0,5%; 1-2 Mio.: 1%; >3 Mio.: 1,5%) und Variante 3 von 1 Mio. Euro (Steuersätze: 1-2 Mio.: 0,7%; 2-3 Mio.: 1%; >3 Mio.: 1,5%). Variante 4 besteht schließlich aus einem Steuermodell, bei dem das Ausmaß der Besteuerung mit steigendem Vermögen überproportional ansteigt. Im Detail sieht dieser Tarif einen Freibetrag bis 2 Mio. Euro vor – ab diesem Punkt würde ein Steuersatz von 1% (bis 10 Mio.), 2% (zwischen 10 und 100 Mio.) und 5% (ab 100 Mio.) schlagend werden.

Die nachstehende Tabelle 4 zeigt die geschätzten Steueraufkommen unter Berücksichtigung der hier angenommenen Freibeträge und Steuersätze. Der Effekt der Datenkorrektur ist für alle Modelle eine Erhöhung des erwarteten Steueraufkommens, wobei dieser Effekt für progressive Tarifmodelle wesentlich stärker ausfällt als für lineare Modelle. Dieses Ergebnis war freilich zu erwarten: Die Korrektur am oberen Ende der Verteilungsstatistik wirkt sich notwendigerweise gerade im Kontext progressiver Steuertarife, die verstärkt auf den oberen Rand der Vermögensverteilung zugreifen, stärker aus. Interessant ist dabei insbesondere, dass eine

Schätzung der Originaldaten die lineare, also am wenigsten progressive Lösung als aufkommensstärkste Variante aufweist, während für die modifizierten Daten die progressivste aller Tarifvarianten auch jene mit der höchsten Aufkommensintensität darstellt. Allerdings wäre im Falle einer solchen Tarifgestaltung vermutlich mit wesentlich stärkeren Ausweichereffekten zu rechnen, als hier angenommen wurde.

Tabelle 4: Resultate Vermögenssteuersimulationen (Aufkommensschätzung)

	Originaldaten	Modifizierte Daten	Modifizierte Daten und Ausweichereffekte	Modifizierte Daten und starke Ausweichereffekte
Lineares Modell I Freibetrag: 500.000 € Steuersatz: 1%	€ 4,3 Mrd.	€ 6,8 Mrd.	€ 5,1 Mrd.	€ 4,4 Mrd.
Lineares Modell II Freibetrag: 1 Mio. € Steuersatz: 1%	€ 3,0 Mrd.	€ 5,4 Mrd.	€ 4,1 Mrd.	€ 3,5 Mrd.
Progressive Steuer I Freibetrag: 1 Mio. € Steuersatz: 1-2 Mio.: 0,3%; >2 Mio.: 0,7%	€ 1,6 Mrd.	€ 3,3 Mrd.	€ 2,6 Mrd.	€ 2,2 Mrd.
Progressive Steuer II Freibetrag: 700.000 € Steuersatz: 700.000-2 Mio.: 0,5%; 2-3 Mio.: 1%; >3 Mio.: 1,5%	€ 3,4 Mrd.	€ 7,0 Mrd.	€ 5,4 Mrd.	€ 4,6 Mrd.
Progressive Steuer III Freibetrag: 1 Mio. € Steuersatz: 1-2 Mio.: 0,7%; 2-3 Mio.: 1%; >3 Mio.: 1,5%	€ 3,3 Mrd.	€ 6,9 Mrd.	€ 5,3 Mrd.	€ 4,5 Mrd.
Progressive Steuer IV Freibetrag: 2 Mio. € Steuersatz: 2-10 Mio.: 1%; 10-100 Mio.: 2%; >100 Mio.: 5%	€ 2,2 Mrd.	€ 8,5 Mrd.	€ 6,5 Mrd.	€ 5,4 Mrd.

Dennoch gilt auch für die weniger stark progressiven Tarife derselbe Zusammenhang: Auch diese gehen – bei Verwendung der modifizierten Daten – mit einem höheren Steueraufkommen einher.

Die Validität der hier angegebenen Schätzungen hängt dabei im Wesentlichen davon ab, inwieweit ein etwaig zu implementierendes Steuermodell tatsächlich die im HFCS abgebildeten Vermögenswerte erfasst. Hier sind institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen und damit die genaue legislative Definition der Steuerbemessungsgrundlage bzw. des

Besteuerungsmodus von entscheidender Relevanz und können massiven Einfluss auf die Schätzergebnisse nehmen. Zumindest die nachstehenden drei Aspekte sind für die Validität der Schätzung von besonderer Bedeutung: Erstens beruhen die hier vorliegenden Schätzung auf der Annahme, dass eine etwaige Besteuerung auf Haushaltsbasis vorgenommen wird und auch die vorgeschlagenen Freibeträge auf dieser Ebene angesetzt werden. Würde man hier ein alternatives Prinzip implementieren – etwa eine Besteuerung auf Personenbasis –, wären völlig andere Werte zu erwarten. Zweitens basieren die hier angenommenen Parameter zur Beschreibung von Ausweicheffekten nicht auf einer eigenen empirischen Untersuchung sondern wurden aus Bach und Beznoska (2012) übernommen, woraus sich eine gewisse Unsicherheit hinsichtlich der Brauchbarkeit dieser Parameter zur Beschreibung der österreichischen Situation ergibt. Aus diesem Grund wurde auch eine Variante mit verdoppelten Ausweicheffekten modelliert (siehe Tabelle 4), um die Folgen einer möglichen Unterschätzung von Ausweichreaktionen zu illustrieren. Drittens stellt sich noch die Frage nach der Übereinstimmung zwischen den im HFCS angegebenen Werten, die auf einer Selbsteinschätzung der Haushalte beruhen, und den im Rahmen eines etwaigen Besteuerungsmodell implementierten Bemessungsgrundlagen. In diesem Kontext ist es offensichtlich, dass eine definitorische Übereinstimmung zwischen den angegebenen Daten und einem etwaigen Steuermodell entscheidend für die Brauchbarkeit der in Tabelle 4 abgebildeten Schätzungen ist. So wird etwa im HFCS der ungefähre Marktwert von Immobilien angegeben – würde man hier allerdings eine Besteuerung auf Basis der Einheitswerte anstelle von Marktwerten vorsehen, ergäbe sich eine massive Änderung für das erwartete Aufkommen, da Einheitswerte oft nur einen Bruchteil der Marktwerte ausmachen. Eine ähnliche Beobachtung kann im Zusammenhang mit dem Firmenvermögen notiert werden: Hier wurden die Haushalte nach dem Wiederverkaufswert ihres Betriebs gefragt, wobei unklar bleibt, nach welchen Kriterien einzelne Haushalte ihr Firmenvermögen bewerten. Würde man eine etwaige Besteuerung auf typischen Wertermittlungsmethoden für Firmen fundieren, die zumeist auf den erwarteten *Cashflows* der kommenden Jahre basieren, könnte sich auch in diesem Kontext eine signifikante Differenz zwischen den im HFCS erhobenen und den zur Besteuerung veranschlagten Werten ergeben. In Summe sind die obigen Schätzungen also als vorsichtige Projektionen zu werten, wobei die sich ergebenden Unsicherheiten weniger aus einer mangelnden Verlässlichkeit des Datensatzes resultieren, sondern vorwiegend der Frage, inwieweit die in einem etwaigen Steuermodell abgebildeten institutionell-rechtlichen Annahmen mit den im Rahmen des HFCS erhobenen Daten korrespondieren, geschuldet sind.

Weiters ist zu konstatieren, dass die Auswirkungen der Untererfassung

im Bereich der oberen Vermögensschichten im Rahmen der HFCS-Erhebung einen wesentlich stärkeren Einfluss haben als die fehlende Inkorporation von Ausweicheffekten im Bereich der Steuersubjekte. Die Simulationsergebnisse unter Berücksichtigung von Untererfassung und Ausweicheffekten liefern wesentlich höhere Ergebnisse als eine Simulation auf Basis der Originaldaten, die beide Aspekte unberücksichtigt lässt.

6. Resümee

Der vorliegende Beitrag liefert eine erste Schätzung für das Aufkommenspotenzial einer Vermögenssteuer in Österreich. Möglich gemacht wurde eine solche Schätzung durch das erstmalige Vorliegen genauer Daten zur Vermögensverteilung in Österreich durch die von der OeNB erhobenen HFCS-Daten. Allerdings können diese Daten nicht vorbehaltlos übernommen werden, da eine Untererfassung der besonders reichen Haushalte vorliegt. Diese fehlende Erfassung wurde deshalb zuerst mittels Pareto-Verteilung korrigiert. Für die Schätzung der Pareto-Verteilung wurde dabei etwas mehr als das obere Fünftel der HFCS-Daten herangezogen. Der genaue Ansatzpunkt der Verteilung wurde dabei mit Hilfe eines geeigneten statistischen Tests (Cramer-von-Mises) bestimmt. Anschließend wird der vorhandene HFCS-Datensatz durch Zufallsziehungen aus dieser Verteilung ergänzt, um das oberste Vermögenssegment (Nettovermögen 4 Mio. Euro) besser abbilden zu können. Zugleich werden alle im HFCS vorhandenen Haushalte mit einem Vermögen über 4 Mio. entfernt.

Es zeigt sich, dass eine solche Korrektur erhebliche Auswirkungen auf die Ergebnisse hat. So steigt dadurch das geschätzte Gesamtvermögen von etwa 1.000 Mrd. Euro auf 1.249 Mrd. Euro, wovon der Großteil des Zugewinns auf das oberste Perzentil entfällt (das Vermögen dieses Perzentils steigt um 98,6%). Daraus ergibt sich u. a., dass die reichsten 10% der ÖsterreicherInnen nicht 61% (HFCS), sondern 69% des Gesamtvermögens besitzen.

Darauf aufbauend wurden sechs hypothetische Vermögenssteuervarianten auf ihr Aufkommenspotenzial hin geschätzt. Hier zeigt sich, dass das Aufkommenspotenzial naturgemäß von den Steuermodellen abhängt bzw. auch von den unterstellten Ausweichreaktionen. Die Effekte der durchgeführten Datenkorrektur auf das geschätzte Steueraufkommen sind für progressiv gestaltete Modelle relativ gewichtiger als für solche mit linearem Steuertarif.

Anmerkungen

- ¹ AKOÖ (2013).
- ² IWF (2013).
- ³ Guttman, Plihon (2010); Stiglitz (2012)
- ⁴ Beer et al. (2006) verwendeten OeNB-Daten zu Finanzvermögen aus dem Jahr 2004 und kamen zu dem Ergebnis, dass das durchschnittliche Finanzvermögen bei 51.790 EUR (Median: 21.855 EUR) liegt. Hahn und Magerl (2006) schätzten die Vermögensverteilung über die Disaggregation von VGR-Daten und kamen dabei zu Ergebnissen, welche mit jenen von Beer et al. (2006) konsistent sind.
- ⁵ Hoeller et al. (2012); Avery Elliehausen, Kennickell (1986).
- ⁶ Siehe dazu auch Fessler et al. (2012) 36.
- ⁷ Siehe hierzu beispielsweise Alvaredo, Saez (2009); Bach, Beznoska (2012); Bach, Beznoska, Steiner (2010); Davies et al. (2007), Durán-Cabré, Esteller-Moré (2010), Kopczuk, Saez (2004), Radner, Vaughan (1987).
- ⁸ Für nähere Details siehe Albacete et al. (2013).
- ⁹ Vgl. u. a. Altzinger (2009); Atkinson (2006); Cowell (2009); Cowell (2011); Klass et al. (2006).
- ¹⁰ Vgl. Altzinger (2009) 7.
- ¹¹ Aus der jährlich vom Trend Magazin veröffentlichten Reichenliste ist etwa ersichtlich, dass es in Österreich einige Milliardäre gibt. Dies ist ein weiteres Indiz dafür, dass der HFCS die besonders reichen Haushalte nicht sehr gut abbilden kann.
- ¹² Vgl. beispielhaft Bach et al. (2010); Bach, Beznoska (2012).
- ¹³ Clauset et al. (2009).
- ¹⁴ Hierzu wird aus dem HFCS-Datensatz die Anzahl der Haushalte zwischen dem jeweiligen Ansatzpunkt für die Pareto-Verteilung und der 4-Millionen-Grenze entnommen und in die entsprechende Formel eingefügt. Die entsprechende kumulative Dichtefunktion (hier: CDF) liefert den Prozentanteil all jener Haushalte, die sich über dem Ansatzpunkt, aber unterhalb der 4-Millionen-Grenze befinden. Daraus ergibt sich die folgende Schlussrechnung zur Bestimmung der Zahl der Haushalte mit einem Nettovermögen größer als 4 Millionen Euro (X = Zahl der zu ergänzenden Haushalte, Y = Zahl der Haushalte zwischen Ansatzpunkt und 4 Millionen):

$$X = \frac{Y \cdot (1 - CDF)}{CDF}$$
- ¹⁵ Vgl. Bach et al. (2010); Bach, Beznoska (2012).
- ¹⁶ Dies ergibt sich aus dem Umstand, dass die sich aus Schritt 2 ergebende Anzahl der Haushalte mit einem Nettovermögen größer als 4 Millionen Euro nicht identisch ist mit der Anzahl der aus dem Datensatz eliminierten Haushalte (Schritt 3).
- ¹⁷ Für die Implicates 1, 3, 4 und 5 ist die Anzahl der neu hinzugefügten Haushalte größer als jene der eliminierten Haushalte (jene mit einem Vermögen über 4 Millionen Euro). Hier müssen also die Gewichte der im Datensatz verbleibenden Haushalte proportional abgeschmolzen werden. In Implicate 2 ist die Anzahl der eliminierten Haushalte größer als die Zahl der neu generierten Haushalte. Dies ergibt sich aus dem Umstand, dass im Vergleich zu den anderen Implicates die Anzahl der Haushalte mit einem Vermögen über 4 Millionen Euro deutlich höher ist und dadurch eine größere Zahl an Haushalten aus dem Sample entfernt werden muss. In der Folge müssen hier also die Gewichte der verbleibenden Haushalte proportional aufgewertet werden.
- ¹⁸ Das Gesamtaufkommen der Vermögenssteuer 1993 in Österreich betrug 612 Mio. Euro. Der damalige proportional gestaltete Steuersatz betrug 1% mit persönlichen Freibeträgen in Höhe von jeweils 10.900 Euro (150.000 Schilling) für den Steuerpflichtigen,

die Ehegattin sowie für jedes minderjährige Kind. Zusätzlich war ein Altersfreibetrag in gleicher Höhe für Personen über 60 Jahre vorgesehen. Auch Körperschaften, deren Vermögen hauptsächlich über die Einheitswerte des Betriebsvermögens ermittelt wurden, wurde die gleiche Freigrenze von ebenfalls 10.900 Euro gewährt. Zur Bewertung von Grundstücken und Immobilien wurde der sogenannte Einheitswert für die Steuerbemessung herangezogen. Da der Einheitswert für die meisten Grundstücke und Immobilien seit 1973 nicht valorisiert wurde, lag dieser weit unter dem tatsächlichen Verkehrswert. Dies führte zu einer massiven Unterbewertung des Grundbesitzes, was sich auch am relativ niedrigen Anteil natürlicher Personen am Gesamtaufkommen widerspiegelt; Meichenitsch (2006).

- ¹⁹ In Übereinstimmung mit Bach und Beznoska (2012) unterstellen wir einen Rückgang der Bemessungsgrundlage von 24% bei Finanzvermögen sowie 13% bei Firmenvermögen. Weil Immobilienvermögen nicht ins Ausland transferiert werden kann, berücksichtigen Bach und Beznoska (2012) hier keine Ausweichreaktionen. Da die steuerliche Erfassung des Verkehrswertes einer Immobilie in der Praxis mit einigen Schwierigkeiten verbunden sein wird, nehmen wir jedoch aus Vorsichtsgründen einen Rückgang der Bemessungsgrundlage bei Immobilien von 20% an.
- ²⁰ Dies ergibt 48% bei Finanzvermögen und 26% bei Firmenvermögen. Bei Immobilienvermögen behalten wir die Annahme von 20% bei.

Literatur

- AKOÖ, Verteilungsgerechtigkeit in der Krise: Fakten zu Reichtum und Steuern in Österreich (Linz 2013).
- Albacete, Nicolás; Lindner, Peter; Wagner, Karin; Zottel, Siegfried, Household Finance and Consumption Survey des Eurosystems 2010: Methodische Grundlagen für Österreich, in: Geldpolitik & Wirtschaft 3 (2012), Addendum (2012).
- Altzinger, Wilfried, Die Entwicklung der Spitzeneinkommen in Österreich (2009); http://www.wiwiss.fu-berlin.de/forschung/veranstaltungen/rse/papers_winter_09_10/paper_altzinger.pdf.
- Alvaredo, Facundo; Saez, Emmanuel, Income and Wealth Concentration in Spain in a Historical and Fiscal Perspective, in: Journal of the European Economic Association 7 (2009) 1140-67.
- Atkinson, Anthony B., Concentration among the rich (= Research Paper No. 2006/151, World Institute for Development Economics Research, Helsinki/Helsingfors 2006).
- Avery, Robert B.; Elliehausen, Gregory E.; Kennickell, Arthur B., Measuring wealth with survey data: an evaluation of the 1983 survey of consumer finances, in: Review of Income and Wealth 34/4 (1986) 339-369.
- Bach, Stefan; Beznoska, Martin; Steiner, Viktor, Aufkommens- und Verteilungswirkung einer Grünen Vermögensabgabe, in: DIW: Politikberatung Kompakt 59 (2010).
- Bach, Stefan; Beznoska, Martin, Aufkommens- und Verteilungswirkung einer Wiederbelegung der Vermögenssteuer, in: DIW: Politikberatung Kompakt 68 (2012).
- Beer, Christian; Mooslechner, Peter; Schürz, Martin; Wagner, Karin, Das Geldvermögen privater Haushalte in Österreich: eine Analyse auf Basis von Mikrodaten, in: Geldpolitik & Wirtschaft 2 (2006) 101-119.
- Clauset, Aaron; Shalizi, Cosma R.; Newman, M. E. J., Power Law Distributions in Empirical Data, in: SIAM Review 51/4 (2009) 661-703.
- Cowell, Frank A., Measuring Inequality (Oxford 2009).
- Cowell, Frank A., Inequality Among the Wealthy (Centre for Analysis of Social Exclusion at the London School of Economics, London 2011).

- Davies, James B.; Sandstrom, Susanna; Shorrocks, Anthony; Wolff, Edward N., *The World Distribution of Household Wealth, Mapping Global Inequalities* (Center for Global, International and Regional Studies, Santa Cruz 2007).
- Durán-Cabré, José M.; Esteller-Moré, Alejandro, *Tax Data for Wealth Concentration Analysis: An Application to Spanish Wealth Tax*, in: *Review of Income and Wealth* 56/3 (2010) 620-631.
- Eckerstorfer, Paul; Halak, Johannes; Kapeller, Jakob; Schütz, Bernhard; Springholz, Florian; Wildauer, Rafael, *Bestände und Verteilung der Vermögen in Österreich (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 122, Wien 2013).*
- Eckerstorfer, Paul; Halak, Johannes; Kapeller, Jakob; Schütz, Bernhard; Springholz, Florian; Wildauer, Rafael, *Reichtumsverteilung in Österreich*. in: *Wirtschafts- und Sozialpolitische Zeitschrift (WISO)* 36/4 (2013) 37-54.
- Fessler, Pirmin; Mooslechner, Peter; Schürz, Martin, *Household Finance and Consumption Survey des Eurosystems 2010: Erste Ergebnisse für Österreich*, in: *Geldpolitik & Wirtschaft* 3 (2012) 26-67.
- Guttmann, Robert; Plihon, Dominique, *Consumer debt and financial fragility*, in: *International Review of Applied Economics* 24/3 (2010) 269-283.
- Hahn, Franz R.; Magerl, Christa, *Vermögen in Österreich*, in: *WIFO Monatsbericht* 1 (2006).
- Hoeller, Peter; Joumard, Isabelle; Bloch, Debra; Pisu, Mauro, *Less Income Inequality and More Growth Are They Compatible?: Part 1: Mapping Income Inequality Across the OECD (= OECD Working Paper No. 924, Paris 2012).*
- IWF, *Taxing Times*, in: *Fiscal Monitor* (Oktober 2013).
- Klass, Oren S.; Biham, Ofer; Levy, Moshe; Malcai, Ofer; Solomon, Sorin, *The Forbes 400 and the Pareto wealth distribution*, in: *Economics Letters* 90/2 (2006) 290-295.
- Kopczuk, Wojciech; Saez, Emmanuel, *Top Wealth Shares in the United States, 1916-2000: Evidence from Estate Tax Returns (= NBER Working Paper 10399, Washington, D. C., 2004).*
- Meichenitsch, Josef, *Realisierung einer Vermögenssteuer in Österreich*, in: *Kurswechsel* 1 (2006) 74-86.
- Pareto, Vilfredo, *La Courbe de la Répartition de la Richesse*, in: Busino, Giovanni (Hrsg.), *Oeuvres Completes de Vilfredo Pareto* (Genf 1965 [1896]).
- Radner, Daniel B.; Vaughan, Denton R., *Wealth, Income, and the Economic Status of Aged Households*, in: Wolff, Edward N. (Hrsg.), *International Comparisons of the Distribution of Household Wealth* (New York 1987) 93-120.
- Schnellenbach, Jan, *The economics of taxing net-wealth: A survey of the issues (= Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik 12/5, Freiburg 2012).*
- Stiglitz, Joseph E., *The price of inequality: How today's divided society endangers our future* (New York, London 2012).
- Wilkinson, Richard G.; Pickett, Kate E., *The problems of relative deprivation: why some societies do better than others*. in: *Social Science & Medicine* 65/9 (2007) 1965-1978.

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag schätzt das Aufkommenspotenzial einer Vermögenssteuer für Österreich. Möglich gemacht wird eine solche Schätzung durch die erste umfassende Erhebung zum Vermögen österreichischer Privathaushalte im Rahmen des von der Europäischen Zentralbank koordinierten und von der Oesterreichischen Nationalbank für Österreich durchgeführten „Household Finance and Consumption Survey“ (HFCS). Trotz akribischer Erhebung und sorgfältiger statistischer Aufbereitung der gesammelten Daten besteht allerdings ein Problem hinsichtlich der fehlenden oder unzureichenden Erfassung der obersten Vermögensbestände, die in den Händen einiger weniger Haushalte konzentriert sind. Damit geht eine systematische Unterschätzung des Gesamtvermögens privater Haushalte in Österreich sowie eine Verzerrung der tatsächlichen Vermögensverteilung einher. Um diese Verzerrung zu kompensieren, greift der vorliegende Beitrag auf die in der ökonomischen Literatur etablierte Annahme einer Pareto-Verteilung der obersten Vermögensbestände zurück. Bei dieser Methode wird zuerst eine geeignete Spezifikation der Pareto-Verteilung nach statistischen Kriterien bestimmt und in Folge der oberste Rand der Vermögensverteilung durch eben jene Pareto-Verteilung korrigiert. Durch diese Korrektur steigt das Gesamtvermögen der privaten Haushalte von etwa 1.000 Mrd. Euro auf 1.249 Mrd. Euro an, wobei sich die Korrektur am stärksten auf den Vermögensbestand des reichsten Prozents aller Haushalte auswirkt. Dieser steigt von durchschnittlich 6,4 Mio. Euro um 98,6% auf 12,7 Mio. Euro. Das sich daraus ergebende Aufkommenspotenzial einer Vermögenssteuer hängt vom verwendeten Steuermodell und von den unterstellten Ausweichreaktionen ab. Der Einfluss der Datenkorrektur auf das geschätzte Aufkommenspotenzial zeigt sich am stärksten bei den progressiv gestalteten Steuermodellen.

Abstract

This paper estimates the potential revenues of a wealth tax for Austria. This becomes possible due to the first comprehensive survey on Austrian household wealth (Household Finance and Consumption Survey, HFCS), which was coordinated by the European Central Bank and conducted by the Austrian National Bank. Surveys concerning sensitive data such as personal wealth do, however, face the problem that they do not accurately capture the top of the distribution, i.e. the wealthiest households. Since a considerable amount of wealth is concentrated in the hands of very few households, this leads to an underestimation of total wealth as well as biased results concerning the distribution of wealth. In order to compensate for this shortcoming, we employ the common assumption that the wealthiest households can be described by a Pareto distribution. Here we first specify a proper Pareto distribution according to statistical criteria and then use this Pareto distribution to correct the upper part of the wealth distribution. Due to this correction, total private wealth increases from about 1,000 billion Euros to 1,249 billion Euros, where the correction has the largest impact for the richest 1% of households. The wealth of the latter increases by 98.6%, i.e. from 6.4 billion Euros to 12.7 billion Euros. The potential revenue of a wealth tax depends on the applied tax model as well as the assumed behavioural responses. The impact of the data correction is most apparent for progressive tax models.

Schriftenreihe der Arbeiterkammer Wien

■ sozialpolitik in diskussion sozialpolitik in diskussion

SOZIALER ADERLASS IN EUROPA: ARBEIT UND SOZIALE SICHERUNG UNTER DRUCK

Ursula Filipič und Elisabeth Beer (Hg.)

Ursula Filipič und Elisabeth Beer

Vorwort

Valentin Wedl

Einleitung

Steffen Lehndorff

Fiskaldiktat kontra Sozialmodell: Die deutsche Politik in der europäischen Krise

Christa Schlager

Kommentar: Wie ist Österreich bisher durch die Krise gekommen?

Christoph Hermann, Karl Hinrichs und Magnus Brosig

Die Finanzkrise und ihre Auswirkungen auf Sozialstaaten und Arbeitsbeziehungen

Vera Glassner

Kommentar: Ungleiche Folgen der Wirtschaftskrise für nationale Systeme der Arbeitsbeziehungen

Herbert Obinger

Die langfristigen Folgen der Fiskalkrise für den Sozialstaat

Christine Mayrhofer

Kommentar: Notwendige Ansatzpunkte zur Reform der Sozialstaatlichkeit

Kommentare: Wege aus einer falschen Krisenpolitik

Andreas Botsch

Zehn Thesen zur politischen Ökonomie der Europäischen Währungsunion

Josef Wöss

Sozialstaat und Krise

Wien, März 2013, 100 Seiten

Der vorliegende Band ist eine Dokumentation der gleichnamigen Tagung vom 3. Dezember 2012.

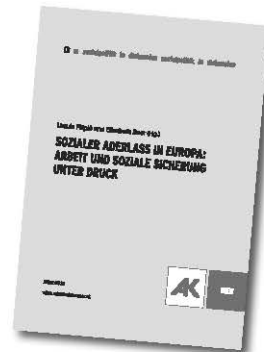
Kostenloser Download unter:

<http://wien.arbeiterkammer.at/service/studien/Sozialpolitik/Sozialpolitik.html>

Bestellung der Print-Ausgabe

für einen Druckkostenbeitrag von 10 € bei:

fachbuchhandlung@oegbverlag.at



Die OECD-PIAAC-Ergebnisse: Ein unerhörter Weckruf für Österreich!

Valerie Bösch, Robert Jellasitz, Johannes Schweighofer

1. Einleitung

Mit PISA ist es der OECD gelungen, in den entwickelten Industrieländern eine Bildungsdebatte ungeahnten Ausmaßes zu entfachen; genauer genommen, eine grundlegende Diskussion über vergleichbare Leistungsstandards von SchülerInnen im Alter von 15-16 Jahren. Seit 2008 arbeitete die OECD an einer anderen Erhebung, mit dem Arbeitstitel „Erwachsenen-PISA“ (oder PIAAC – Programme for Assessing Adult Competences bzw. Survey of Adult Skills). Bei dieser Untersuchung wurden Erwachsene im Alter zwischen 16 und 65 Jahren befragt und getestet, und zwar in den Bereichen Lesen, Mathematik und Problemlösen im Bereich Informationstechnologien. Dabei ging es nicht um die Bewertung von Schulwissen, sondern um Alltagskompetenzen, also um Problemstellungen des täglichen Lebens, von denen alle betroffen sind, unabhängig von ihrer sozialen Stellung, dem Einkommen, dem biografischen Hintergrund oder anderen Merkmalen.

Erstmals liegen mit den PIAAC-Daten auch für Österreich detaillierte Informationen zur Größe und zu den Charakteristika der Gruppe mit sehr geringen Kompetenzen vor. Im Rahmen von PIAAC wurde zwar nicht das Konzept des „funktionalen Analphabetismus“ verwendet, die so bezeichnete Gruppe dürfte allerdings *grosso modo* den Personen mit sehr geringen Lesekompetenzen entsprechen. Die „Breite“ der Gruppe – in einem Doppelsinn: hinsichtlich Größe und Zusammensetzung – stellt eine große Herausforderung dar und weist auf einen dringenden politischen Handlungsbedarf hin.

In Österreich stecken die bildungspolitischen Debatten seit Jahrzehnten fest in ideologischen Bahnen. Daran konnten die Ergebnisse von PISA nur wenig ändern. Der stark ideologisierte Zugang zu Bildungsfragen und die große Bedeutung des sozialen Hintergrundes für unterschiedliche Bildungskarrieren sind weiterhin Hauptprobleme; ein Umstand, der von der OECD auch an anderer Stelle festgehalten wurde: *„In other words, students from richer families with well-educated parents tend to attend the best-performing schools and those with lower socio-economic status and*

*less-educated parents attend the lowest performing schools.*⁴¹ Ob die Ergebnisse von PIAAC daran etwas ändern werden, bleibt abzuwarten. Die Reaktionen nach der Veröffentlichung der ersten Berichte im Oktober 2013 lassen nichts Gutes erwarten.

Die Rezeption der PIAAC-Ergebnisse in den österreichischen Medien zeigt das bekannte Bild: Bildungsdiskussionen in Österreich sind nahezu ausschließlich auf die Erstausbildung und damit zusammenhängende Fragen fokussiert. Die Erwachsenenbildung führt im Vergleich dazu nicht nur finanziell, sondern auch im Hinblick auf politstrategische Überlegungen ein Schattendasein. Im Rahmen der ersten Erhebungswelle von PIAAC wurden die Kompetenzen der Altersjahrgänge 1947 bis 1996 erhoben, die Erstausbildung liegt somit für den Großteil dieser Gruppe lange zurück. Lebensbegleitendes Lernen als umfassender Begriff im Zusammenhang mit Kompetenzerwerb, -erhalt und -verlust spielte aber weder in der „Bildungsdiskussion“ im Rahmen des Wahlkampfs im September 2013 kurz vor der Präsentation der PIAAC-Ergebnisse noch in der darauf folgenden Diskussion der Ergebnisse eine Rolle. Diese Engführung ist den AkteurlInnen, die die großen „bildungspolitischen“ Herausforderungen detailliert beschwören, anscheinend nicht bewusst: Die genannten Probleme und angebotenen Lösungen beginnen und enden traditionell bei der Schulpolitik. Die PIAAC-Erhebung könnte einen Anlass bieten, die Perspektive zu erweitern. Eine andere „Rahmung“ der bildungspolitischen Debatte könnte schließlich auch dazu führen, dass diese dynamisiert wird und man nicht weiterhin wie das Kaninchen vor der Schlange auf zwei oder drei Teilaspekte starrt, die noch dazu bis auf Weiteres blockiert scheinen.

Dieser Artikel soll erste Antworten darauf geben, was die PIAAC-Ergebnisse für die Bildungsdiskussion bedeuten können, wer die Hauptproblemgruppen sind und welche Schlüsse daraus gezogen werden können. In Kapitel 2 wird zunächst der methodische Hintergrund der Untersuchung dargestellt. Daran anschließend erörtert Kapitel 3 die Hauptergebnisse, mit einem Schwerpunkt hinsichtlich Problemgruppen. Kapitel 4 stellt dar, wie Kompetenzen und Alter zusammenhängen und ob niedrigere Kompetenzen bei den älteren Befragten mit ihrem Alter oder mit Kohorteneffekten erklärt werden können. Im fünften Kapitel beschreiben wir den Zusammenhang von Kompetenzen mit den erreichten Bildungsabschlüssen und dem Bildungshintergrund. Kapitel 6 zeigt, wie die Kompetenzen mit dem Migrationshintergrund zusammenhängen und welche Ursachen dahinter stecken können. Im siebten Kapitel wird auf den Bereich des informellen Lernens genauer eingegangen. Kapitel 8 geht schließlich der Frage nach, ob es einen Zusammenhang zwischen Kompetenzen und Einkommen bzw. Wohlstandsniveaus gibt. Kapitel 9 schließt mit Schlussfolgerungen, die aus den Ergebnissen gezogen werden können.

2. Methodischer Hintergrund

Für das Verständnis der Ergebnisse ist die Bedeutung des Kompetenzbegriffes im Rahmen der PIAAC-Erhebung wichtig. So geht es zum Beispiel bei den Mathematik-Kompetenzen nicht darum, wie gut jemand rechnen kann, sondern wie alltagsmathematische Probleme – also Fragestellungen, die im weiteren Sinn etwas mit Mathematik zu tun haben, wie die Interpretation von Grafiken – gelöst werden können. Um dies zu verdeutlichen, wird in diesem Kapitel zunächst der Ablauf und Hintergrund der Erhebung beschrieben. Danach gehen wir auf die Testbeispiele und die Skalierung der Kompetenzpunkte ein.

2.1 Design und Ablauf der Erhebung

Die Erhebung „Survey of Adult Skills“ fand in Österreich zwischen August 2011 und März 2012 statt. 5.130 Personen im Alter von 16 bis 65 Jahren nahmen daran teil. Sie mussten einen Befragungsteil (Hintergrundfragebogen) und einen Testteil absolvieren. Der Hintergrundfragebogen enthält Informationen zu den soziodemografischen Merkmalen, zur Bildungs- und Erwerbskarriere und zu konkreten Anforderungen am jeweiligen Arbeitsplatz. Ein Interview dauerte insgesamt ca. 100 Minuten. Die zuerst absolvierte Befragung beanspruchte rund 40 Minuten. Danach wurden Kompetenztests durchgeführt, die ungefähr eine Stunde dauerten (kein Zeitlimit). Die Tests konnten entweder computerbasiert oder in einer Papiervariante absolviert werden. Daher wurden Computerkenntnisse zunächst im Rahmen der Befragung ermittelt sowie anschließend in Form einfacher Übungen am Computer („Computer-Maus-Test“) überprüft. Der Anteil der Personen mit mangelnden Computerkenntnissen oder Personen, die sich weigerten, den Test am Computer durchzuführen („ComputerverweigerInnen“) macht insgesamt 15,5% (880.000 Personen) aus. Sie erhielten Hefte, in denen sie die Testaufgaben handschriftlich lösen konnten. Alle anderen lösten die Aufgaben am Computer.²

Die Entwicklung und Durchführung der Kompetenztests orientierte sich an konzeptuellen und methodologischen Standards, die im Rahmen verschiedener Vorläuferprojekte entstanden sind. Der „Survey of Adult Skills“ knüpft somit an andere Erhebungen wie z. B. den „International Adult Literacy Survey“ (IALS) oder den „Adult Literacy and Life Skills Survey“ (ALL) sowie an das „Programme for International Student Assessment“ (PISA) an.³ Der Kompetenzbegriff, der allen diesen Erhebungen zugrunde liegt, orientiert sich an typischen Herausforderungen, die in unterschiedlichen Lebensbereichen zu bewältigen sind. Kennzeichnend ist daher nicht ein Bezug zu einem konkreten Bildungsbegriff oder zu konkreten (z. B. berufsbezogenen) Ausbildungsinhalten, sondern eine Orientierung an alltagsre-

levanten Problemstellungen. Gefragt ist weniger ein Faktenwissen oder ein naturwissenschaftliches oder technisches Verständnis, sondern die Fähigkeit, mit Informationen umzugehen, kürzere oder längere, einfachere oder komplexere Texte und darin enthaltene Aussagen und Argumentationen zu verstehen und damit lösungsorientiert arbeiten zu können. Die Testaufgaben sind an Alltagsdokumente wie z. B. Presseartikel, Stelleninserate, Gebrauchsanweisungen, Werbeprospekte oder Anmeldeformulare angelehnt und beziehen sich auf unterschiedliche Lebensbereiche (Arbeit, Freizeit, Familie, Gesundheit). Die Befragten werden sozusagen in unterschiedlichen Rollen adressiert (als Eltern, Erwerbstätige, KonsumentInnen, StaatsbürgerInnen u. a.).

2.2 Testbeispiele

Einfachere Aufgaben des „Survey of Adult Skills“ erfordern lediglich die Identifikation von wenigen Informationen, die leicht zu finden sind und eindeutig formuliert sind. Schwierigere Beispiele enthalten längere Texte, mehrere, zum Teil auch widersprüchliche Informationen und Argumentationen. Im Bereich Problemlösen erhöht sich der Schwierigkeitsgrad dadurch, dass das Problem nicht eindeutig ist, ein mehrstufiges Vorgehen notwendig ist und unterschiedliche Werkzeuge (z. B. Webbrowser, Mailprogramm, Kalender) zur Lösung des Problems herangezogen werden müssen. Typische Aufgaben sind etwa die Interpretation einer einfachen Grafik, die in einem Zeitungsartikel enthalten sein könnte (z. B. Anstieg oder Absinken der Geburtenrate in verschiedenen Jahrzehnten oder ein Wahlergebnis); die Suche nach einem Buch oder einer Autorin/einem Autor auf einer simulierten Bibliothekseite im Internet; Verständnisfragen zu einem Beipackzettel eines Medikaments oder die Identifikation und der Gebrauch einer bestimmten Arbeitsplatzbörse anhand einer Trefferliste mit verschiedenen Arbeitsplatzportalen.

Nachfolgend werden zwei Beispiele für Aufgabenstellungen aus dem Bereich Lesen zur Veranschaulichung dargestellt:⁴

Bei den „Regeln im Kindergarten“ (Abbildung 1) geht es darum, irrelevante und ablenkende Informationen auszuschneiden und die wesentliche Information, nämlich die Antwort auf die gestellte Frage zu geben: „Wann sollen die Kinder spätestens im Kindergarten eintreffen?“ Es handelt sich bei dieser Aufgabe um einen geringen Schwierigkeitsgrad (etwa im Bereich von 200-250).⁵

Das zweite, mittelschwere Beispiel (Abbildung 2) zur Bibliothekssuche hat einen Schwierigkeitsscore von 289 Punkten, was der Kompetenzstufe 3 entspricht.

Abbildung 1: Einfache Aufgabenstellung im Bereich Lesen



Sehen sie sich die Liste mit den Regeln im Kindergarten an. Markieren Sie die Stelle in der Liste, mit der die folgende Frage beantwortet wird.

Um welche Uhrzeit sollen die Kinder spätestens im Kindergarten eintreffen?

Regeln im Kindergarten

Willkommen in unserem Kindergarten! Wir freuen uns auf ein großartiges Jahr, in dem wir viel Spass haben, gemeinsam lernen und einander kennenlernen werden. Bitte nehmen Sie sich kurz Zeit zur Durchsicht unserer Regeln.

- Sorgen Sie bitte dafür, dass Ihr Kind bis 9:00 Uhr hier ist.
- Bringen Sie eine kleine Decke oder einen Polster und/oder ein Kuscheltier zum Schlafen mit.
- Ziehen Sie Ihr Kind bequem an und bringen Sie Kleidung zum Wechsels mit.
- Bitte keinen Schmuck und keine Süßigkeiten. Wenn Ihr Kind Geburtstag hat, sprechen Sie bitte mit dem zuständigen Gruppenbetreuer wegen besonderer Zwischenmahlzeiten für die Kinder.
- Bitte bringen Sie Ihr Kind vollständig angezogen, nicht im Pyjama.
- Tragen Sie sich bitte mit vollem Namen ein. Dies ist eine Zulassungsbestimmung. Vielen Dank.
- Frühstück gibt es bis 7:30 Uhr.
- Medikamente müssen sich in den etikettierten Originalverpackungen befinden und in den Medikamentenbogen, der in jedem Gruppenraum aufliegt, eingetragen werden.
- Falls Sie noch Fragen haben, wenden Sie sich bitte an Ihren Gruppenbetreuer bzw. an Frau Langer oder Frau Braun.

Abbildung 2: Mittelschwere Aufgabenstellung im Bereich Lesen

Kompetenzstufe 3: Bibliothekssuche
 Strategie: Abrufen und Erkennen
 Textformat: Gemischt
 Kontext: Bildung/Weiterbildung
 Schwierigkeitsscore: 289

Die Aufgabe besteht aus einer Liste mit Resultaten einer Literatursuche auf einer simulierten Bibliothekswebseite. Die befragte Person soll nun den Namen der Autorin bzw. des Autors des Buchs „Der Ökomythos“ ermitteln. Um diese Aufgabe zu bewältigen, muss die Testperson durch eine Liste von Literatureinträgen scrollen um den Buchtitel und den Namen der Autorin bzw. des Autors zu finden und diesen zu markieren. Zusätzlich zum Scrollen muss die Testperson eine zweite Seite der Suchergebnisse abrufen (entweder mittels Klick auf die Seitennummer oder mittels Klick auf die „Weiter“-Schaltfläche) auf der das gesuchte Buch zu finden ist. Auf jeder Seite befinden sich ebenfalls eine erhebliche Anzahl irrelevanter Informationen, was die Komplexität der Aufgabe erhöht.

2.3 Skalierung

Die Skalierung erfolgte auf der Grundlage der *Item Response Theory* (IRT). Sowohl die verschiedenen Testaufgaben als auch die RespondentInnen wurden auf einer Skala verortet, die sich von 0 bis 500 Punkte erstreckt. Diese 500 Punkte wurden dann bei den Feldern Lesefähigkeit und Alltagsmathematik in sechs und beim Problemlösen in vier Kompetenzstufen unterteilt. Mittels genauerer Beschreibungen (Deskriptoren) werden die Anforderungen für die jeweiligen Kompetenzniveaus erläutert.⁶ Die

sechs Kompetenzlevels für Lesen und Alltagsmathematik reichen vom niedrigsten Niveau „Unter 1, Bereich von 0-175 Punkte“, über „Level 1, 176-225 Punkte“, „Level 2, 226-275 Punkte“, „Level 3, 276-325 Punkte“, „Level 4, 326-375 Punkte“, und schließlich zum höchsten Kompetenzniveau „Level 5, mehr als 376 Punkte“.

Aus dieser Vorgangsweise folgen mehrere Konsequenzen für die Interpretation der Ergebnisse:

- Es wird erstens von kontinuierlichen Kompetenzdimensionen ausgegangen. Im Unterschied zum Konzept des „funktionalen Analphabetismus“, das dichotom codiert ist (kann/kann nicht sinnerfassend lesen bzw. ist/ist nicht AnalphabetIn), wird im Rahmen von PIAAC davon ausgegangen, dass Personen über mehr oder weniger Kompetenzen in den verschiedenen Bereichen verfügen. Es kann daher kein starker „Sprung“ ausgemacht werden, der eine eindeutige, trennscharfe dichotome Konzeptualisierung rechtfertigen würde. Dies ermöglicht eine differenziertere Beschreibung von Kompetenzverteilungen und Zusammenhängen.
- Zweitens liegt der Skalierung ein probabilistisches Verständnis zugrunde. Im Unterschied zu deterministischen Modellen, die von der Annahme eindeutiger Rangordnungen ausgehen (wer ein schwierigeres Beispiel löst, darf nicht an einem einfacheren scheitern) wird hier einem konkreten Punkteergebnis eine Wahrscheinlichkeit zugeordnet, mit der ein Beispiel mit einem konkreten Schwierigkeitsgrad gelöst werden kann.⁷ Für den „Survey of Adult Skills“ wurde eine Antwortwahrscheinlichkeit (RP Value, *Response Probability Value*) von 67% gewählt.

Wie ist demnach ein konkreter Kompetenzwert zu interpretieren? Eine Person mit einem Kompetenzwert von 300 Punkten kann ein 300-Punkte Beispiel in 67% der Fälle richtig lösen. Eine „typische Person“ auf der Kompetenzstufe 3 wird also ein „typisches Beispiel“ der Kompetenzstufe 3 mit einer Wahrscheinlichkeit von 2/3 richtig beantworten. Ein einfacheres Beispiel wird sie mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit lösen (z. B. eine Aufgabe mit dem Schwierigkeitsgrad 250 in 95% der Fälle); an einem schwierigeren Beispiel wird sie wahrscheinlich scheitern, es ist aber nicht ausgeschlossen, dass sie es ebenfalls lösen kann (ein Beispiel mit 350 Punkten kann sie zu 28% richtig beantworten).

3. Hauptergebnisse in den Bereichen Lesen, Alltagsmathematik und Problemlösen: Wie groß sind die Problemgruppen?

Bevor genauer auf die Frage eingegangen wird, wie groß die nach PIAAC gemessenen Problemgruppen sind, werden zunächst die Haupt-

gebnisse der OECD-Untersuchung dargestellt: Wie sind die Kompetenzen in den teilnehmenden Ländern verteilt?⁸

3.1 Haupteergebnisse, Mittelwerte und Streuung

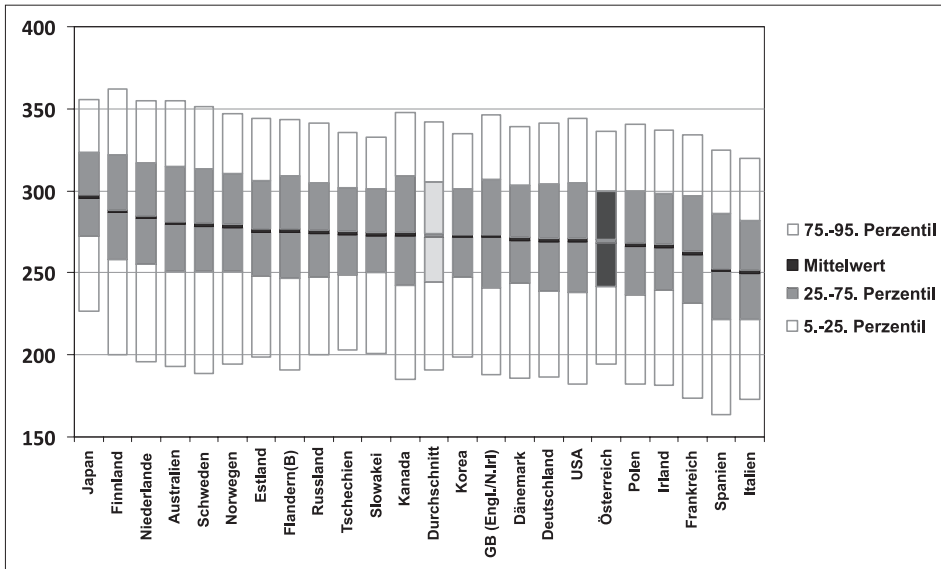
Ein erheblicher Teil der Population im Alter von 16 bis 65 Jahren muss in den drei getesteten Kompetenzbereichen zur Gruppe mit geringen Kompetenzen gezählt werden – d. h. etwa für den Bereich Lesen und Mathematik Personen in den Kompetenzstufen „Unter 1, 1 und 2“. Im Bereich Lesen macht diese Gruppe im Durchschnitt der teilnehmenden Länder etwa 50% aus und ist damit gleich groß wie die Gruppe mit höheren Kompetenzniveaus, also auf den Kompetenzstufen 3, 4 und 5. Beim Problemlösen überwiegt die Gruppe mit geringen Kompetenzen deutlich (siehe weiterführend unten).

Zwischen den Ländern gibt es erhebliche Unterschiede: Die Problemgruppen im Lesen und Mathematik in Italien und Spanien sind etwa doppelt so groß wie in Japan und Finnland. Für alle drei Kompetenzbereiche liegen die Länder Finnland, Schweden, Norwegen und die Niederlande an der Spitze.

Wie Abbildung 3 zeigt, sind die Unterschiede zwischen durchschnittlichen RespondentInnen verschiedener Länder viel geringer als die Unterschiede zwischen Personen mit hoher und geringer Kompetenz eines Landes: Eine Person mit geringen Kompetenzen und eine Person mit hohen Kompetenzen in Finnland unterscheiden sich in den Kompetenzpunkten viel stärker als eine durchschnittliche Person im besten Land, Japan, und eine durchschnittliche Person im schlechtesten Land, Italien. Dieses Phänomen zeigt sich nicht nur beim Ländervergleich, sondern auch in anderen Bereichen (z. B. beim Vergleich von unterschiedlichen Bildungsabschlüssen oder Alterskohorten). Der Mittelwert der Lesekompetenzen liegt in Italien bei 250 Punkten, in Japan bei 296 Punkten, das ergibt eine Differenz von 46 Punkten. Wird die Verteilung innerhalb eines Landes an der 5. bzw. 95. Perzentilgrenze gemessen, so beträgt der Abstand im Durchschnitt ca. 152 Punkte. Er ist also 3,3-mal so groß wie der Abstand der Ländermittelwerte. Im Bereich Alltagsmathematik ist dieser Unterschied sogar 4,1-mal größer. Ein bemerkenswertes Ergebnis, das näher betrachtet werden sollte.

Die Abbildung 3 zeigt darüber hinaus, dass es keine einfache Korrelation zwischen Durchschnitt und Streuung gibt. Finnland und Japan beispielsweise haben beide einen hohen Mittelwert, aber in Finnland ist dieser Umstand verbunden mit einer hohen Streuung, in Japan mit einer niedrigen!

Abbildung 3: Verteilung der Kompetenzen im Bereich Lesen – Mittelwert und Perzentile



Quelle: OECD Data Explorer (<http://piaacdataexplorer.oecd.org/ide/idepiaac/>).

3.2 Wie groß sind die nach PIAAC gemessenen Problemgruppen?

Ein großer Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter hat erhebliche Probleme bei vergleichsweise einfachen Aufgabenstellungen des Alltags: Wie Tabelle 1 (auf S. 86) zeigt, ist in vielen Ländern der Anteil der Personen mit einem niedrigen Kompetenzniveau (auf den Niveaus unter 1, 1 und 2) größer als jener auf einem hohen Niveau (auf den Levels 3, 4 und 5). Im Bereich der Lesefähigkeit beispielsweise umfasst die weiter gefasste Problemgruppe einen Bereich von 69,7% der Wohnbevölkerung in Italien bis 27,6% in Japan. Der harte Kern der Problemgruppe mit einem sehr niedrigen Kompetenzniveau von unter 1 und 1 reicht von 27,7% bis 4,9%. Diese Personengruppe hat fundamentale Probleme beim Lesen, Rechnen und bei digitalen Anwendungen. In absoluten Größen erscheinen die Problemlagen tatsächlich besorgniserregend: 27,8 Mio. Personen in Deutschland, 104,6 Mio. in den USA, 23,4 Mio. in Frankreich, aber auch 2,9 Mio. in Österreich bleiben unterhalb des Kompetenzlevels von 3.

Bei der Problemgruppe im engeren Sinn (Personen auf Kompetenzstufe 1 oder darunter) muss man in Österreich von einer Größenordnung von knapp einer Million Erwachsenen (970.000) ausgehen, die gravierende Probleme mit Texten aller Art haben dürften (Fließtext, Darstellungen in Tabellenform oder Grafiken). Hochgerechnet würden 870.000 Personen im Bereich Lesekompetenz einen Wert unter 226 erreichen. Rechnet man

die Personen dazu, die aufgrund kognitiver Beeinträchtigungen oder zu geringer Lese- oder Deutschkenntnisse nicht an der Erhebung teilnehmen konnten (rund 100.000), ergeben sich die bereits genannten 970.000 Personen. Dasselbe gilt für die entsprechenden Anteile im Bereich Alltagsmathematik.

Die Größe dieser Gruppe liegt im oberen Bereich des von BildungsexpertInnen erwarteten Ausmaßes. Im internationalen Vergleich liegt Österreich im Durchschnitt: Die 870.000 Personen entsprechen 15,3% der Population in Österreich, im OECD-Durchschnitt beträgt der Anteil der Personen mit sehr geringen Kompetenzen 15,5%. Der harte Kern der Problemgruppe ist in Ländern wie Italien (27,7%) oder Spanien (27,5%) fast doppelt so groß. Auch in Ländern wie Frankreich (21,6%), Polen (18,8%), den USA (17,5%), Deutschland (17,5%) oder Irland (17,4%) ist dieser Anteil deutlich höher. Den mit Abstand niedrigsten Anteil weist Japan auf (4,9%), aber auch Länder wie Finnland (10,6%), die Slowakei (11,6%), die Niederlande (11,7%) und die Tschechische Republik (11,8%) schneiden wesentlich besser ab als Österreich.

Im Bereich Alltagsmathematik erzielt Österreich ein besseres Ergebnis als im Bereich Lesekompetenz. Mit einem Anteil von 14,3% ist die „Problemgruppe“ in diesem Bereich deutlich kleiner als im OECD-Durchschnitt (19%). Die größten Anteile weisen auch hier wieder Italien (31,7%) und Spanien (30,6%) auf, gefolgt von den USA (28,7%), Frankreich (28%), Irland (25,2%), Nordirland (24,4%) und England (24,1%). Auch im Hinblick auf die alltagsmathematischen Kompetenzen hat Japan (8,1%) den kleinsten Anteil an Personen mit sehr niedrigen Kompetenzen. Aber auch Länder wie die Tschechische Republik (12,9%), die Niederlande (13,2%), Belgien/Flandern (13,4%) und die Slowakei (13,8%) weisen hier gute Ergebnisse auf.

Die Interpretation der Ergebnisse im Bereich Problemlösen ist insofern schwieriger, als eine relativ große Gruppe gar keinen Kompetenzwert aufweist, weil sie diesen Testteil nicht absolvieren konnte: Personen konnten entweder schon bei der Befragung angeben, keine Computererfahrung zu haben, die Durchführung der Tests mittels Computer verweigern oder scheiterten an einem einfachen Test der Computerkenntnisse. Addiert man die Anteile dieser unterschiedlichen Gruppen mit ungenügenden Computerkenntnissen und den Anteil der Personen, die Kompetenzwerte unter der Stufe 1 aufweisen (maximal 240 Punkte), dann ergeben sich folgende Werte: Der Anteil der Gruppe mit niedriger Problemlösungskompetenz (im Zusammenhang mit Computer-basierten Problemen und Lösungen) beträgt in Österreich 34,8% und liegt damit im OECD-Durchschnitt (36,7%). Wesentlich höhere Anteile zeigen sich in Polen (61,8%), aber auch in Irland (44,7%) oder Japan (44,4%). Am kleinsten ist diese Gruppe in Norwegen (25%), Schweden (25,1%), Dänemark (28%) und Finnland

(29,5%). Aber auch für diese Länder gilt: Mindestens ein Viertel der 16- bis 65-Jährigen kann relativ einfache Probleme, deren Lösung die Nutzung von Webbrowsern oder Mailprogrammen erfordert, nicht lösen und ist im Hinblick auf diesen in Zukunft wahrscheinlich wichtiger werdenden Kompetenzbereich als „Problemgruppe“ anzusehen. In ökonomischer Hinsicht

Tabelle 1: Wie groß sind die Problemgruppen?

	Lesen unter 1, 1, 2 in % der Population 16-64 Jahre	Lesen unter 1, 1, 2 in Mio. Personen	Lesen unter 1, 1 in % der Population 16-64 Jahre	Lesen unter 1, 1 in Mio. Personen	Mathematik unter 1, 1, 2 in % der Population 16-64 Jahre	Problem lösen unter 1, 1, geringe IKT Skills in % der Population 16-64 Jahre
Japan	27,6	22,5	4,9	4,0	36,2	64,2
Finnland	37,1	1,3	10,6	0,4	42,1	58,3
Niederlande	38,1	4,3	11,7	1,3	41,4	56,2
Australien	41,7	6,3	12,6	1,9	52,2	59,3
Schweden	42,3	2,6	13,3	0,8	43,4	55,9
Norwegen	42,4	1,4	12,3	0,4	43,0	56,8
Flandern (Belgien)	43,6	3,2	14,0	1,0	41,1	60,3
Estland	47,3	0,4	13,0	0,1	50,5	71,9
Slowakei	47,9	1,9	11,6	0,5	45,9	74,1
Kanada	48,1	11,5	16,4	3,9	54,2	61,5
Durchschnitt	48,8		15,5		52,0	66,1
Tschechien	49,3	3,6	11,8	0,9	47,6	66,2
England/Nord	49,6	20,3	16,4	6,7	57,5	63,6
Dänemark	49,7	1,8	15,7	0,6	45,0	60,9
Korea	49,9	18,1	12,9	4,7	58,3	69,3
USA	50,0	104,6	17,5	36,6	61,3	64,5
Deutschland	51,5	27,8	17,5	9,5	49,3	62,5
Österreich	52,5	2,9	15,3	0,9	47,4	65,8
Irland	55,0	1,7	17,4	0,5	63,2	74,2
Polen	55,3	15,2	18,8	5,1	61,1	80,8
Frankreich	57,4	23,4	21,6	8,8	61,8	
Spanien	66,6	20,8	27,5	8,6	70,7	
Italien	69,7	27,7	27,7	11,0	70,5	

Quelle: OECD (2013a); Anmerkung: ohne Personen mit mangelnder Lese- und Sprachfähigkeit, das sind in Österreich 1,8% der Population.

sind damit die Optionen hinsichtlich wissens- und technologieintensiver Innovationsstrategien deutlich eingeschränkt.

Wie sind diese Ergebnisse für Österreich nun in Bezug auf ein konkretes Beispiel zu interpretieren? Zwei Millionen Menschen mit einem Kompetenzniveau von 2 können im zuvor beschriebenen Bibliotheksbeispiel (Abbildung 2) das Buch mit einer Wahrscheinlichkeit von 28% richtig identifizieren. 870.000 Personen lösen das Beispiel überhaupt nur mit einer Wahrscheinlichkeit von 7% oder weniger. Wenn man in Betracht zieht, dass dieses Beispiel und vergleichbare Beispiel auf Niveau 3 sehr einfach sind, sind diese Ergebnisse äußerst besorgniserregend. Für Deutschland bedeutet das, dass etwa 20 Mio. Personen (von 54 Mio.) große Probleme haben, mit Beispielen auf Niveau 3 umzugehen. In den USA beläuft sich die entsprechende Zahl auf 90 Mio. Erwachsene. Und im Bereich „Problemlösen in digitaler Umgebung“ ist die Problemgruppe sogar noch größer, nämlich zwischen 80,8% in Polen, 55,9% in Schweden und 65,8% in Österreich.

3.3 Personen mit sehr niedrigen Kompetenzen – Nicht nur die „üblichen Verdächtigen“!

Mit der ersten PIAAC-Erhebung sind nun differenziertere Aussagen zur Größe und Zusammensetzung der Gruppe mit sehr geringen Lesekompetenzen möglich.⁹ Die Betrachtung der Kompetenzen zeigt, dass die Gruppe relativ heterogen ist und eine Gleichsetzung z. B. mit formal gering qualifizierten Personen nicht zutreffend wäre. Die beiden Gruppen sind zwar in etwa gleich groß, allerdings keineswegs deckungsgleich!

Bei genauerer Betrachtung der Zusammensetzung der Gruppe mit sehr geringen Kompetenzen zeigen sich zwar vermutete Zusammenhänge (z. B. weisen Jüngere eine höhere Problemlösungskompetenz im Zusammenhang mit neuen Technologien auf als Ältere), im Folgenden wird am Beispiel der Gruppe mit besonders geringen Lesekompetenzen aber gezeigt, dass die politischen Herausforderungen, die sich daraus ergeben, größer und vielschichtiger sein könnten, als der erste Blick vermuten lässt.

Das Risiko, der Gruppe mit besonders geringen Lesekompetenzen anzugehören, ist für Männer und Frauen annähernd gleich. Der stärkste Zusammenhang mit sehr niedrigen Kompetenzwerten zeigt sich für die Variablen Bildungsabschluss, Migrationshintergrund und Beruf. 31% der Personen mit maximal Pflichtschulabschluss sind in dieser Gruppe zu finden, hingegen nur 2,8% der Personen mit tertiären Bildungsabschlüssen. Kreuzt man die Variablen Geburtsland und Erstsprache, dann zeigt sich folgendes Bild: 11,8% der in Österreich Geborenen, die als Erstsprache Deutsch angeben, haben geringe Lesekompetenzen. Bei den im Ausland geborenen Personen mit einer anderen Erstsprache trifft das auf 39,2% zu

(siehe auch Kapitel 5 und 6). Ein Vergleich der Berufsgruppen zeigt, dass 37,7% der Hilfsarbeitskräfte sehr geringe Lesekompetenzen aufweisen, bei den Handwerks- und verwandten Berufen und den Dienstleistungsberufen/VerkäuferInnen trifft das auf 18,5% bzw. 18,4% zu.

Diese Zusammenhänge sind nicht überraschend. Der Schluss, dass sich die Gruppe der Personen mit sehr geringen Lesekompetenzen in Österreich vorwiegend aus Personen mit Migrationshintergrund und Hilfsarbeitskräften bzw. Personen mit geringer formaler Qualifikation zusammensetzt, wäre allerdings unzutreffend. Bezieht man nämlich die Größe der jeweiligen Gruppen in die Betrachtung ein, ergibt sich in absoluten Zahlen ein anderes Bild: Rund 393.000 Personen mit maximal Pflichtschulabschluss gehören zwar dieser Gruppe an, aber ebenso viele mit Lehrabschluss oder BMS. 262.000 im Ausland geborenen Personen mit einer anderen Erstsprache als Deutsch stehen 536.000 Personen gegenüber, die in Österreich geboren sind und als Erstsprache Deutsch angegeben. Personen mit sehr geringen Lesekompetenzen sind auch nicht vorwiegend in Hilfstätigkeiten zu finden: Den rund 112.000 Hilfsarbeitskräften mit sehr geringen Lesekompetenzen stehen als größte Gruppe 120.000 Personen in Dienstleistungsberufen/VerkäuferInnen sowie rund 88.000 Personen mit sehr geringen Lesekompetenzen in Handwerks- und verwandten Berufen gegenüber. Die beiden letztgenannten Gruppen machen immerhin 40% aller Beschäftigten mit sehr geringen Kompetenzen aus. Bei Überlegungen hinsichtlich potenzieller Zielgruppengrößen für Basisbildungskurse u. Ä. ist daher darauf zu achten, dass zwar die Risiken bzw. relative Anteile zwischen den einzelnen Gruppen sehr unterschiedlich sind, die Zielgruppe aber eben nicht auf die „üblichen Verdächtigen“ zu beschränken ist!

Es ist also von einer großen, heterogenen Gruppe auszugehen, für die differenzierte Angebote bzw. Lösungsansätze entwickelt werden müssen.

4. Verlieren wir Alltagskompetenzen mit dem Alter?

In den meisten Ländern, die sich an PIAAC beteiligt haben, zeigt sich ein eindeutig negativer Zusammenhang zwischen Alter und Kompetenzen, d. h. ältere Jahrgänge weisen niedrigere durchschnittliche Kompetenzniveaus in allen drei Domänen auf. Dieses Muster tritt am deutlichsten im Bereich Problemlösen zutage, in der Alltagsmathematik am schwächsten.¹⁰ Es handelt sich bei PIAAC jedoch nicht um eine Längsschnittanalyse, bei der die Entwicklung der Kompetenzen im Lebensverlauf von einzelnen Individuen dargestellt werden kann. Es ist eine Querschnitterhebung, deren Stichprobe sich aus unterschiedlichen Alterskohorten zusammensetzt; also Gruppen von Geburtsjahrgängen, die von 1947 bis

1996 reichen. Wegen dieses „Schnappschusses“ auf einzelne Kohorten zu einem bestimmten Zeitpunkt (2011/2012) sind in der Analyse drei Aspekte zu unterscheiden:

- **Alterungseffekte:** Im Lebensverlauf werden die Kompetenzniveaus durch die unterschiedlichsten Einflussfaktoren verändert, beginnend mit der Primärausbildung in der Schule (und eventuell Universität), hin zur beruflichen Weiterbildung und den Erfahrungen an verschiedenen Arbeitsplätzen, aber auch im Bereich der Familie und in der Freizeit. Derartige Effekte können auf individueller Ebene nur mit Längsschnittuntersuchungen erfasst werden. Da diese aber naturgemäß sehr viel Zeit in Anspruch nehmen, liegen nur wenige Studien dazu vor. Eine „zweitbeste“ Lösung wären „künstliche Längsschnittuntersuchungen“, bei denen beispielsweise die Kompetenzen der Jugendlichen und mittleren Jahrgänge in einer der Vorgängerstudien von PIAAC (IALS oder ALL) verglichen werden mit der entsprechenden „älter gewordenen“ Gruppe in PIAAC (siehe unten).
- **Kohorteneffekte:** Unterschiedliche Gruppen von Geburtsjahrgängen finden unterschiedliche ökonomische, gesellschaftliche und bildungspolitische Rahmenbedingungen vor, die Quantität und Qualität des Kompetenzerwerbes beeinflussen. Die älteste Gruppe in der PIAAC-Stichprobe hat beispielsweise die obere Sekundarstufe Ende der 1960er-Jahre besucht, die jüngste nach 2000, also unter offensichtlich sehr unterschiedlichen Sozialisationsbedingungen.
- **Struktureffekte:** Sie resultieren aus der unterschiedlichen Zusammensetzung der Altersgruppen hinsichtlich des erreichten Ausbildungsniveaus, des sozio-ökonomischen Hintergrundes, des Erwerbsverhaltens, Migrationsstatus etc. In den einzelnen Länderberichten und Untersuchungen zu PIAAC, die bisher veröffentlicht wurden, werden die Verteilungen der Kompetenzen nach Altersgruppen häufig zweifach (*adjusted* und *unadjusted*) dargestellt. Die Berücksichtigung dieser Struktureffekte führt in den meisten Ländern dazu, dass die Unterschiede in den erreichten Kompetenzniveaus kleiner werden.¹¹

A priori sollten die Differenzen in den erreichten Kompetenzniveaus zwischen den verschiedenen Geburtsjahrgängen nicht allzu groß sein, denn es werden bei PIAAC ja Schlüsselkompetenzen zur Bewältigung von Herausforderungen des Alltags getestet – und nicht etwa Schulbeispiele. Aber natürlich haben sich die Alltagsherausforderungen in den letzten fünfzig Jahren geändert, insbesondere im Bereich von Informations- und Kommunikationstechnologien; ein Umstand, der in den unterschiedlichen Kompetenzniveaus sichtbar wird.

4.1 Alterungseffekte

Wie entwickeln sich die Kompetenzen im Verlauf des Lebens einzelner Individuen? Wie Studien¹² zeigen, sind alle erdenklichen Verläufe möglich, die davon abhängen, welche Erfahrungen Menschen im Verlauf ihres Lebens gemacht haben. In einer sehr lang angelegten Untersuchung, der sogenannten „Seattle Longitudinal Study“¹³, die seit 1956 in sieben Wellen die Kompetenzen der TeilnehmerInnen gemessen hat, zeigen sich insbesondere zwei Effekte: (1) In einer Querschnittsbetrachtung der Alterskohorten weisen die jüngeren Gruppen in den Bereichen „Schlussfolgerndes Denken“, „Sprachverständnis“ und „Räumliche Orientierung“ deutlich bessere Ergebnisse auf; keine Unterschiede zeigen sich in den Bereichen „Rechnen“ und „Sprachfluss“. (2) Diese Ergebnisse sind zumindest im Altersbereich von 25 bis 67 Jahren nicht auf die Verschlechterung der individuellen Kompetenzen zurückzuführen (mit der Ausnahme von „Rechnen“, wo ein Abfall ab dem 53. Lebensjahr sichtbar wird). Erst ab dieser Altersschwelle bis zu einem Lebensalter von 88 Jahren treten deutliche Verschlechterungen in allen gemessenen Bereichen zu Tage, mit der Ausnahme von „Sprachfähigkeit“, bei der der Abfall geringer ausfällt. Insgesamt verläuft die Entwicklung der individuellen Kompetenzen für verschiedene Personen recht unterschiedlich, wie eine weitere Längsschnittanalyse, die 1000 SchulabbrecherInnen in der Oberstufe im Raum Portland (Oregon, USA) über den Zeitraum 1998-2007 verfolgt hat, zeigt: „Some adults' proficiency or engagement in literacy or numeracy practices increase over time, some decrease, while some change relatively little.“¹⁴ Treibende Faktoren sind persönliche Merkmale, Teilnahme an Fortbildungsprogrammen und Erfahrungen wie etwa Beschäftigungsaufnahmen oder auch die Familiengründung. Weitere Studien zu biologisch bedingten Alterungseffekten zeigen zudem, dass „mit fortschreitendem Alter zwar das kulturell geprägte Wissen und die Lebenserfahrungen zunehmen, jedoch auch die Schnelligkeit der Verarbeitung neuer und die gleichzeitige Verarbeitung mehrerer Informationen und das logische Denkvermögen abnehmen.“¹⁵ Aus diesen Untersuchungen wäre für die PIAAC-Ergebnisse der Schluss zu ziehen, dass die Unterschiede nach Altersgruppen wahrscheinlich nicht auf Alterungseffekte zurückzuführen sind.

Neben diesen tatsächlichen Längsschnittanalysen auf individueller Ebene können auch „Quasi-Längsschnitte“ von korrespondierenden Altersgruppen in vergleichbaren Untersuchungen betrachtet werden, etwa im Vergleich der Vorgängerstudien IALS (1994-1998) und ALL (2003-2007) mit PIAAC (deren Konzepte jedoch nicht in allen Aspekten vergleichbar sind).¹⁶ Das allgemeine Kompetenzniveau hat sich, wenn etwa der Bereich Lesen betrachtet wird, in den Jahren zwischen IALS und PIAAC in geringem Ausmaß, aber signifikant geändert. In Schweden, den

USA, Deutschland, Kanada und anderen Ländern ist es gesunken, wohingegen in Australien, England, Italien ein Anstieg zu verzeichnen war. In Kanada, aber auch in England hat sich zudem das gemessene Kompetenzniveau der Altersgruppe 55-65 deutlich verbessert, was v. a. auf das höhere Ausbildungsniveau zurückzuführen sein dürfte. Werden nun Altersgruppen verglichen, die korrespondieren – d. h. beispielsweise, dass die Jugendlichen im Alter von 16-24 Jahren mit der Altersgruppe der 32- bis 40-Jährigen in PIAAC in Verbindung gesetzt werden oder die Gruppe der 35- bis 44-Jährigen mit jener der 51- bis 60-Jährigen – dann zeigt sich bei den Jüngeren tendenziell eine Verbesserung, bei den Älteren eine Verschlechterung.¹⁷ Diese Ergebnisse können als schwaches Indiz für Alterungseffekte interpretiert werden; schwach deshalb, weil die Unterschiede nicht selten nur knapp die Signifikanzgrenze überschreiten.

4.2 Kohorteneffekte

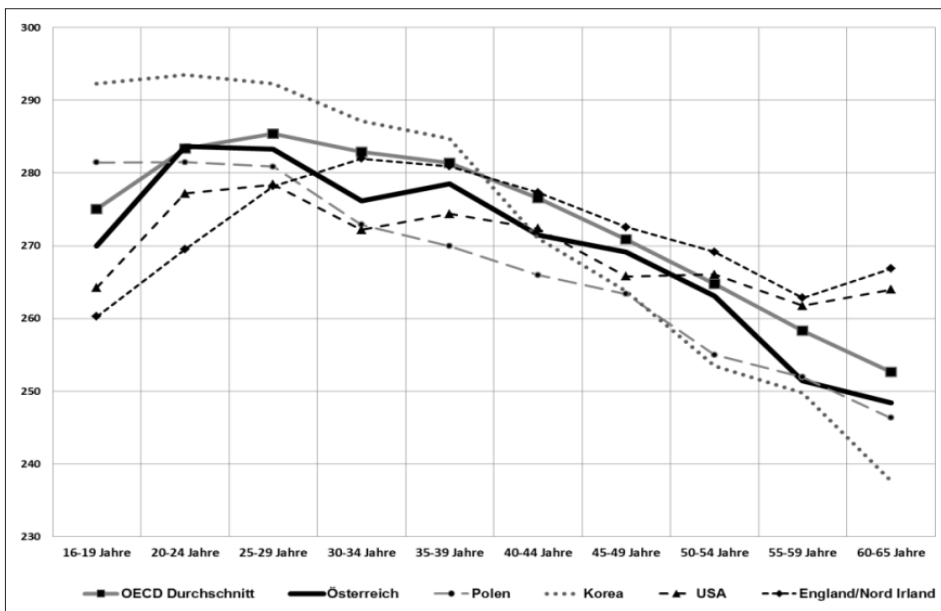
Abbildung 4 zeigt, dass es ein typisches Muster im Kompetenzverlauf nach Geburtsjahrgängen, nämlich ein „umgedrehtes U“, gibt. Die niedrigeren Kompetenzen der älteren Geburtsjahrgänge können aufgrund des eben beschriebenen geringen Alterungseffekte vor allem als Kohorteneffekt (oder Struktureffekt) interpretiert werden:

- Dieser Verlauf der Kompetenzniveaus ist für viele Länder typisch: Einem Anstieg von der jüngsten Altersgruppe bis zum Alter von etwa 30 Jahren folgt ein mehr oder minder kontinuierlicher Rückgang der gemessenen Kompetenzen nach Altersgruppen. Zwei extreme Länder sind in diesem Zusammenhang Südkorea und England/Nordirland: In Südkorea ist der Abfall besonders stark ausgeprägt. Im Gegensatz dazu weist in England/Nordirland die älteste Gruppe sogar ein höheres Niveau aus als die jüngste;¹⁸ die Situation ist in den USA ähnlich. Das österreichische Bild entspricht nahezu dem OECD-Durchschnitt.
- In Abbildung 4 sind Durchschnittswerte nach Altersgruppen dargestellt. Diese verschleiern jedoch eine erhebliche Varianz der Werte innerhalb der Gruppen, ein Umstand, der dazu führt, dass sich die Kompetenzniveaus der Altersgruppen über weite Bereiche „überlappen“. So schneidet etwa das oberste Quartil, also die besten 25%, bei der Gruppe der 55- bis 65-Jährigen beim Lesen besser ab als alle Jugendlichen zwischen 16 und 24 Jahren unterhalb des Durchschnitts. Oder einfacher formuliert: Es gibt viele Ältere, die besser Lesen, Rechnen und Problemlösen können als Jugendliche, auch wenn das nicht für den Durchschnittsvergleich der Altersgruppen gilt!
- Die Unterschiede in den Kompetenzniveaus sind interessanterweise besonders klein bei Mathematik. Wird die Altersgruppe der 16- bis 19-

Jährigen mit der Gruppe der 60- bis 65-Jährigen verglichen, so zeigt sich für die OECD insgesamt ein Vorsprung der Jungen von 16 PIAAC-Punkten, in Österreich liegt er bei 17,3 Punkten. Besonders groß sind sie im Bereich Problemlösen in einer IT-Umgebung (die entsprechenden Werte für die OECD bzw. Österreich liegen bei Unterschieden von 36 bzw. 29,9 Punkten). Die Differenzen beim Lesen liegen zwischen den Werten von Mathematik und Problemlösen.

- Was bedingt die dargestellten Ergebnisse? Interessanterweise zeigt sich dieser Kompetenzverlauf nach Altersgruppen auch, wenn man nach Geschlecht, Geburtsland, Sprache unterscheidet. Selbst bei den Bildungsniveaus lässt sich kein Muster erkennen, wie zum Beispiel, dass der gemessene Kompetenzverlust bei Personen mit tertiären Abschlüssen niedriger ausfiele, weil sie im Lebensverlauf mehr Weiterbildung betreiben und mehr Training am Arbeitsplatz genießen.

Abbildung 4: Kompetenzniveaus nach Alter im Bereich Lesefähigkeit



Quelle: OECD Data Explorer (<http://piaacdataexplorer.oecd.org/ide/idepiaac/>).

4.3 Struktureffekte

Ein weiterer möglicher Grund für die Kompetenzunterschiede nach Alter ist die unterschiedliche Zusammensetzung der Altersgruppen hinsichtlich des erreichten Bildungsniveaus, sozio-demografischer Merkmale, Staatsbürgerschaft etc. Dies wird als Struktureffekt bezeichnet. Der augenfälligste Unterschied zwischen den Altersgruppen ist im Anstieg der Bildungs-

beteiligung zu sehen. Die meisten Personen, die in den 1950er-Jahren die Schule verlassen haben, haben dies ohne einen Abschluss auf oberer Sekundarstufe gemacht. Jene, die in den 1980/90er-Jahren die Schule verlassen haben, besitzen meistens einen derartigen Abschluss.¹⁹ Die OECD korrigiert in einer Regression die unterschiedliche Zusammensetzung der Altersgruppen hinsichtlich Geschlecht, Ausbildung, Migrationshintergrund/Sprache, Beruf und sozioökonomischem Hintergrund und kommt zu folgenden Ergebnissen:²⁰

- Für den OECD-Durchschnitt weichen die korrigierten von den nicht korrigierten Differenzen in den Kompetenzniveaus im Bereich Lesen zwischen den Altersgruppen 16-24 und 55-65 Jahren nicht voneinander ab; beide Werte liegen bei etwa 25 Punkten. Dies liegt zum einen daran, dass der Länderdurchschnitt positive und negative Abweichungen nach Korrektur ausgleicht, dass aber auch Faktoren wie Ausbildungsniveau und Migrationshintergrund in unterschiedliche Richtungen wirken.
- Es gibt erhebliche Länderdifferenzen: In Irland, Australien und teilweise auch in Frankreich und Korea verringern sich die Unterschiede zwischen den Altersgruppen nach Berücksichtigung anderer Faktoren. In Finnland, Dänemark und insbesondere in Deutschland ist das Gegenteil der Fall – hier vergrößern sich die Differenzen nach Korrektur.
- Die Fälle Südkorea und Deutschland werfen einige weitere Fragen auf: Bei Südkorea wird der steile Abfall der Kompetenzen v. a. mit der extremen Bildungsexpansion begründet. Wird um diese (und andere) Faktoren korrigiert, verringert sich die Differenz in den gemessenen Kompetenzen zwischen den Altersgruppen jedoch nur von etwa 50 auf 40 Punkte.²¹ Während die OECD für Deutschland nach Korrektur von weiteren Einflussfaktoren zu dem Ergebnis kommt, dass sich die Differenzen erhöhen, kommt der deutsche Bericht²² – obwohl beinahe dieselben Faktoren berücksichtigt wurden – zum gegenteiligen Resultat: Die Unterschiede verkleinern sich nach deutscher Lesart von 25 auf 15 Punkte deutlich. Diese Korrekturverfahren sind offensichtlich mit erheblichen Unsicherheiten verbunden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Der in der Abbildung 4 zutage tretende Rückgang der Kompetenzniveaus nach Alter ist v. a. als Kohorteneffekt zu lesen, wobei in den bisherigen Analysen noch nicht gänzlich klar geworden ist, welche Faktoren genau dafür verantwortlich sind.

5. Bildung und Kompetenzen

Der soziale Hintergrund einer Person beeinflusst deren weiteren Bildungsweg und das weitere Leben. Das zeigen die Ergebnisse vieler Studien, wie zum Beispiel der PISA-Erhebung unter SchülerInnen. Mit PIAAC kann nun auch der Zusammenhang zwischen der Bildung einer Person und ihren Kompetenzen erfasst werden. Eine höhere Bildung kann sich nicht nur direkt, durch einen längeren Schulbesuch, positiv auf die Kompetenzen einer Person auswirken, sondern auch dadurch, dass andere Berufswege eingeschlagen werden, bei denen die Kompetenzen mehr genutzt werden oder Weiterbildung eine wichtigere Rolle spielt.

5.1 Bildungsabschluss und Kompetenzen

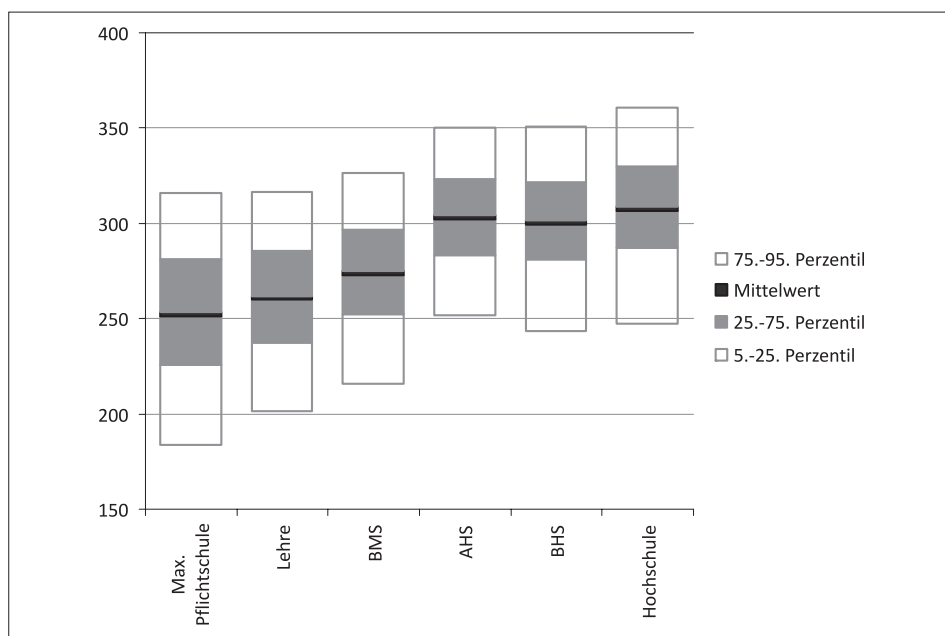
Personen, die eine höhere Schule (AHS oder BHS) abgeschlossen haben, haben im Mittel rund 40 Punkte höhere Lesekompetenzen als Personen ohne Matura (siehe Abbildung 5). Personen mit Matura erreichen durchschnittlich rund 300 Punkte, während jene mit Lehrabschluss im Durchschnitt 261 Punkte und mit höchstens Pflichtschulabschluss 252 Punkte haben. Bei den Personen mit Matura (AHS, BHS und Hochschule/Universität) befindet sich ein Großteil – über 80% – in den Kompetenzniveaus 3 bis 5. Bei den Personen mit Lehrabschluss liegt dieser Anteil nur bei rund 35% und bei Personen mit maximal Pflichtschule bei 30%. Es haben also rund zwei Drittel der Personen mit Pflichtschule oder Lehre niedrige Kompetenzen (Kompetenzniveaus unter 1, 1 und 2) und ein Viertel sehr niedrige Kompetenzen im Lesen (unter 1 und 1). Die Ergebnisse für Mathematikkompetenzen sind ähnlich, die Mittelwerte jedoch leicht höher.

In einer Analyse, die den Effekt der Ausbildung alleine berücksichtigt, also zwei Personen vergleicht, die sich nur im Bildungsabschluss unterscheiden, nicht aber in anderen Faktoren wie Geschlecht, Alter, Erstsprache, Geburtsland und Bildungshintergrund, bleibt der Unterschied groß: Eine Person mit maximal Pflichtschule hat ein fast 15-mal so hohes Risiko, niedrige Kompetenzen zu haben, wie eine Person mit Tertiärabschluss und ein immerhin noch 7,6-mal so hohes Risiko wie eine Person mit Matura.²³ Im internationalen Vergleich hat die Ausbildung besonders in den USA, Frankreich und Belgien (Flandern) einen starken Einfluss auf die Kompetenzen. Besonders gering ist der Unterschied in Zypern und Estland, aber auch in Japan und Norwegen.

Die Mittelwerte sagen jedoch wenig über die Kompetenzen nach unterschiedlichem Bildungsabschluss aus, denn die Unterschiede innerhalb der Bildungsabschluss-Gruppen sind sehr groß, größer als die Unterschiede zwischen den Bildungsabschlüssen. In Österreich erreichen 90%

der Personen mit Lehre ein Ergebnis zwischen 201 und 317 Punkten; der Unterschied innerhalb der Gruppe der LehrabsolventInnen beträgt also fast 120 Punkte. Die Hälfte der Personen mit Lehrabschluss, also die 50% in der Mitte der Verteilung, haben zwischen 237 und 285 Punkte; also immerhin noch ein Unterschied von 48 Punkten. Daher sind, obwohl auf den ersten Blick Personen mit höherer Ausbildung im Mittel höhere Kompetenzen haben, die Überschneidungen zwischen den Gruppen beträchtlich (siehe Abbildung 5). So hat das Viertel mit den niedrigsten Kompetenzen der Personen mit Matura weniger Punkte als das beste Viertel der Personen mit Lehrabschluss. Die obere Hälfte der Personen mit maximal Pflichtschule deckt sich bezüglich der Lesekompetenzen mit der unteren Hälfte der Personen mit AHS oder Hochschulabschluss.

Abbildung 5: Bildungsabschluss und Verteilung der Lesekompetenzniveaus



Quelle: OECD Data Explorer (<http://piaacdataexplorer.oecd.org/ide/idepiaac/>).

Das bedeutet, dass viele Personen, die ihre Ausbildung abgebrochen oder die Schule nach der Pflichtschule verlassen haben, ähnliche Kompetenzen aufweisen wie manche Personen mit Hochschulabschluss. Letztere konnten jedoch ein Studium absolvieren, was den Zugang zu besser bezahlten Arbeitsplätzen ermöglicht, und ihre Fähigkeiten weiter ausbauen. Das Bildungssystem scheint also die Potenziale und Fähigkeiten der Menschen nicht voll auszunutzen.

5.2 Bildung, Alter und Kompetenzen

Interessante Ergebnisse bringt der Vergleich der Kompetenzen der jüngeren Personen (16-34), die sich nicht mehr in Ausbildung befinden, mit jenen der Gesamtbevölkerung: Obwohl insgesamt die Jüngeren höhere Kompetenzen haben, liegt der Mittelwert bei den Jugendlichen mit maximal Pflichtschulabschluss unter jenem aller Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss. Von den 16- bis 34-Jährigen (nicht in Ausbildung) haben 35% mit maximal Pflichtschule sehr niedrige Kompetenzen (Niveau unter 1 und 1), von den 16- bis 65-Jährigen „nur“ 25%. Im Gegensatz dazu ist die Gruppe mit sehr geringen Kompetenzen bei allen anderen Bildungsabschlüssen (Lehre, BMHS, AHS, Uni) bei den Jüngeren kleiner als in der Gesamtbevölkerung. Von Personen mit Lehrabschluss haben zum Beispiel 9,5% bei den 16- bis 34-Jährigen (nicht in Ausbildung) sehr niedrige Kompetenzen; bei den 15- bis 65-Jährigen hingegen 16,2%.

Personen, die in den letzten Jahren die Schule abgebrochen haben oder die nur die Pflichtschule absolviert haben, haben somit niedrigere Kompetenzen als frühere Generationen; der Abstand zu den Personen mit Matura, aber auch zu jenen mit Lehre scheint zu steigen. Insgesamt absolvieren zwar weniger Personen nur eine Pflichtschule,²⁴ diese Gruppe bleibt jedoch weiter zurück. Obwohl das Bildungsniveau der Bevölkerung insgesamt zunimmt, bleiben Ungleichheit und der Einfluss der sozialen Ungleichheit bestehen.²⁵

5.3 Bildungshintergrund und Kompetenzen

Auch der Bildungshintergrund der Personen, gemessen am Bildungsabschluss der Eltern, hat einen maßgeblichen Einfluss auf die Kompetenzen. Einerseits erhöht ein hoher Bildungsabschluss der Eltern die Wahrscheinlichkeit, selbst eine höhere Ausbildung zu absolvieren, wie viele Studien zeigen. Andererseits gibt es auch einen direkten Effekt des Bildungshintergrundes: Wenn man Personen vergleicht, die das gleiche Geschlecht, Alter, Geburtsland, Erstsprache und den gleichen Bildungsabschluss haben, hat eine Person, deren Eltern maximal die Pflichtschule abgeschlossen haben, ein rund doppelt so hohes Risiko, in die Kompetenzstufen unter 1 oder 1 zu fallen, wie jemand mit zumindest einem Elternteil mit tertiärer Ausbildung.²⁶ Dabei werden aber viele indirekte Effekte (z. B. Effekt der Ausbildung der Eltern auf die eigene Ausbildung) nicht berücksichtigt. Die soziale Ungleichheit hat somit starke Auswirkungen auf die Ausbildung und die Kompetenzen.²⁷

Im internationalen Vergleich hat der Bildungshintergrund in Zypern, Estland, Australien, Japan, Irland, Schweden und Norwegen einen geringeren Einfluss auf die Lesekompetenzen. Der Unterschied zwischen Personen, deren Eltern weniger als Sekundarstufe II abgeschlossen haben, und

Personen, bei denen zumindest ein Elternteil eine tertiäre Ausbildung abgeschlossen hat, liegt unter 35 Punkten. Besonders groß ist der Unterschied in den USA, Deutschland und Polen und Frankreich mit über 50 Punkten. Österreich liegt mit rund 40 Punkten in etwa im OECD-Durchschnitt. Kontrolliert man um Alter, Geschlecht, Erziehung, Migrationshintergrund, Sprache und Beruf, bleibt der Unterschied immer noch bei knapp 20 Punkten.

Fassen wir zusammen:

- Je höher der Bildungsabschluss, umso größer sind im Durchschnitt die Kompetenzen.
- Die Überschneidungen zwischen den Bildungsabschlüssen sind jedoch beträchtlich. Die Unterschiede in den Kompetenzen innerhalb eines Bildungsabschlusses sind weit größer als die Unterschiede zwischen den Bildungsabschlüssen.
- Die Kompetenzen der jüngeren sind bei allen Bildungsabschlüssen höher (siehe auch Kapitel 4), nicht jedoch bei Personen mit nur Pflichtschulabschluss, wo sich die Population wahrscheinlich stark verändert hat.
- Der Bildungshintergrund, also die Bildung der Eltern, hat einen direkten Effekt auf die Kompetenzen.

6. Migrationshintergrund als Risikofaktor?

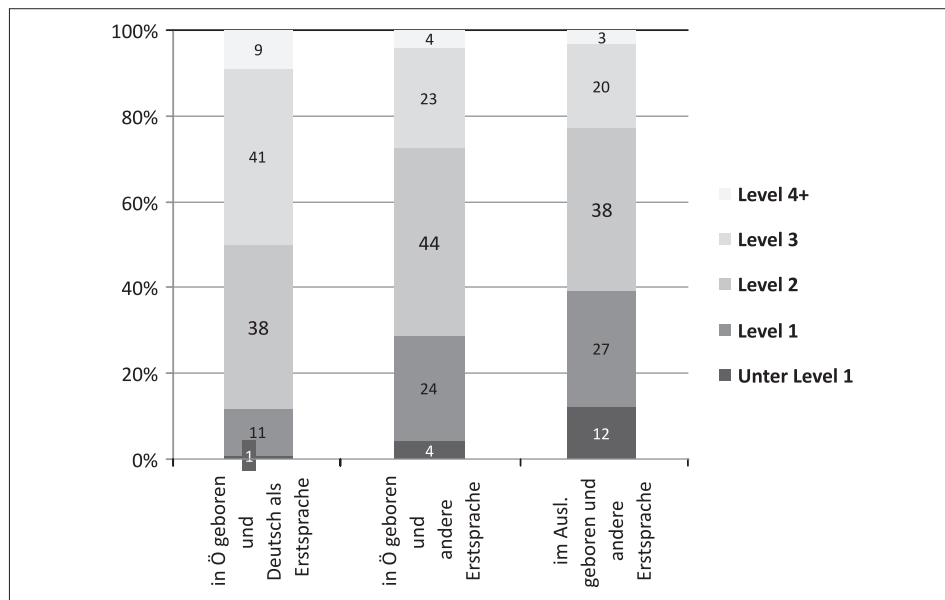
Personen mit Migrationshintergrund haben im Durchschnitt niedrigere Kompetenzwerte als Personen, die in Österreich geboren sind und Deutsch als Erstsprache erlernten. Dieses Kapitel geht der Frage nach, was Gründe dafür sein könnten. Die Unterschiede können zum einen das Resultat niedrigerer Kompetenzen dieser Personen sein, zum anderen aber auch daran liegen, dass sie über schlechtere Lese- und Mathematikkompetenzen in deutscher Sprache verfügen, in einer anderen Sprache aber wesentlich besser abschneiden könnten (Spracheffekt). Gründe für die niedrigeren Kompetenzen sind u. a., dass die Gruppe der MigrantInnen eine andere sozioökonomische Zusammensetzung hat (z. B. niedrigere Ausbildung) oder auch Benachteiligungen etwa am Arbeitsmarkt eine Rolle spielen.

6.1 Einfluss von Geburtsland und Erstsprache auf die Kompetenzen

In Österreich sind rund 82% der Befragten im Inland geboren und haben Deutsch als Erstsprache erlernt, 2% eine andere Erstsprache. 4% sind im Ausland geboren mit Deutsch als Erstsprache; 12% sind im Ausland geboren und haben eine andere Erstsprache. Insgesamt schneiden Personen

mit Deutsch als Erstsprache besser ab als Personen mit einer anderen Erstsprache. Im Ausland geborene Personen mit einer anderen Erstsprache als Deutsch erreichen im Bereich der Lesekompetenzen durchschnittlich 237 Punkte, während der Mittelwert von in Österreich geborenen Personen mit Deutsch als Erstsprache bei 274 liegt. Der Unterschied beträgt somit 37 Punkte. Gleichzeitig ist die Streuung bei Personen, die nicht in Österreich geboren sind oder die Deutsch nicht als Erstsprache erlernten, weit höher. 90% der Personen mit Deutsch als Erstsprache, die in Österreich geboren sind, erreichen zwischen 206 und 337 Punkten, der Unterschied beträgt rund 130 Punkte. Bei Personen mit anderer Erstsprache, die im Ausland geboren wurden, beträgt der Unterschied knapp 180 Punkte (139-316). Abbildung 6 zeigt die Verteilung der Kompetenzniveaus nach Erstsprache/Geburtsland. Die zweite Generation, Personen die in Österreich geboren sind mit anderer Erstsprache als Deutsch, holt gegenüber den Personen ohne Migrationshintergrund auf, die Kompetenzen sind dennoch niedriger, vor allem was die höheren Kompetenzniveaus betrifft.

Abbildung 6: Verteilung der Lese-Kompetenzniveaus



Quelle: OECD Data Explorer (<http://piaacdataexplorer.oecd.org/ide/idepiaac/>).

Österreich liegt beim Unterschied zwischen Personen, die im Inland geboren sind und die Testsprache als Erstsprache erlernten, und Personen, die im Ausland geboren sind und eine andere Erstsprache haben, etwa im OECD-Schnitt (37 Punkte). Besonders groß ist der Unterschied in Schwe-

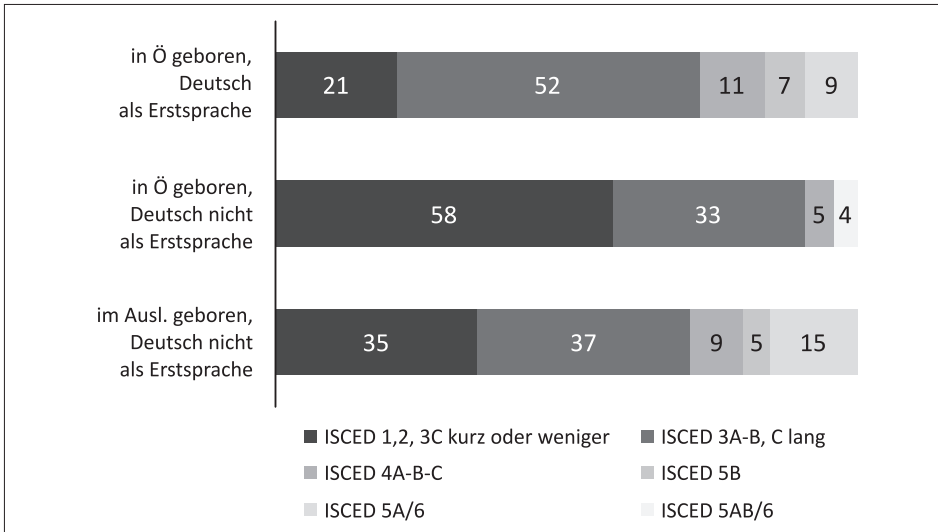
den, Flandern (Belgien), Finnland und den Niederlanden (mehr als 50 Punkte), während er in der Slowakei, Tschechien und Irland besonders klein ist (unter 20 Punkte). Berücksichtigt man Unterschiede hinsichtlich Alter, Geschlecht, Bildung, sozioökonomischen Hintergrund und Beruf, reduziert sich der Unterschied in Österreich auf 31 Punkte. Ein internationaler Vergleich ist allerdings schwierig, da sich die Migrationspopulationen sowohl quantitativ als auch qualitativ in den einzelnen Ländern erheblich unterscheiden.²⁸

6.2 Bildung, Bildungshintergrund und Beruf: Unterschiede zwischen Erstsprache und Geburtsland

Gründe für das schlechtere Abschneiden lassen sich u. a. in der Bildung, aber auch dem Beruf finden. Der Bildungsstand der im Ausland geborenen Personen unterscheidet sich von im Inland geborenen: Der Anteil der Personen mit niedrigerer Bildung (maximal ISCED 3C kurz – entspricht in etwa maximal Pflichtschule) wie auch jener der Personen mit tertiärer Bildung (ISCED 5A/6) ist höher. Wie Abbildung 7 zeigt, haben 21% der in Österreich Geborenen mit deutscher Erstsprache maximal Sekundarstufe I (ISCED 1,2, 3 kurz oder weniger) absolviert, während es 58% der in Österreich Geborenen mit nicht-deutscher Erstsprache und immerhin noch 35% der im Ausland Geborenen mit nicht-deutscher Erstsprache sind. Der Anteil der Personen mit tertiärer Ausbildung ist bei den nicht in Österreich Geborenen höher (20% bei Deutsch als Erstsprache und 15% bei nicht-deutscher Erstsprache).

Auffällig ist dabei, dass in Österreich Geborene mit einer anderen Erstsprache als Deutsch wesentlich schlechtere Bildungsabschlüsse erzielen als Personen mit deutscher Erstsprache und auch als Personen, die im Ausland geboren wurden. Das Bildungssystem scheint also wenig in der Lage zu sein, diese Personen zu integrieren und ihnen eine längere Bildungskarriere zu ermöglichen. Der Anteil der Personen mit sehr niedrigen Kompetenzen (Kompetenzniveaus 1 und unter 1) ist zwar bei in Österreich Geborenen mit anderer Erstsprache geringer als bei im Ausland Geborenen. Dafür ist der Anteil der Personen in Stufe zwei, also mit immer noch niedrigen Kompetenzen, besonders groß. 72% der Personen mit nicht-deutscher Erstsprache befinden sich, obwohl sie in Österreich geboren wurden, in den Kompetenzniveaus zwei oder niedriger.

Zwischen Personen, die (nicht) in Österreich geboren sind und (nicht) Deutsch als Erstsprache haben, unterscheidet sich neben der Bildung auch der Bildungshintergrund stark: 25% der in Österreich Geborenen mit deutscher Erstsprache haben Eltern, die maximal die Pflichtschule absolviert haben; bei 19% hat mindestens ein Elternteil eine tertiäre Ausbildung. Bei Personen mit nicht-deutscher Erstsprache hat hingegen rund die Hälfte

Abbildung 7: Bildungsabschluss nach Geburtsland und Erstsprache

Quelle: OECD Data Explorer (<http://piaacdataexplorer.oecd.org/ide/idepiaac/>), eigene Berechnungen.

te der Eltern maximal die Pflichtschule abgeschlossen und bei 16% zumindest ein Elternteil einen tertiären Bildungsabschluss. Bei Personen, die im Ausland geboren sind und Deutsch als Erstsprache angeben, haben knapp 40% zumindest ein Elternteil mit tertiärer Ausbildung und nur 18% Eltern mit maximal Pflichtschule.

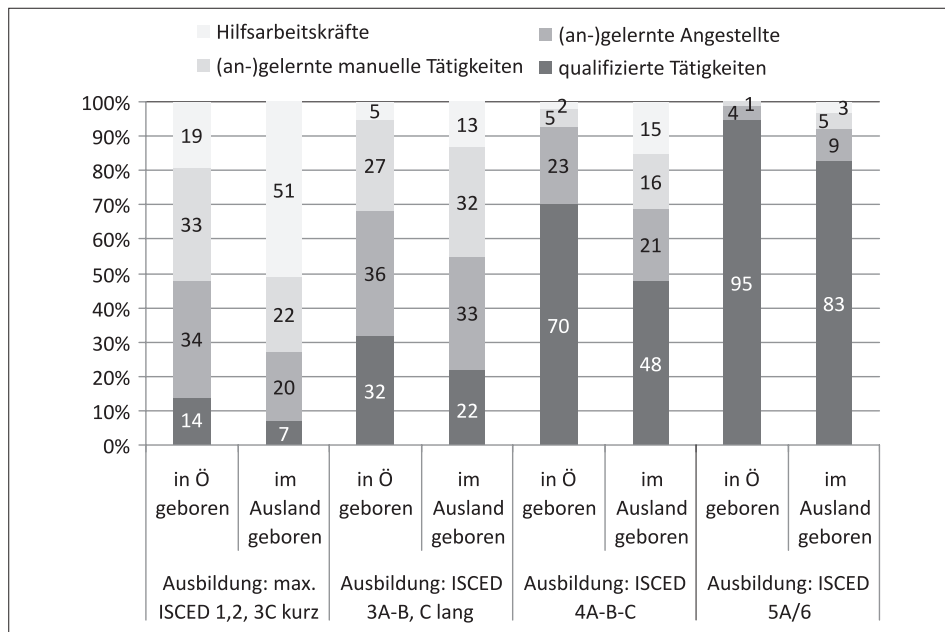
Neben Bildung und Bildungshintergrund sind auch der Beruf und die Möglichkeiten, sich dort weiterzuentwickeln, wichtig für die Entwicklung der Grundkompetenzen. Im Ausland geborene Personen arbeiten öfter, trotz ähnlicher Ausbildung, in weniger qualifizierten Tätigkeiten. Vor allem bei im Ausland geborenen gering Qualifizierten ist der Anteil der Personen, die in unqualifizierten Berufen arbeiten, höher (siehe Abbildung 8).

Da Personen in weniger qualifizierten Tätigkeiten seltener an Weiterbildungen teilnehmen und auch das informelle Lernen eine geringere Rolle spielt (siehe Kapitel 7), hat dies zusätzlich dazu, dass sie ihre Fähigkeiten im Beruf weniger ausbauen können, negative Effekte auf die Kompetenzen. 82% der Personen, die in qualifizierten Tätigkeiten arbeiten, nahmen im letzten Jahr an einer formalen oder nicht formalen Weiterbildung mit Bezug zur Arbeit teil. Bei Personen in einfachen Tätigkeiten trifft das nur auf 44% zu.

Fassen wir zusammen:

- Die Kompetenzwerte der Personen mit Migrationshintergrund sind im Durchschnitt geringer, die Kompetenzunterschiede innerhalb der Personen mit Migrationshintergrund sind größer. Die zweite Generation

Abbildung 8: Anteil der Personen in unterschiedlich qualifizierten Tätigkeiten nach Ausbildung und Geburtsland²⁹



Quelle: OECD Data Explorer (<http://piaacdataexplorer.oecd.org/ide/idepiaac/>).

von MigrantInnen, die in Österreich zur Schule geht, kann jedoch nur wenig aufholen.

- Dies hängt eng mit der Bildung und der mangelnden Inklusion im Bildungssystem zusammen. Über die Hälfte der in Österreich geborenen Personen mit einer anderen Erstsprache als Deutsch erreicht nur einen Pflichtschulabschluss.
- Im Ausland geborene Personen üben, auch mit höheren Bildungsabschlüssen, häufiger niedrig qualifizierte Tätigkeiten aus. Besonders groß ist der Unterschied zwischen im Inland und im Ausland Geborenen in den ausgeübten Berufen bei den gering Qualifizierten.

7. Die Rolle des informellen Lernens – Lernen am Arbeitsplatz?

Neben der Erstausbildung sowie der Weiterbildung im Rahmen des formalen Bildungssystems spielen auch das nicht formale und das informelle Lernen eine wesentliche Rolle im Zusammenhang mit der Kompetenzentwicklung von Erwachsenen.³⁰ Vor dem Hintergrund der bisherigen empirischen Evidenz ist davon auszugehen, dass sich die Ungleichheit hinsichtlich des Kompetenzerwerbs (und -erhalts) im Lebensverlauf verstärkt,

wenn nicht politisch gegengesteuert wird. Ungleiche Voraussetzungen und Ergebnisse in der Erstausbildung setzen sich über die ungleiche Beteiligung an Weiterbildung im Erwachsenenalter und auch über die mehr oder weniger eingeschränkten Möglichkeiten zum informellen Lernen auf den verschiedenen Arbeitsplätzen fort. Die PIAAC-Daten ermöglichen nun eine fundiertere Diskussion darüber, ob bzw. in welchem Ausmaß Weiterbildung Benachteiligungen bei der Erstausbildung kompensieren kann und welche Lernorte und -formate in diesem Zusammenhang einen positiven Effekt haben könnten.

7.1 Weiterbildung in Österreich

Im Zusammenhang mit politischen Maßnahmen und Strategien zur Kompetenzentwicklung im Lebensverlauf sind die verschiedenen Lernorte und -formen (formal, nicht formal und informell) sowie deren Zusammenwirken zu berücksichtigen. Die österreichische Weiterbildungsdiskussion sowie die politischen Maßnahmen und Ansätze fokussieren jedoch bisher vor allem auf nicht formales Lernen.

Ein Ziel, das in allen politischen Strategien zum Lebensbegleitenden Lernen immer wieder genannt wird, ist die Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung (generell sowie im Speziellen für bestimmte Zielgruppen mit bisher unterdurchschnittlicher Beteiligung). Auch die LLL-Strategie der österreichischen Bundesregierung („LLL:2020“) enthält das Ziel, die allgemeine Weiterbildungsbeteiligung vom Ausgangswert 13,7% (2010) auf 20% (2020) zu steigern.

Die Weiterbildungsbeteiligung in Österreich liegt zwar über dem EU-Durchschnitt, ist aber sehr selektiv. Die berufliche Weiterbildung kommt vor allem jüngeren, männlichen und höher qualifizierten Beschäftigten in größeren Betrieben zugute. Diese Schieflage konnte durch die bisher eingesetzten Fördermaßnahmen nicht ausgeglichen werden. Personen mit geringer formaler Qualifikation beteiligen sich wesentlich seltener an Weiterbildung, während höher Qualifizierte sowohl bei der betrieblichen Weiterbildung als auch bei der selbstfinanzierten Weiterbildung eine deutlich höhere Einbeziehung bzw. Beteiligung aufweisen.³¹ Bildungsbenachteiligte finden aus unterschiedlichen Gründen einerseits weniger Möglichkeiten vor, ihre Kompetenzen zu erweitern bzw. zumindest zu erhalten und weisen andererseits auch eine geringe Motivation zu Weiterbildungsaktivitäten auf, weil sie diese aus Zeit- und/oder Geldmangel nicht realisieren können oder z. B. aufgrund früherer negativer Lernerfahrungen davor zurückschrecken.

7.2 Wie können Personen mit geringen Kompetenzen erreicht werden?

Die Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung bisher benachteiligter Gruppen betrifft aber nur eine Facette des Problems. Mit organisierter nicht formaler Weiterbildung (Kurse, Seminare u. Ä.) werden sogenannte „bildungsferne“ Personen kaum erreicht. „Schulähnliche“ Formate werden trotz finanzieller Förderungen nicht angenommen. Lernen im Arbeitsprozess, begleitet durch lernförderliche Formen der Arbeitsorganisation, dürfte daher für diese Gruppe eine wichtige und erfolgversprechende Strategie sein.³² Hier sind vor allem die Unternehmen und die Sozialpartner gefragt.

Ein interessantes Ergebnis der PIAAC-Erhebung in diesem Zusammenhang ist die relative hohe Erwerbstätigenquote der Personen mit sehr geringen Lesekompetenzen (maximal Kompetenzstufe 1). Zwar liegt diese in Österreich mit rund 62% eindeutig unter der entsprechenden Quote der Personen auf Kompetenzstufe 4 und 5 (81%), sie liegt aber über dem OECD-Durchschnitt (57%). Höhere Erwerbstätigkeitsquoten der Personen mit sehr geringen Lesekompetenzen weisen Länder wie Japan (67,4%), Korea (67%) oder die USA (64,4%) auf, deutlich niedrigere Werte zeigen sich in der Slowakei (41,3%), Irland (46,4%), Spanien (46,9%), Finnland (47,4%) oder Schweden (51,7%).

Auch hier zeigt sich also – wie schon bei der näheren Betrachtung der Zusammensetzung der Gruppe der Personen mit sehr geringen Kompetenzen – ein möglicherweise kontraintuitives Bild. Personen mit sehr geringen Kompetenzen sind in Österreich keine „Randgruppe“: Weder ist die Gruppe klein (sie umfasst rund eine Million Personen), noch leben diese Personen irgendwo „versteckt“, abseits der für die „Mehrheitsgesellschaft“ üblichen Anforderungen und Herausforderungen. Fast zwei Drittel der Personen mit sehr geringen Lesekompetenzen sind demnach erwerbstätig und somit (wenn auch prekär und mit höherem Arbeitslosigkeitsrisiko) in den Arbeitsmarkt integriert. Die Betriebe bzw. Arbeitsplätze spielen daher eine wichtige Rolle, wenn es um die Verbesserung der Kompetenzen dieser „Risikogruppe“ geht. Oder eher: Sie sollten bzw. könnten diese spielen. Die Ergebnisse der PIAAC-Erhebung weisen nämlich darauf hin, dass die entsprechenden Arbeitsplätze auch einen Abbau bzw. Verlust von Kompetenzen begünstigen können („Use it or lose it“), sofern diese nicht in anderen Lebensbereichen erhalten bzw. ausgebaut werden.

7.3 Arbeitsorganisation und Kompetenzen

Im Rahmen der PIAAC-Studie wurden auch Arbeitsplatzmerkmale im Hinblick auf erforderliche und anwendbare Kompetenzen und damit auch auf Möglichkeiten des informellen Lernens untersucht. Abgefragt wurden u. a. verschiedene Formen und Häufigkeiten von Lesen, Schreiben, Rech-

nen und IKT-Einsatz am Arbeitsplatz. Für drei Viertel der Hilfsarbeitskräfte spielen demnach Lesen und Schreiben am Arbeitsplatz nahezu keine Rolle, beim Rechnen trifft das auf mehr als vier Fünftel zu.

Die möglicherweise naheliegende Bemerkung, dass Hilfstätigkeiten eben eher voraussetzungsarm sind und fast schon definitionsgemäß durch geringe Anforderungen und wenig Möglichkeiten hinsichtlich Kompetenzentwicklung charakterisiert werden können, ließe sich allerdings dahingehend widerlegen, dass sich hier im internationalen Vergleich Unterschiede zeigen,³³ die auf gewisse Handlungsspielräume hinsichtlich Arbeitsorganisation und damit auch möglicherweise einhergehende Unterschiede hinsichtlich beruflicher Mobilität und Weiterentwicklungspotenziale für Hilfsarbeitskräfte verweisen.

Ein einfacher Zusammenhang zwischen dem Einsatz von Kompetenzen am Arbeitsplatz und den im Rahmen von PIAAC gemessenen Kompetenzen ist aber aus mindestens zwei Gründen ebenfalls fraglich:

Erstens setzt sich die Gruppe der Personen mit sehr geringen Kompetenzen wie oben dargestellt nicht ausschließlich aus Hilfsarbeitskräften zusammen, sondern besteht auch aus Personen, die in Bereichen beschäftigt sind, in denen der Einsatz dieser Kompetenzen eine größere Rolle spielt (z. B. Handel, Beherbergung und Gastronomie). Das Problem dürften vielmehr die (eingeschränkten) Lernmöglichkeiten am Arbeitsplatz sein, die mit ebenfalls in der PIAAC-Erhebung abgebildeten Charakteristika der Arbeitsplätze wie Arbeitsautonomie oder Möglichkeiten zum interaktiven informellen Lernen zu tun haben.

Zweitens weisen zwar z. B. Hilfsarbeitskräfte in Österreich deutlich niedrigere Kompetenzwerte auf als Hilfsarbeitskräfte in anderen Ländern (z.B. 238 Punkte bei der Lesekompetenz gegenüber einem OECD-Durchschnitt von 250 Punkten), dieser Unterschied muss aber nicht unbedingt mit den Arbeitsplätzen zu tun haben. Es könnte sich auch um Kompositionseffekte handeln. In anderen Ländern sind anscheinend mehr jüngere, höher qualifizierte (bzw. noch in Ausbildung befindliche) Personen als Hilfsarbeitskräfte beschäftigt. Die Anteile der Personen mit sehr geringen Kompetenzen unter den Hilfsarbeitskräften liegen im internationalen Vergleich weit auseinander: Während in Österreich 37% der Hilfsarbeitskräfte sehr geringe Lesekompetenzen aufweisen (ein ähnlicher Anteil zeigt sich z. B. mit 34% in Deutschland), trifft das nur für 18% der Hilfsarbeitskräfte in Finnland zu. Die Hilfsarbeitskräfte in Finnland sind allerdings im Vergleich zu den Hilfsarbeitskräften in Österreich oder Deutschland jünger und haben wesentlich häufiger einen Abschluss auf Sekundarstufe II.

Eine Bewertung dieser Unterschiede ist ohne weiterführende Analysen nicht möglich. Die beobachteten Differenzen könnten z. B. auf die Rolle der jeweiligen Bildungssysteme mit unterschiedlichen Formen und unterschiedlicher Bedeutung der Berufsausbildung und damit verbundene un-

terschiedliche Formen der Einmündung in den Arbeitsmarkt verweisen. Wenn berufliche Ausbildung und Spezialisierung vor allem auf Arbeitsplätzen und nicht im Bildungssystem stattfindet, wäre eine temporäre Hilfs- oder Anlern­tätigkeit für große Gruppen von jüngeren Beschäftigten zu erwarten. Denkbar wäre allerdings auch eine Verfestigung dieses Status z. B. aufgrund einer mangelnden Nachfrage nach mittleren Qualifikationen. Für die Beantwortung der Frage, ob ein höherer oder niedrigerer Anteil an Personen mit sehr geringen Kompetenzen unter Hilfsarbeitskräften positiv oder negativ zu bewerten ist bzw. wodurch diese Unterschiede zu erklären sind und welcher politische Handlungsbedarf damit verbunden sein könnte, wären aber Verlaufsanalysen bzw. Längsschnittdaten notwendig.

Außerdem könnte die vergleichsweise hohe Erwerbstätigenquote der Personen mit sehr geringen Kompetenzen in Österreich dazu führen, dass vergleichbare Personen in anderen Ländern nicht in vergleichbaren Arbeitsmarktsegmenten zu finden sind, weil sie gar nicht beschäftigt sind und durch die geringere Erwerbsbeteiligung der Personen mit sehr geringen Kompetenzen die Kompetenzwerte in bestimmten Branchen und Berufen höher sind als in anderen Ländern. In diesem Zusammenhang werden aber durch die verfügbaren Daten mehr Fragen aufgeworfen, als im Rahmen dieses Artikels beantwortet werden können.

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Lernen am Arbeitsplatz bzw. im Arbeitsprozess in Form von informellem Lernen wird in Österreich im Vergleich zu anderen Lernformen und –orten bisher nicht systematisch diskutiert, könnte aber vor allem für sogenannte „bildungsferne“ Gruppen eine wichtige Rolle spielen. Die Ergebnisse der ersten PIAAC-Erhebung zeigen, dass z. B. Hilfsarbeitskräfte in Österreich niedrigere Kompetenzwerte aufweisen als Hilfsarbeitskräfte in anderen Ländern und der Gebrauch ihrer Lese-, Schreib- und Rechenkompetenzen auf dem Arbeitsplatz eine geringere Rolle spielt. Derartige Unterschiede könnten auf wenig lernförderliche Arbeitsumgebungen und damit Verbesserungspotential z. B. hinsichtlich Arbeitsorganisation hinweisen.

8. Der Einfluss der Kompetenzen auf Einkommen, Wohlstand und Arbeitslosigkeit

8.1 Verteilung von Einkommen und Kompetenzen

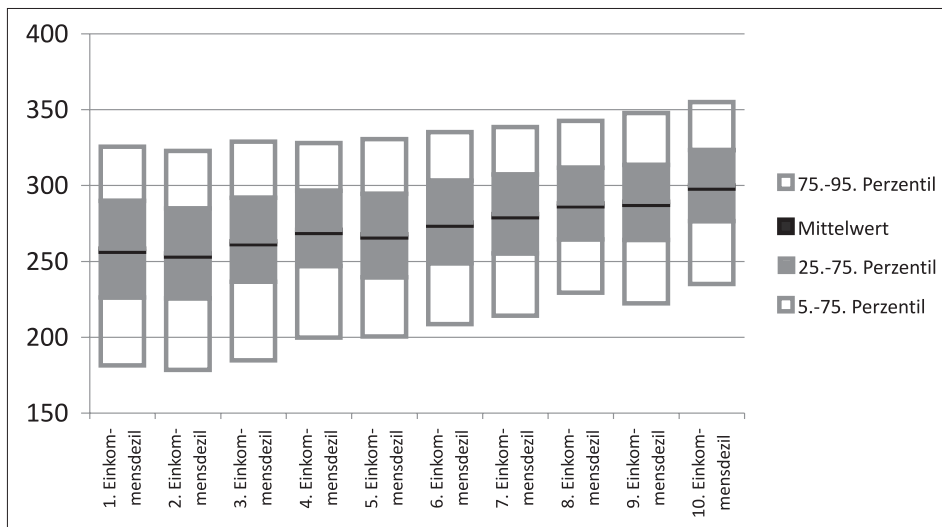
In welchem Zusammenhang stehen nun Einkommen und Kompetenzen? Würde man davon ausgehen, dass mehr Fähigkeiten mit höheren Einkommen entlohnt werden, so müsste sich ein klarer Zusammenhang zwischen den Kompetenzen und dem Einkommen zeigen. Nimmt man die Kompetenzen als Annäherung für die Produktivität, müsste ein Mitarbeiter bzw. eine Mitarbeiterin dementsprechend mehr oder weniger Lohn erhal-

ten. Die ersten Berichte zu PIAAC³⁴ identifizieren einen Zusammenhang zwischen Einkommen und Kompetenzniveaus. Höhere Einkommen sind in der Tendenz mit höheren Kompetenzwerten und mit einem höheren Anteil an Personen in höheren Kompetenzstufen verbunden, dies gilt besonders ab der Mitte der Verteilung. Die OECD schätzt den Effekt von Kompetenzen und Bildungsabschlüssen auf das Einkommen.³⁵ In Österreich führt eine Steigerung der Kompetenzen um eine Standardabweichung (44 Punkte) zu 6,7% höheren Löhnen. Bildung hat jedoch einen weit stärkeren Einfluss auf die Höhe der Einkommen, gegeben den Einfluss der Kompetenzen.

Abbildung 9 gibt einen Überblick über die Lesekompetenzen in den Einkommensdezilen: Die Personen in den unteren 10 Prozent der Einkommen (gemessen als Bruttostundeneinkommen, siehe Abbildung 9) haben im Mittel 267 Punkte, das fünfte Dezil 277 Punkte und das oberste Einkommensdezil 299 Punkte. Insgesamt sind die Überschneidungen zwischen den Einkommensdezilen jedoch beträchtlich und die Unterschiede zwischen den Einkommen mit 32 Punkten um einiges geringer als zwischen z. B. Personen mit unterschiedlichen Bildungsabschlüssen. Die Kompetenzunterschiede innerhalb der Einkommensgruppen sind mit 114-145 Punkten jedoch vergleichbar groß.

Die Ungleichverteilung der Einkommen ist aber um einiges größer als die Ungleichverteilung der Kompetenzen. Abbildung 10 stellt die Einkommensunterschiede und die Unterschiede in den Kompetenzen gegenüber, jeweils gemessen als Abstand vom Median. Die durchgehenden Linien

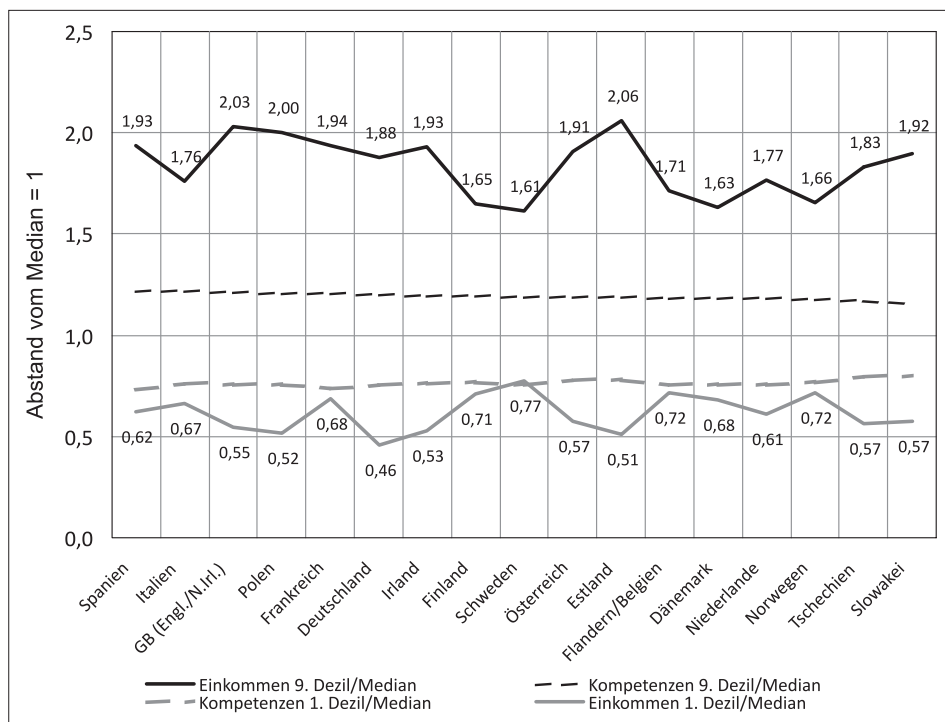
Abbildung 9: Lesekompetenz nach Einkommensdezilen



Quelle: OECD Data Explorer (<http://piaacdataexplorer.oecd.org/ide/idepiaac/>).

zeigen das Verhältnis des 9. bzw. 1. Dezils zum Median für die Einkommen; diese werden mit den unterbrochenen Linien dem Verhältnis von 9. bzw. 1. Dezil zum Median für die Kompetenzen gegenübergestellt. Wie die Abbildung zeigt, sind die Unterschiede in der Verteilung der Kompetenzen weit geringer als die Unterschiede in der Einkommensverteilung und, besonders auffällig, weichen die Einkommen weit deutlicher in positiver Richtung vom Median ab als die dazugehörigen Kompetenzen. Die hohen Einkommen scheinen also deutlich überbezahlt!

Abbildung 10: Verteilung von Einkommen und Lesekompetenzen: jeweils erstes bzw. neuntes Dezil zu Median



Quelle: Eurostat SES; OECD Data Explorer.

8.2 Auswirkungen von Verbesserungen der PIAAC-Kompetenzniveaus auf Wohlstand und Arbeitslosigkeit?

„Ich bekomme eine nahezu perfekte Vorhersage der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung einer Nation, wenn ich mir die Testergebnisse von Schülern dieses Landes in Mathe und Naturwissenschaften anschau.“³⁶

Ein Großteil der ökonomischen Theorie identifiziert auf makroökonomischer Ebene drei Kanäle, über die sich Bildung auf Wachstum auswirken kann: 1) Bildung erhöht das Humankapital und steigert damit Produktivität

und Wachstum (*augmented neoclassic growth theories*). 2) Bildung erhöht die innovative Kapazität von Volkswirtschaften (endogene Wachstumstheorie, Lucas, Romer). Im Gegensatz zu traditionellen neoklassischen Wachstumsmodellen hat Bildung hier, auch wenn sie nicht weiter steigt, einen andauernden Effekt durch das Schaffen neuer Ideen. 3) Bildung erleichtert die Transmission von neuem Wissen, Technologien etc., ein Umstand, der das Wachstum steigern kann. Um in diesen Theorien die Effekte von Bildung auf das Wirtschaftswachstum zu schätzen, werden quantitative und qualitative Indikatoren, wie die durchschnittliche Zahl der Jahre in Bildung, das Ausmaß der Alphabetisierung, internationale Testergebnisse wie z. B. PISA verwendet. Die Studien finden meist einen signifikanten positiven Zusammenhang zwischen den quantitativen Indikatoren und dem Wirtschaftswachstum. In den letzten Jahren werden aber immer öfter auch qualitative Indikatoren, wie kombinierte internationale Testergebnisse, verwendet. Diese haben ebenfalls positive Effekte, allerdings werden bei dieser Herangehensweise die Wirkungen der quantitativen Indikatoren zum Teil insignifikant.

Als Beispiel für eine empirische Untersuchung des Zusammenhanges von Bildung und Wachstum können die Arbeiten von Hanushek/Wößmann³⁷ angeführt werden: Sie verknüpfen Daten aus verschiedensten Schülertests (TIMSS, PISA und Vorläufer) über den Zeitraum 1964-2003 und versuchen die Effekte auf das Wachstum pro Kopf (in Kaufkraftstandards) zu ermitteln, unter Berücksichtigung von anderen Faktoren wie Anzahl der Schuljahre, Wohlstandsniveau 1960 u. a. und unter Verwendung von verschiedenen Kausalitätstests (Instrumentenvariablen-schätzer, Periodentrennung, *Difference-in-Difference* etc.). Es werden u. a. folgende Szenarien gerechnet, wobei der Horizont bis 2090 (etwa die Dauer eines Menschenlebens) reicht:

- Könnten die Länder ihre PISA-Mathematik-Ergebnisse auf das Niveau von Finnland (um ca. 50 oder eine halbe Standardabweichung auf 546 Punkte) anheben, so würde sich das (abdiskontierte) Wachstum im OECD-Raum um kumulierte 606% bzw. jährlich um 0,87 Prozentpunkte (Österreich: 0,67 Prozentpunkte) steigern.
- Könnten sich alle Problemgruppen durch eine Anhebung des Niveaus auf ca. 400 Punkte durch zusätzliche Anstrengungen verbessern, dann würde sich OECD-weit das jährliche Wachstum um 0,68 Prozentpunkte (Österreich 0,52%) erhöhen.
- Der Einfluss auf das Wachstum scheint dabei vom Anteil der Problemgruppen ebenso auszugehen wie von jenem der Gruppe mit Spitzenleistungen.

Insgesamt ergeben diese Untersuchungen über einen langen Zeitraum ein enormes Wachstumspotenzial, das durch eine Erhöhung der (PISA-) Ergebnisse erreicht werden könnte.

Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus diesen Überlegungen für die PIAAC-Ergebnisse ziehen? Gegenwärtig liegen noch keine Untersuchungen vor, die mit jenen Studien, die PISA-Daten verwendeten, vergleichbar wären. Das hängt auch mit dem Umstand zusammen, dass die PIAAC-Erhebung bis dato nur zu einem Zeitpunkt (2011/2012) durchgeführt wurde. Setzt man beispielsweise die Niveaus von Wohlstand (BIP pro Kopf) und PIAAC-Kompetenzniveaus in Mathematik in ein Verhältnis, so zeigt sich nur ein schwach positiver Zusammenhang.³⁸ Ein Ergebnis, das v. a. darauf zurückzuführen ist, dass das BIP pro Kopf von sehr vielen Faktoren beeinflusst wird. Würde man um diese korrigieren, würde sicherlich ein engerer Zusammenhang sichtbar werden.

9. Fazit

Die PIAAC-Erhebung liefert erstmals Daten über die Lese-, Mathematik- und Problemlösungskompetenzen der 16- bis 65-Jährigen in einer großen Zahl von Ländern und kann damit dazu beitragen, Fragen zu beantworten wie: Gibt es große Unterschiede zwischen den Ländern? Wie groß sind die Problemgruppen mit sehr niedrigen Kompetenzen? Welche Bedeutung haben die Schulbildung, die Weiterbildung und welche das Lernen am Arbeitsplatz für die Kompetenzentwicklung? Wer ist besonders gefährdet, niedrige Kompetenzen zu haben? Nach der Präsentation der PIAAC-Ergebnisse im Oktober 2013 wurden die Ergebnisse in den Medien und in der Politik sehr verkürzt diskutiert; unter der Prämisse, wie ist Österreich im Vergleich zu anderen Ländern positioniert – ungefähr im Durchschnitt und in Mathematik ein bisschen besser, es könnte also schlimmer sein. Ein genauerer Blick auf die Ergebnisse zeigt aber, wie in diesem Artikel klar werden sollte, einen großen Handlungsbedarf in einigen Bereichen (u. a. bei gering Qualifizierten, MigrantInnen, Älteren), aber auch positive Hinweise. So schneiden zum Beispiel Jugendliche durchwegs besser ab als Ältere, die kulturpessimistische Klage über „die Jugend“ und Lehrlinge, die immer schlechter werden, scheint somit nicht angebracht

In Österreich kann rund eine Million Menschen der Gruppe mit sehr niedrigen Kompetenzen zugeordnet werden. Niedrige Kompetenzen betreffen damit nicht nur Personen mit geringer Schulbildung, die überwiegend arbeitslos oder in voraussetzungsarmen Tätigkeitsfeldern zu finden sind (z. B. Hilfsarbeitskräfte), sondern auch erwerbstätige Personen mit mittlerem bzw. höherem Bildungsabschluss. Es ist eine große (immerhin knapp jede/r Sechste der 16- bis 64-Jährigen), heterogene Gruppe, für die differenzierte Angebote bzw. Lösungsansätze entwickelt werden müssen.

Relativ gesehen ist das Risiko, sehr niedrige Kompetenzen zu haben, für

Personen mit lediglich Pflichtschulabschluss besonders groß. Dies hängt eng mit der Bildungsvererbung und der mangelnden Inklusion im Bildungssystem, in dem u. a. „bildungsferne“ Personen und MigrantInnen in wesentlich geringerem Maße Abschlüsse erreichen, zusammen. Dass Personen es nicht geschafft haben, im Bildungssystem genügend Grundkompetenzen zu erreichen, wirkt sich auch auf den Beruf (weniger „lernintensive“ Arbeitsplätze) sowie die Beteiligung an Weiterbildung aus und kann daher oft nicht mehr aufgeholt werden. Die Ergebnisse der MigrantInnen (und hier vor allem der 2. Generation) verweisen auf einen integrationspolitischen Handlungsbedarf, der über Bildungspolitik im engeren Sinn hinausgeht und auch Politikfelder wie Sozialpolitik oder Arbeitsmarktpolitik tangiert.

Interessant ist die große Streuung innerhalb der Bildungsabschlüsse. Auch der internationale Vergleich von AbsolventInnen zeigt, dass Sekundarstufe II keinesfalls gleich Sekundarstufe II oder eine Tertiärbildung nicht gleich tertiär ist, was die Kompetenzen betrifft.³⁹ Das obere Viertel der Personen mit maximal Pflichtschule schneidet in Österreich besser ab als das untere Viertel der HochschulabsolventInnen, was viele Fragen der Gerechtigkeit aufwirft, wie zum Beispiel deren Positionierung am Arbeitsmarkt oder der angeblichen Entlohnung nach individueller Produktivität.

Lernen am Arbeitsplatz sowie Weiterbildung sind ebenfalls ausschlaggebend für den Kompetenzerwerb und -erhalt. Im Gegensatz zum Bildungssystem und zu Weiterbildung wird das Lernen am Arbeitsplatz und Lernen im Arbeitsprozess (informelles Lernen) in Österreich bisher nicht systematisch diskutiert. Es könnte aber, vor allem für sogenannte „bildungsferne“ Gruppen, eine maßgebliche Rolle spielen. Zudem sind diese Bereiche wichtig, um die Kompetenzen zu erhalten. Im Durchschnitt weisen Ältere geringere Kompetenzen auf. Dies hängt zwar vor allem damit zusammen, dass sie andere Voraussetzungen vorfanden, wie zum Beispiel im Bildungssystem, es gibt aber auch Alterungseffekte, denen dadurch, dass Kompetenzen in Arbeit und Freizeit viel verwendet werden, entgegengewirkt werden kann.

Die Ergebnisse von PIAAC öffnen somit ein breites Diskussionsfeld und bringen Fragestellungen und Probleme auf den Tisch, die bisher vernachlässigt wurden: Der Kompetenzerwerb findet nicht nur im Schulsystem, sondern auch später statt, und es gibt eine große Zahl an Personen, denen es nicht möglich ist, grundlegende Kompetenzen zu erwerben bzw. zu erhalten. Die Diskussion darf sich nicht, wie bei PISA, nur auf das Bildungssystem beschränken, sondern muss darüber hinausgehen. Die Ergebnisse können und sollen ein Anlass dafür sein, eine Bildungsdebatte zu beginnen, die über die bisherigen „Schuldebatten“ hinausgeht, indem die unterschiedliche Probleme verschiedener Zielgruppen in unterschiedlichen Lebensphasen in den Blick genommen werden.

Literatur

- CEDEFOP, Learning while working. Success stories on workplace learning in Europe (Luxemburg 2011).
- Department for Business, Innovation & Skills, The International Survey of Adult Skills 2012: Adult literacy, numeracy and problem solving skills in England (London 2013).
- Grotlüschen, Anke; Riekman, Wibke, Funktionaler Analphabetismus in Deutschland – Ergebnisse der ersten ILEO – Level One Studie (Münster 2012).
- Hanushek, Eric A.; Woessmann, Ludger, The Role of Cognitive Skills in Economic Development, in: Journal of Economic Literature 46/3 (2008) 607-668.
- Hanushek, Eric A.; Woessmann, Ludger, Do better schools lead to more growth? Cognitive skills, economic outcomes, and causation, in: Journal of Economic Growth 17 (2012) 267-321.
- Lassnigg, Lorenz; Vogtenhuber, Stefan; Osterhaus, Ingrid, Finanzierung von Erwachsenen- und Weiterbildung in Österreich und in ausgewählten Vergleichsländern (Wien 2012).
- OECD, The High Cost of Low Educational Performance. The Long-Run Economic Impact of Improving PISA Outcomes (Paris 2010).
- OECD, Literacy, Numeracy and Problem-Solving in Technology-Rich Environments: Framework for the OECD Survey of Adult Skills (Paris 2012).
- OECD, OECD Skills Outlook 2013. First Results from the Survey of Adult Skills (Paris 2013a).
- OECD, The Survey of Adult Skills. Readers Companion (Paris 2013b).
- OECD, Technical Report of the Survey of Adult Skills (Paris 2013c).
- OECD, Skills Strategy for Austria (Paris 2014).
- Rammstedt, Beatrix (Hrsg.), Grundlegende Kompetenzen Erwachsener im Internationalen Vergleich. Ergebnisse von PIAAC 2012 (Münster 2013).
- Reder, Stephan, The Longitudinal Study of Adult Learning: Challenging Assumptions (= Research Brief, The Center of Literacy, Canada 2012).
- Rychen, Dominique Simone; Salganik, Lara Hersch (Hrsg.), Defining and selecting key competencies (Göttingen 2001).
- Rychen, Dominique Simone; Salganik, Lara Hersch (Hrsg.), Key competencies for a successful life and a well-functioning society (Göttingen 2003).
- Schaeie, K. Warner; Willis, Sherry L.; Caskie, Grace I.L., The Seattle Longitudinal Study: Relationship Between Personality and Cognition (= mimeo 2006).
- Schleicher, Andreas, Skilled for Life? Measuring the skills of Adults. Presentation to the OECD Council (Paris 2013).
- Statistik Austria, Erwachsenenbildung 2007. Ergebnisse des Adult Education Survey (AES) (Wien 2009).
- Statistik Austria, Schlüsselkompetenzen von Erwachsenen. Erste Ergebnisse der PIAAC-Erhebung 2011/2012 (Wien 2013a).
- Statistik Austria, Erwachsenenbildung 2011/12. Ergebnisse des Adult Education Survey (AES) (Wien 2013b).
- Statistics Canada, Skill in Canada: First Result from the Programme for the International Assessment of Adult Competences (PIAAC) (Ottawa 2013).
- Statistics Canada, Literacy for Life: Further Results from the Adult Literacy and Life Skills Survey. Second International ALL Report (Ottawa 2011).
- Wößmann, Ludger; Piopiunik, Marc, Was unzureichende Bildung kostet. Eine Berechnung der Folgekosten durch entgangenes Wirtschaftswachstum (Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2009).

Anmerkungen

- ¹ OECD Skills Strategy for Austria (2014), 39.
- ² Detailliertere Informationen zum Ablauf der Erhebung finden sich in Statistik Austria (2013a) sowie OECD (2013b).
- ³ Im Rahmen des von der OECD initiierten und koordinierten Projekts „Definition and Selection of Competencies“ (DeSeCo) wurden ab Mitte der 1990er Jahre von ExpertInnen konzeptuelle Grundlagen erarbeitet, an denen sich auch die Frameworks für die im Rahmen von PIAAC getesteten Kompetenzdomänen orientierten. (vgl. Rychen/Salganik 2001 und 2003, OECD 2012). Es wurden bei der PIAAC-Erhebung nicht ausschließlich neue Testaufgaben entwickelt. Die Verwendung von sogenannten „linking items“ (*items*, die schon in Vorgängererhebungen verwendet wurden) sollte sicherstellen, dass für Länder, die an mehreren *Large-Scale-Assessments* teilgenommen haben auch Trendaussagen möglich sind.
- ⁴ Eine Vielzahl weiterer Beispiele findet sich etwa in Statistik Austria (2013a), 22ff.
- ⁵ Die OECD gab für einige konkrete Beispiele, wie jenes zu den Kindergartenregeln, leider keinen genauen Schwierigkeitsgrad an, weil diese Beispiele letztendlich im eigentlichen Test nicht verwendet wurden.
- ⁶ Im technischen Bericht (OECD 2013c), der von der OECD gemeinsam mit dem für die wissenschaftliche Begleitung und Umsetzung verantwortlichen internationalen Konsortium herausgegeben wurde, sind alle methodischen Entscheidungen und deren technische Umsetzung umfassend dokumentiert.
- ⁷ Im Unterschied zu den Vorgängerstudien IALS und ALL wurde für den Survey of Adult Skills ein RP Value (*Response Probability*) von 67% gewählt (IALS/ALL: 80%). Für Zeitreihen bzw. Längsschnittbetrachtungen im ersten Ergebnisbericht der OECD (2013a) wurden daher die Werte für IALS und ALL neu skaliert, um für Trendaussagen vergleichbar zu sein. Umgekehrt wird auch die Position der Items des Survey of Adult Skills auf der Skala unter der Annahme eines RP-Werts von 80% angegeben (OECD 2013b, Annex A).
- ⁸ Detaillierte Darstellungen der Hauptergebnisse finden sich etwa in OECD (2013a), Chapter 2 und Statistik Austria (2013a), Kapitel 2.
- ⁹ Nachdem sich Österreich vor PIAAC nicht an internationalen Erhebungen zu Kompetenzen von Erwachsenen beteiligte und auch in Österreich keine entsprechende Erhebung durchgeführt wurde, beruhen die bisherigen Diskussionen mangels Daten auf Schätzungen, die sich an Daten aus der Bildungsstatistik, Erhebungen aus anderen Ländern oder PISA-Ergebnissen orientierten. Auf dieser Grundlage wurde bisher von einer Größenordnung von 10-20% der Wohnbevölkerung im Erwerbsalter ausgegangen. Die Level One Studie zu funktionalem Analphabetismus in Deutschland (Grotlüschen/Riekmann 2012) weist beispielsweise für die 18-64-Jährigen einen Anteil von etwa 14,5% funktionalen AnalphabetInnen aus.
- ¹⁰ OECD (2013a) 104ff, Statistik Austria (2013) 78ff, Rammstedt (2013) 78ff, Department for Business, Innovation & Skills (2013) 62ff, Statistics Canada (2013) 27ff.
- ¹¹ Die beiden Begriffe „Kohorteneffekt“ und „Struktureffekt“ sind nicht völlig trennscharf: Die höhere Bildungsbeteiligung von jüngeren Altersgruppen etwa ist sowohl Ausdruck veränderter Rahmenbedingungen (Kohorteneffekt), als auch einer unterschiedlichen Zusammensetzung der Gruppen.
- ¹² Schaie et al. (2006), Reder (2012), Statistics Canada (2011).
- ¹³ Schaie et al. (2006) 20f.
- ¹⁴ Reder (2012) 2.
- ¹⁵ Siehe die in Rammstedt (2013) 78 zitierte Literatur.
- ¹⁶ Siehe Fußnote 7 und Department for Business, Innovation & Skills (2013) 145ff, OECD

- (2013a) 195ff, OECD (2013b), Chapter 5, 73ff, Statistics Canada (2011), Chapter 1, 21ff.
- ¹⁷ Department for Business, Innovation & Skills (2013), Table 6.5., 154, OECD (2013), Figure 5.4b (L) 197.
- ¹⁸ Ein Umstand, der im Vereinigten Königreich zu einer heftig geführten Schuldebatte Anlass gab.
- ¹⁹ OECD (2013a) 105.
- ²⁰ OECD (2013a) 107, Schleicher (2013).
- ²¹ OECD (2013a), Figure 3.2 (L), 107.
- ²² Rammstedt (2013), Abbildung 4.3, 82.
- ²³ vgl. Statistik Austria (2013a) 87 und 41.
- ²⁴ Betrachtet man die Personen ab 35, also die Bevölkerungsgruppen, bei denen nur noch ein sehr kleiner Teil in Ausbildung ist, sinkt der Anteil der Personen mit max. Hauptschule: Bei den 35- bis 44-Jährigen liegt er bei 17%, bei den 45- bis 54-Jährigen bei 19% und bei den 55- bis 64-Jährigen bei 27%. Im Gegensatz dazu liegt der Anteil der Personen mit Hochschulabschluss bei den 25- bis 34-Jährigen bei 14%, bei den 55- bis 65-Jährigen bei nur 7% (Quelle: Statistik Austria, Registerzählung 2011). Insgesamt nimmt vor allem der Anteil der Personen mit BHS als auch jene der Personen mit Universitätsabschluss zu.
- ²⁵ Vgl. auch Rammstedt (2013) 96.
- ²⁶ Vgl. Statistik Austria (2013a) 41.
- ²⁷ Vgl. Rammstedt (2013) 96.
- ²⁸ Vgl. Rammstedt (2013).
- ²⁹ OECD (2013a) unterscheidet zwischen „*elementary occupations*“, „*semi-skilled blue-collar occupations*“, „*semi-skilled white-collar occupations*“ und „*skilled occupations*“. Dies entspricht in etwa folgendem Schema: Hilfsarbeitskräfte, (an-)gelernte manuelle Tätigkeiten (z. B. landwirtschaftliche FacharbeiterInnen, Handwerksberufe, Anlagen-/MaschinenbedienerInnen), (an-)gelernte Angestellte (z. B. Angestellte im Dienstleistungsgewerbe, Handel) und qualifizierte Tätigkeiten (z. B. ManagerInnen, TechnikerInnen)
- ³⁰ Unter formalem Lernen wird Bildung im regulären Schul- oder Hochschulbereich verstanden. Nicht-formales Lernen bezieht sich auf organisierte Lernaktivitäten z. B. im Rahmen von Kursen oder Seminaren. Informelles Lernen ist nicht institutionalisiert, weniger strukturiert und kann an allen möglichen Orten und in verschiedenen Formen stattfinden (z. B. Lesen von Büchern oder Zeitschriften, Lernen über Fernsehen, Radio, Videofilme oder mittels Computer, Lernen von Freunden, Familienangehörigen, ArbeitskollegInnen etc.).
- ³¹ Vgl. Statistik Austria (2009, 2013b). Die Beteiligungsmuster korrespondieren mit der Finanzierungsstruktur, die diese Form der Selektivität begünstigt bzw. reproduziert. Lassnigg/Vogtenhuber/Osterhaus (2012) zeigen in einer international vergleichenden Untersuchung der Weiterbildungsfinanzierung, dass in Österreich die Ausgaben der Gebietskörperschaften gegenüber den betrieblichen und privaten Ausgaben sowie den Ausgaben im Bereich der Arbeitsmarktpolitik gering sind. Vor allem die Ausgaben im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik sowie die Ausgaben der privaten Haushalte sind im internationalen Vergleich sehr hoch. Länder mit einer weniger ungleichen Weiterbildungsbeteiligung weisen auch höhere öffentliche Finanzierungsanteile auf. Weiterbildung von Personen mit geringer formaler Qualifikation findet in Österreich im Unterschied zu anderen Ländern vor allem in Form von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen statt.
- ³² Vgl. CEDEFOP (2011).
- ³³ Die Anforderung, Briefe, kurze Miteilungen oder E-Mails zu lesen, spielt in Österreich für

70% der Hilfsarbeitskräfte überhaupt keine Rolle, während das z. B. in Finnland oder Norwegen nur auf knapp die Hälfte dieser Gruppe zutrifft. Der Anteil der Hilfsarbeitskräfte, die mit dieser Anforderung zumindest einmal pro Woche konfrontiert sind, beträgt in Finnland mehr als ein Drittel und ist rund doppelt so hoch wie der entsprechende Anteil in Österreich. Allerdings dürfte der Zusammenhang zwischen diesen Anforderungen bzw. eingesetzten Kompetenzen und den im Rahmen von PIAAC gemessenen Kompetenzen nicht eindeutig sein, wie gerade diese beiden Beispiele zeigen: Während die durchschnittliche Lesekompetenz der Hilfsarbeitskräfte in Finnland mit 267 Punkten 29 Punkte über dem Wert der österreichischen Hilfsarbeitskräfte liegt, ist dieser Wert in Norwegen mit 238 Punkten gleich hoch wie in Österreich. Ein weiterer Hinweis auf die Notwendigkeit ausführlicher und vertiefender multivariater Analysen.

³⁴ Vgl. OECD (2013a), Statistik Austria (2013).

³⁵ Kontrolliert für Alter, Geschlecht, Geburtsland und Dauer der Beschäftigung (siehe OECD 2013a, 232).

³⁶ Ludger Wößmann, Interview in „Die Zeit“, 26. 9. 2013.

³⁷ Hanushek/Wößmann 2008, 2012, Wößmann/Piopiunik 2009, OECD 2010.

³⁸ OECD (2013a), 244.

³⁹ Siehe OECD (2013a), 119.

Zusammenfassung

Die Ergebnisse der internationalen OECD-Studie zu Kompetenzen von Erwachsenen (PIAAC, Survey of Adult Skills) haben in Österreich bisher nur wenig Resonanz hervorgerufen. Einerseits scheint man sich der Tragweite der Ergebnisse nicht klar zu sein – immerhin verfügen etwa eine Million Personen nicht über ausreichend Kompetenzen, um am gesellschaftlichen und beruflichen Leben vollwertig teilnehmen zu können – andererseits ist die Vielzahl an Resultaten und Analysen nicht einfach zu überblicken. Die Arbeit legt einen Fokus auf Personen mit besonders niedrigen Kompetenzen, auf Kompetenzniveaus von Älteren, Personen mit Migrationshintergrund, die Rolle des informellen Lernens am Arbeitsplatz und Verteilungsfragen. Dabei sollte klar werden, dass dem Kompetenzerwerb an Schulen und Universitäten am Beginn der Berufslaufbahn zwar eine wichtige Rolle für die weitere Karriere zukommt, dass aber der einseitige Blick auf die Erstausbildung die Möglichkeiten des Kompetenzerwerbes in späteren Jahren (Stichwort: lebensbegleitendes Lernen) vernachlässigt und damit zu einer Engführung in der Debatte führt.

Abstract

Until recently, the OECD Survey of Adult skills (also called „PIAAC“) did not cause any major reactions from stakeholders in Austria. This came somewhat as a surprise as one of the main results shows that approximately one million people in Austria are not able to fully participate in daily and working life due to lacking skills and competences. But maybe it is just the tremendous volume of empirical results released that is difficult to digest in such a short time. This paper sheds light on the following aspects: How large is the group of very low achievers? Which competences do older people and persons with migrants background own? What can be said regarding informal learning at the work place? One of the main conclusions of the article refers to role of lifelong learning – though early education has long-term effects, the enhancement of skills and competences in the course of adult careers and work experiences is of crucial importance, too.

Angebotsstrukturen von stationären Pflegeleistungen in Österreich: Eine empirische Bestandsaufnahme¹

Romy Müller, Engelbert Theurl

1. Einleitende Bemerkungen

Die Bereitstellung (Angebot/Finanzierung) von Pflegeleistungen ist derzeit in vielen europäischen Staaten im Umbruch. Die Ursachen dafür sind vielfältig. Ordnungspolitisch hat die Diskussion der Binnenmarktregelungen der EU für die Bereiche Soziale Dienstleistungen bzw. Öffentliche Auftragsvergabe die Perspektive auf mögliche institutionelle Designs in diesem Sektor erweitert. Zeitlich schon wesentlich früher hat das Konzept des „*Internal Market*“ im National Health Service Großbritanniens zu einer Änderung der Sichtweisen über geeignete *Governance*-Strukturen auch bei den übrigen Sozialleistungen – insbesondere im Pflegesektor – geführt.² Anstöße in eine ähnliche Richtung hat in den USA das Enthoven'sche Konzept des „*Managed Care*“ bzw. der „*Managed Competition*“ gegeben.

Darüber hinaus haben grundlegende gesellschaftliche Paradigmenwechsel (z. B. Veränderung der Geschlechterrollen, Substitution von religiös bzw. ideologisch fundiertem Vertrauen durch Vertrauen in die professionelle Qualität von Leistungsanbietern, gleichzeitig sinkendes Vertrauen in die Selbststeuerungskraft von professionellen Systemen und Substitution der Selbststeuerung durch auf externe Experten gestützte Evaluierung [Stichwort: *Evidence Based Nursing*]) die Pflegedebatte befruchtet und den Rahmen der Leistungsbereitstellung verändert.³

Diese ordnungs- und gesellschaftspolitischen Anstöße sind zumindest teilweise auch Ausfluss fundamentaler Änderungen in den sozio-ökonomischen und sozio-demografischen Rahmenbedingungen der Bereitstellung/Finanzierung von Pflegeleistungen. Es sind dies: die säkular linear ansteigende Lebenserwartung, der Rückgang in den Geburtenraten, Verschiebungen in der Altersstruktur der Bevölkerung, ein geändertes ökonomisches Umfeld mit gestiegenen Mobilitätsanforderungen am Arbeitsmarkt, geänderte Familien-, Haushalts-, Geschlechter- und Wohnstrukturen. Diese Veränderungen haben wichtige Konsequenzen für das

Angebot und die Finanzierung von Pflegeleistungen und zeigten in vielen Staaten die Brüchigkeit bisher praktizierter Konzepte auf und machten es notwendig die bisherige Arbeitsteilung zwischen Familie, Nonprofit-Organisationen, dem Staat sowie kommerziellen Anbietern zu hinterfragen.⁴

Die Bereitstellung von Pflegeleistungen erfolgt teilweise in einem Dreiecksverhältnis. Der marktübliche duale Austausch „Leistung gegen Entgelt“ zwischen dem Leistungsanbieter und dem Leistungsnutzer ist zumindest partiell durchbrochen bzw. modifiziert. Diese Dreiecksbeziehung entsteht durch das Einschalten eines „Finanzintermediärs“. Sind Individuen risikoavers, dann wirkt dies prinzipiell wohlfahrtssteigernd, weil der Finanzintermediär Ausgabenschocks, die durch das individuell nicht vorhersehbare Ereignis Pflegebedürftigkeit entstehen, abmildert und dadurch zu einer Glättung des Konsumpfades beiträgt. Diese Erweiterung der Transaktionspartner um den Finanzintermediär hat auch zur Konsequenz, dass Pflegevorsorge in zwei – wenngleich interdependente – Aufgaben zerfällt, die auch unterschiedlichen ordnungspolitischen Ausgestaltungsoptionen zugänglich sind:

- i. die Absicherung/Finanzierung des Pflegerisikos und
- ii. die Organisation/Produktion/Remuneration von Pflegeleistungen (Pflegeeinrichtungen).

Der folgende Beitrag spart Aufgabe (i) weitgehend aus und konzentriert sich auf ausgewählte Aspekte von Aufgabe (ii) in Österreich. Trotzdem ist es notwendig, kurz auf das „historische Erbe“ in Aufgabe (i) einzugehen, weil damit wesentliche Einsichten in die bestehenden Strukturen in Aufgabe (ii) gewonnen werden können. Das Absicherungssystem von Pflegerisiken in Österreich beruht historisch auf einer Finanzierungspartnerschaft „Privat/Öffentlich“. Allerdings erscheint diese Finanzierungspartnerschaft ökonomisch suboptimal. Diese Suboptimalität, die sich insbesondere in der Zeit vor dem Pflegegeldsystem 1993 überdeutlich manifestierte,⁵ leitet sich einerseits aus der polit-ökonomischen Gründungskonstellation bzw. -rationalität der Sozialsysteme vom Bismarck-Typ und andererseits aus der historischen Entwicklung der Armenfürsorge ab. Wichtige Weichenstellungen sind dabei: die Fokussierung der Leistungserbringung im Gesundheitswesen auf die Wiederherstellung von Erwerbsfähigkeit und Gesundheit und daraus folgend die Nachrangigkeit der Pflege, die Schnittstellenproblematik zwischen Gesundheits- und Pflegeabsicherung, der starke Verweis des Pflegerisikos auf das familiäre System und – subsidiär dazu – auf das System der Sozialhilfe, welches sich seinerseits aus der dezentral organisierten Armenfürsorge des Mittelalters bzw. des Absolutismus entwickelte.⁶ Mit der starken Zunahme der Nachfrage nach extrafamiliärer Pflege in den 80er-Jahren des letzten Jahrhunderts führte diese Weichenstellung zwangsläufig zu einer Transformation der Aufgabe der Sozialhilfe. Diese war als unterstes Netz der sozialen Absicherung konzi-

piert, wurde aber aufgrund familiärer Überforderungen zunehmend für die Abdeckung eines „Normalrisikos“ herangezogen. Angesichts der vielfach katastrophalen ökonomischen Auswirkungen des Pflegerisikos, der nur eingeschränkten Risikostreuung der auf einem Bedürftigkeitsnachweis (*means test*) beruhenden Sozialhilfe und der durch eben diesen induzierten negativen Spar- und Vermögensbildungsanreize konnte dieses System die Aufgabe der „Absicherung“ nur unzureichend erfüllen. Suboptimal war die Finanzierungspartnerschaft „Privat/Öffentlich“ damit letztlich deswegen, weil sie dem individuellen und familiären Bedürfnis auf Glättung des Konsumpfades nur sehr eingeschränkt Rechnung getragen hat. Diese negativen Effekte wurden durch den im Pensionsversicherungssystem implementierten „Hilflosenzuschuss“ nur unzureichend kompensiert.

Das Pflegegeldsystem 1993 sowie wichtige flankierende und weiterführende Maßnahmen sozialrechtlicher Natur in den Folgejahren haben einen Teil dieser Mängel beseitigt.⁷ Im Pflegegeldsystem wurden die bestehenden organisatorische Infrastrukturen genutzt, die Institutionen-Neutralität und damit die Wahlfreiheit in der Pflegeversorgung durch das Prinzip des „Geldtransfers“ verwirklicht, Unterschiede in den Ansprüchen durch das Finalprinzip weitgehend beseitigt, der Bedürftigkeitsnachweis zumindest im Bereich der Geldtransfers abgeschafft und gleichzeitig die Gefahr der moralischen Versuchung (*moral hazard*) durch die Verwirklichung eines rigorosen Idemnitätsprinzip⁸ in der Leistungsgewährung wirksam eingeschränkt.

Die historische Entwicklung der Pflegevorsorge in enger Verzahnung mit der auf der Bundesländerebene gesteuerten Sozialhilfe bzw. Armenfürsorge hat aber dazu geführt, dass im Angebot von stationären Pflegeleistungen kommunale Institutionen eine gewichtige Rolle spielen und große Unterschiede in den Angebotsstrukturen und -dichten zwischen den Bundesländern existieren. Die dezentrale Steuerung der Pflege auf der Bundesländerebene ist auch ein Grund dafür, dass österreichweite Informationen über wichtige Dimensionen der stationären Pflege (z. B. das Pflegeangebot differenziert nach Rechtsträgern und disaggregiert nach Regionen, Informationen über Preise bzw. Preisbildungsformen in Pflegeheimen, Inputintensitäten und -strukturen, Indikatoren für Pflegequalität auf einer intermediären und finalen Ebene) in der Vergangenheit nicht systematisch erhoben wurde.⁹

Der nachfolgende Beitrag hat es sich zum Ziel gesetzt, diese Informationslücke zu verkleinern. Aufgabe des Beitrages ist es das stationären Pflegeangebotes in Österreich darzustellen. Die Schwerpunkte liegen dabei auf einer Bestandsaufnahme der stationären Pflegekapazitäten, der Struktur der Rechtsträger und der regionalen Differenzierung des Pflegeangebotes. Der Beitrag stellt einen Querschnitt für das Jahr 2010 in den Mittelpunkt. Entwicklungen des Pflegeangebotes über die Zeit werden aus

Gründen der eingeschränkten Datenverfügbarkeit bzw. -vergleichbarkeit nur partiell präsentiert. Der Beitrag konzentriert sich auf das stationäre Pflegeangebot und blendet semi-stationäre bzw. ambulante Pflegeangebote sowie Angebote im informellen Sektor (Familie, Nachbarschaftshilfe) aus. Unberücksichtigt bleiben dabei auch die Pflegeangebote in Krankenanstalten. Aufbauend auf der Darstellung des Status quo werden ausgewählte Dimensionen des Pflegeangebotes einer vertieften Analyse/Diskussion unterworfen.

Dies gilt insbesondere für die regionalen Unterschiede in der bereitgestellten Pflegekapazität in Verknüpfung mit der Rechtsträgerstruktur von Pflegeeinrichtungen. Erst die Verknüpfung von bereitgestellter Pflegekapazität und Rechtsträgerstruktur in regional sinnvoll abgegrenzten Einheiten macht es möglich, Aussagen über die Auswirkungen von Rechtsträgerstrukturen zu formulieren. Österreichweit – mit Einschränkungen aber auch bundesländerweit – aggregierte Informationen verschleiern die großen regionalen Unterschiede im Pflegeangebot. Sie sind daher auch zur Analyse der Auswirkungen von Rechtsträger- bzw. Angebotsstruktur (z. B. Wettbewerbsintensität am „Pflegemarkt“) auf verschiedene Leistungsindikatoren der Pflege ungeeignet.

Diese Feststellung ist im Lichte der aktuellen internationalen wissenschaftlichen Diskussion über die Pflege zu sehen. In den Pflegewissenschaften – vor allem in deren ökonomischer Ausrichtung – hat sich nämlich in den letzten Jahren eine äußerst intensive Diskussion darüber entwickelt, (i) welche Effekte die Art der Eigentümerschaft (öffentlich, privat-gemeinnützig, privat-gewinnorientiert) an stationären Pflegeeinrichtungen auf die Leistung von Pflegeheimen – dabei insbesondere auf die Pflegequalität – hat,¹⁰ (ii) ob es im Hinblick auf die Pflegequalität einen optimalen Mix in der Eigentümerstruktur auf dem „relevanten Markt“ gibt¹¹ und (iii) welche Rolle der Wettbewerb bzw. die Arbeitsteilung zwischen Pflegeheimen auf die Pflegequalität hat.¹² Im Lichte dieser Erkenntnisinteressen und der empirischen Ergebnisse dieser Literatur verfolgt der nachfolgende Beitrag ein eingeschränktes Anliegen. Im Vordergrund steht die Bestandsaufnahme wichtiger Dimensionen des stationären Pflegeangebotes in Österreich. Eine durch normative Kriterien geleitete Evaluierung dieser Strukturen erfolgt nur partiell. Ebenso wenig ist die Identifikation bestehender und zukünftiger Versorgungslücken intendiert. Die skizzierten Fragestellungen (i)-(iii), die Teil einer solchen Evaluierung sein sollten, lassen sich für stationäre Pflegeeinrichtungen in Österreich auch nicht beantworten. Dazu fehlt derzeit eine adäquate Informationsgrundlage, konkret mangelt es an Daten zu verschiedenen Dimensionen der Leistung von Pflegeheimen – insbesondere Indikatoren für die Pflegequalität – auf der Ebene einzelner Einrichtungen (Mikrodaten) in einer ausreichenden Stichprobengröße.

Der Beitrag gliedert sich wie folgt. In Gliederungspunkt 2.1 werden die wichtigsten ordnungspolitischen Regelungen, die für das Pflegeangebot relevant sind, dargestellt. In Gliederungspunkt 2.2 wird die Vorgangsweise in der Datenerhebung kurz beschrieben und werden wichtige Abgrenzungen vorgenommen. In Gliederungspunkt 2.3 wird die Angebotsstruktur nach verschiedenen Trägern und Regionen disaggregiert analysiert und evaluiert. In Gliederungspunkt 2.4 werden ausgewählte Implikationen des empirischen Befundes detaillierter diskutiert. In Gliederungspunkt 3 werden weiterführende Forschungsfragen und Schlussfolgerungen aufgezeigt.

2. Das Angebot an stationärer Pflege in Österreich

2.1 Ordnungspolitische Rahmenbedingungen des Pflegeangebotes in Österreich

Die Darstellung des Angebots stationärer Pflegeleistungen kann sich nicht in einer rein quantitativen Darstellung von Pflegekapazitäten (z. B. geordnet nach Regionen und nach Rechtsträgern) erschöpfen. Vielmehr gilt es, auch den Ordnungsrahmen, innerhalb dessen stationäre Pflegeleistungen angeboten werden, zu beschreiben. Bis in die frühen 90er-Jahre des letzten Jahrhunderts gab es in keinem österreichischen Bundesland generelle und explizite Richtlinien über wichtige Parameter für den Marktzutritt von Anbietern im Bereich der stationären Pflege¹³ (z. B. Errichtungs- und Betriebsvoraussetzungen, Qualitätsstandards, Trägereigenschaften). Vereinzelt fanden sich Regelungen in den Sozialhilfegesetzen oder Verordnungen, wie zum Beispiel in einer Verordnung zum Salzburger Sozialhilfegesetz, die bereits 1978 Richtlinien für die Errichtung und den Betrieb von Alten- und Pflegeheimen fixierte¹⁴ – jedoch war man auch hier von umfassenden Vorgaben weit entfernt. Erst durch das Bekanntwerden der Vorfälle im Krankenhaus Lainz (1989) erkannte man den dringenden Handlungsbedarf und unternahm ernsthafte Schritte für eine österreichweite gesetzliche Regelung eines allgemeinen „Heimrechtes“ bzw. „Heimvertragsrechtes“ unabhängig vom Status der zu Pflegenden (Selbstzahler vs. Sozialhilfeempfänger) und unabhängig vom Einrichtungsbetreiber. Ein erster Schritt war die Ausarbeitung eines Entwurfs zu einem Bundespflegeheimgesetz (1990), eine Initiative, die 1992 letztlich an der fehlenden Bundeszuständigkeit in dieser Materie scheiterte. Im Rahmen der Pflegevorsorgereform 1993 verpflichteten sich der Bund und die Bundesländer „im Rahmen der ihnen verfassungsrechtlich zugeordneten Kompetenzbereiche ein umfassendes Pflegeleistungssystem an Geld- und Sachleistungen zu schaffen“ (Art.1 [2]) und „die Vorsorge [...] bundesweit nach gleichen Zielsetzungen und Grundsätzen zu regeln“ (Art. 1 [1]).

Dabei sind neben der Rechtsmaterie „Pflegegeld“ im Wesentlichen zwei Rechtsbereiche von besonderer Relevanz: (i) das Heimrecht (inklusive dem Heimvertragsrecht) und (ii) das Sozialhilferecht bzw. das Recht der bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS). Das Heimrecht umfasst in erster Linie Regelungen für die Errichtung, den Betrieb und die Aufsicht von stationären Pflegeheimen und Pflegeeinrichtungen.¹⁵ Diese Regelungen sind (mittlerweile) in eigenen Heimverordnungen (OÖ, NÖ) oder Heimgesetzen der Bundesländer verankert und legen qualitative und quantitative Mindeststandards für Pflegeeinrichtungen fest.¹⁶ Zudem werden darin die Bewilligungspflicht und die Anerkennung von Pflegeeinrichtungen geregelt, wodurch öffentlichen Organen (Ländern oder Bezirksverwaltungsbehörden) teilweise das Recht zur bedarfsorientierten Angebotssteuerung übertragen wird. Das Angebot im Pflegesektor wird daher nicht umfassend durch den Markt reguliert, sondern teilweise direkt durch die Bundesländer kontrolliert. Diese entscheiden über die Bewilligung/Anerkennung von Einrichtungen, und deren Entscheidungen orientieren sich – nach Bundesländern allerdings stark differenziert – an den aktuellen Bedarfs- und Entwicklungsplänen (BEP) der Länder. In den Heimgesetzen und Heimverordnungen finden sich zum Teil auch Regelungen hinsichtlich der Arten von Trägern, die im jeweiligen Bundesland Anerkennung finden, wodurch direkt auf die Trägerstruktur Einfluss genommen wird.¹⁷

Das Sozialhilferecht bzw. in Nachfolge das Recht der BMS regelt den Anspruch auf finanzielle Unterstützung bei stationärem Pflegebedarf, wenn die dadurch entstehenden Kosten nicht in vollem Umfang von den Pflegebedürftigen (inklusive Pflegegeld) und deren Angehörigen gedeckt werden können. Es beeinflusst damit über den Umstand, dass die große Mehrheit der Pflegebedürftigen solche Mittel in Anspruch nehmen, indirekt die Angebotsstruktur. Prinzipiell wird Unterstützung nur für die Pflege in von den Ländern anerkannten Einrichtungen, mit denen eine Tarifvereinbarung besteht, gewährt. Dabei sind die Detailregelungen bezüglich der Anerkennung privater gewinnorientierter Träger österreichweit sehr inhomogen und aufgrund der zum Teil unpräzisen Gesetzesformulierungen auch nicht immer eindeutig. Aus detaillierten Recherchen bei den zuständigen Landesregierungen ergibt sich, dass in drei von neun Bundesländern private gewinnorientierte Träger von Pflegeheimen von der Refundierung über die Sozialhilfe/Mindestsicherung ausgeschlossen sind. In Oberösterreich, Wien und Tirol wird (zumindest) der Status der privaten Gemeinnützigkeit für Zuzahlungen vorausgesetzt. In allen anderen Bundesländern haben, nach Auskunft der Landesregierungen, private gewinnorientierte Träger zumindest die Möglichkeit, anerkannt zu werden – jedoch müssen die Einrichtungen die qualitativen und quantitativen Voraussetzungen nach dem jeweiligen Heimrecht erfüllen, von Seiten der Landesregierung bzw. Bezirksverwaltungsbehörde bewilligt sein und mit

diesen einen privatrechtlichen Vertrag abschließen. Der Vertragsabschluss beinhaltet zumeist auch Vereinbarungen hinsichtlich der Heimtarife. In den meisten Bundesländern dürfen die in privaten kommerziellen Einrichtungen verrechneten Tarife nicht höher sein als jene in gemeinnützigen Einrichtungen. In welchem Umfang private gewinnorientierte Träger im jeweiligen Bundesland im Endeffekt an der Bereitstellung stationärer Pflegedienstleistungen beteiligt werden, ist jedoch von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich und hängt von den jeweiligen Strategien der Landesregierungen ab.

Hinsichtlich der Qualität der Angebote unterliegen alle anerkannten Einrichtungen den Qualitätskontrollen der Landesregierungen bzw. Bezirksverwaltungen. Damit wird ein gewisser qualitativer und quantitativer Mindeststandard bei der Bereitstellung stationärer Pflege gewährleistet.¹⁸ Zusätzlich wurde nach einer ersten Pilotphase 2009 das Nationale Qualitätszertifikat (NQZ) eingeführt. Es ist ein „österreichweit einheitliches [...] Fremdbewertungsverfahren zur objektiven Bewertung der Qualität der Leistungserbringung von Alten- und Pflegeheimen in Österreich“¹⁹ und hat zum Ziel, Anreize für eine über die gesetzlichen Mindestvorgaben hinausgehende Qualität in der Leistungserbringung zu setzen. Damit soll die Qualität von Alten- und Pflegeheimen für die Klienten sichtbar und besser vergleichbar gemacht werden.

Aus einer ordnungspolitischen Warte lässt sich zusammenfassend konstatieren, dass es durch die gesetzlichen Änderungen in den letzten zwanzig Jahren gelungen ist,

- i. das Angebot von stationären Pflegeleistungen – wenngleich nach Bundesländern stark differenziert – teilweise aus der „Welt der Sozialhilfe“²⁰ herauszulösen,
- ii. die Rolle/Verpflichtung der Bundesländer für die Organisation des Angebots an Pflegekapazitäten expliziter zu machen,
- iii. die Rechte der Klienten im Sinne des Konsumentenrechts zu verankern und zu stärken,
- iv. die Auswahlverfahren zur Bereitstellung der öffentlich benötigten Pflegekapazitäten zwischen potenziellen Leistungsanbietern (z. B. öffentliche vs. private gemeinnützige vs. private gewinnorientierte) „offener bzw. neutraler“ zu gestalten. Letzteres impliziert eine stärkere Trennung der öffentlichen Verantwortlichkeit für das Pflegeangebot und die Ausgestaltung der Eigentümerschaft an den Ressourcen, die für die Produktion von Pflegeleistungen notwendig sind.

Die Preise für stationäre Pflegeplätze variieren stark zwischen dem Segment der Selbstzahler (eigene finanzielle Mittel + Pflegegeld) auf der einen Seite und jenen Pflegebedürftigen, die auf Mittel aus der Sozialhilfe (bzw. dem BMS) angewiesen sind. Im Bereich der Selbstzahler (insgesamt ca. 25% der Pflegebedürftigen im österreichischen Durchschnitt) sind die

Preise nicht reguliert. Preisdifferenzierungen zwischen dem Segment der Selbstzahler und dem jener Pflegebedürftigen, die auf zusätzliche öffentliche Mittel zurückgreifen müssen, finden sich grundsätzlich in allen Formen von Heimträgerschaften. Systematische und österreichweite Informationen über Preise für Selbstzahler existieren derzeit nicht. Für öffentliche bzw. öffentlich finanzierte Heimplätze sind die Preise reguliert und orientieren sich an gesetzlichen Tarifvorgaben in den einzelnen Bundesländern. Die Tarifvorgaben der Bundesländer folgen aber keiner einheitlichen Systematik. Unterschiede lassen sich vor allem in folgenden Punkten feststellen: (i) in der Differenzierung/Nichtdifferenzierung zwischen Selbstzahlern und Pflegebedürftigen mit öffentlicher Unterstützung, (ii) im Geltungsbereich und in den Orientierungsindikatoren der Tarife (z. B. einheitliche Tarife für alle Leistungsanbieter vs. diskretionäre Spielräume in Abhängigkeit von regionalen Spezifika, Abstufung der Tarife nach der Pflegeintensität), (iii) in der Stringenz der Fixierung der Tarife durch die öffentliche Regulierungsbehörde.

Tabelle 1 gibt über die tarifliche Situation in den Bundesländern für Heimbewohner mit öffentlicher Unterstützung in stationären Einrichtungen für das Jahr 2010 Auskunft. In Tabelle 1 sind die selbst errechneten durchschnittlichen Nettotarife in der stationären Pflege differenziert nach Pflegestufe 1-7 auf Monatsbasis dargestellt. Die Tarife setzen sich zumeist aus einem von der Pflegestufe unabhängigen Grundtarif und einem Zuschlag abhängig von der Pflegestufe zusammen. Es sei betont, dass es sich dabei um Durchschnittswerte handelt. Tabelle 1 zeigt, dass die Tarifniveaus im Durchschnitt stark streuen (Spreizung: höchster Wert [Wien] zu niedrigstem Wert [Salzburg]: 1,56) und dass die Zuschläge für die Pflegeintensität sehr unterschiedlich sind z. B. niedrige Zuschläge in Wien (Spreizung Pflegestufe 7 zu Pflegestufe 2: 1,5), hohe Zuschläge in Tirol, Salzburg, Vorarlberg, Niederösterreich (z. B. Spreizung Pflegestufe 7 zu Pflegestufe 2 in Niederösterreich: 2,2). Zudem unterscheiden sich die Tarife innerhalb der Bundesländer zwischen den Einrichtungen relativ stark (z. B. sehr geringe Variation der Tarife beispielsweise in Vorarlberg, Salzburg, Steiermark, Niederösterreich; große Variationen der Tarife u. a. in Tirol, Kärnten, Wien).²¹

2.2 Zur Vorgangsweise bei der Datenerhebung

Da die Organisation der Pflege in Österreich in den Kompetenzbereich der Bundesländer fällt, gibt es bis heute keine zentral durchgeführte, bundesländerübergreifende Pflegestatistik, aus der das Pflegeangebot, differenziert nach Trägern und nach Regionen, ersichtlich wird.²² Vereinzelt finden sich Informationen auf der Ebene der Länder, jedoch ist auf Basis dieser Zahlen ein Vergleich zwischen den Bundesländern und über ver-

Tabelle 1: Tarifliche Vorgaben der Länder für HeimbewohnerInnen mit öffentlicher Unterstützung in stationären Einrichtungen – Monatssätze (netto) für 2010

	VBG ¹	T ²	SBG ³	KNT ⁴	STMK ⁵	OÖ ⁶	NÖ ⁷	BGL ⁸	W ⁹
Pflegestufe 1	€ 1.520	€ 1.610	€ 1.060	€ 2.020	€ 2.160	€ 2.030	€ 1.840	€ 2.540	
Pflegestufe 2	€ 1.940	€ 1.940	€ 1.360	€ 2.150	€ 2.300	€ 2.200	€ 1.940	€ 2.560	€ 3.440
Pflegestufe 3	€ 2.490	€ 2.440	€ 2.160	€ 2.310	€ 2.490	€ 2.320	€ 2.080	€ 2.620	€ 3.640
Pflegestufe 4	€ 3.290	€ 2.950	€ 2.520	€ 2.530	€ 2.750	€ 2.500	€ 2.570	€ 2.680	€ 3.890
Pflegestufe 5	€ 3.860	€ 3.430	€ 2.850	€ 2.770	€ 2.980	€ 2.690	€ 3.080	€ 2.740	€ 4.160
Pflegestufe 6	€ 4.300	€ 3.430	€ 3.010	€ 3.110	€ 3.300	€ 2.970	€ 3.510	€ 2.900	€ 4.590
Pflegestufe 7	€ 4.730	€ 3.430	€ 3.010	€ 3.520	€ 3.730	€ 3.300	€ 4.430	€ 3.040	€ 5.270
Durchschnitt	€ 3.160	€ 2.750	€ 2.280	€ 2.630	€ 2.820	€ 2.570	€ 2.780	€ 2.730	€ 3.570

¹ BMASK (2010c).

² BMASK (2010c).

³ Salzburger Sozialhilfe-Leistungs- und Tarifobergrenzen-Verordnung für Senioren- und Seniorenpflegeheime (LGBI 5/2010); online: http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Lgbl/LGBL_SA_20100115_5/LGBL_SA_20100115_5.pdf.

⁴ BMASK (2010c).

⁵ LEVO-SHG; LGBI 68/2007 idF. 6/2009 und 25/2010;

online: <http://www.pflegerecht.at/Sozialrecht/Steiermark/LEVO-SHG%20mit%20Anlagen.pdf>.

⁶ Eigene Berechnung auf Basis von BMASK, 2010b; Oö. Alten- und Pflegeheimverordnung.

⁷ Niederösterreichische Landesregierung, 2010; online: http://www.noel.gv.at/bilder/d43/Jahrespreisliste_2010.pdf.

⁸ BMASK (2010a).

⁹ Eigene Berechnungen auf Basis von BMASK (2010a).

schiedene Jahre hinweg kaum möglich, da in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Kategorisierungen und Erhebungsmethoden zur Anwendung kommen und keine Kontinuität in den Statistiken feststellbar ist. Aus diesem Grunde wurden, wenn nicht anders vermerkt, die Informationen zur Angebotsstruktur in Österreich selbst erhoben. Durch die exakte geografische Verortung der einzelnen Einrichtungen können die Angebotsstrukturen bis auf die Gemeindeebene heruntergebrochen werden. Im Folgenden werden die Angebots- und Trägerstrukturen aber auf Bezirksniveau aggregiert. Ausgangsdokument der Datenerhebung sind Informationen des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK). In den vom BMASK veröffentlichten Broschüren „Altenheime und Pflegeheime in Österreich“ (zitiert als 2010a, b, c) finden sich nach Bundesländern geordnet alle stationären geriatrischen Pflegeeinrichtungen mit jeweils einem zweiseitigen Datenblatt zu den Eigenschaften der Einrichtung. Stichtag des Abschlusses der Datenerhebung war der 1.8.2010. Nach dem BMASK gelten als Heime im Sinne der Publikation solche, die Wohnmöglichkeiten und/oder Pflege für ältere Menschen anbieten. Die Informationen des BMASK basieren auf Selbstauskunft der Heimverwaltungen. Hinsichtlich der Trägerschaft wird in den Informationen des BMASK ausschließlich zwischen öffentlichen und privaten Einrichtungen unterschieden, die weitere Unterscheidung zwischen privaten gemeinnützigen und privaten gewinnorientierten Einrichtungen fehlt. Alle privaten Einrichtungen, bei denen keine eindeutige Zuordnung zu einer der beiden Kategorien möglich war, wurden daher persönlich kontaktiert. Mögliche Fehlerquellen in den nachfolgenden Darstellungen ergeben sich daher durch falsche telefonische Auskünfte von Seiten der Einrichtungsleitung bzw. auch durch falsche Angaben in den Broschüren des BMASK, die ebenfalls auf Selbstauskunft der Heimverwaltungen beruhen.²³

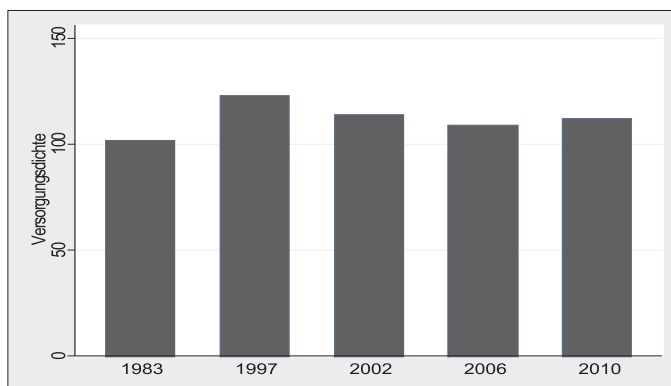
Die Heimplätze lt. Definition des BMASK lassen sich je nach Ausmaß des Pflegeangebotes in unterschiedliche Subkategorien unterteilen, und zwar in Pflegeplätze, Pflegewohnplätze und reine Wohnplätze. Unter Wohnplätzen versteht man Wohnangebote für SeniorInnen, die eine bei Bedarf anfallende intensivere Pflege (meist über Pflegestufe 3 lt. Pflegegeldregelung) ausschließen. Zumeist ist in der Folge eine Übersiedelung in ein Pflegeheim oder eine Pflegestation notwendig. Unter Pflegeplätzen versteht man Wohn- und Pflegeangebote, für deren Inanspruchnahme das Vorliegen von Pflegebedürftigkeit (meist über Pflegestufe 3) Voraussetzung ist. Wohnplätze mit Pflege sind Wohnangebote, für die der Träger Vorkehrungen getroffen hat, um im Bedarfsfall die notwendige Pflege und Betreuung in derselben Wohneinheit durchführen zu können. Im Zuge der Datenerhebung ergaben sich deutliche Hinweise, dass die obigen Kategorisierungen aus unterschiedlichen Gründen in den empirischen Erhebun-

gen Unschärfen aufweisen, insbesondere in der Abgrenzung von Wohnplätzen mit Pflege.²⁴ Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, wurden in der statistischen Auswertung die Pflegewohnplätze den Pflegeplätzen zugerechnet. Pflegekapazitäten, die von Krankenanstalten angeboten werden, sind in dieser Auswertung nicht erfasst.²⁵ Die Darstellung betont den Querschnitt im Jahre 2010, Informationen über die Entwicklung über die Zeit stehen nur sehr lückenhaft zur Verfügung und werden daher nur am Rande präsentiert.²⁶ Dies gilt insbesondere für regional (z. B. auf Bezirksebene) und strukturell (z. B. für die Trägerstruktur) vertiefte Aussagen.

2.3 Stationäre Pflegekapazitäten – Ein Überblick über Entwicklung und Struktur

Empirische Untersuchungen von mehreren Autoren bzw. die eigene Erhebung lassen den Schluss zu, dass die Pflegekapazitäten (Zahl der Heimplätze)²⁷ im Zeitraum 1983-2010 um ca. 54% gestiegen sind, und zwar von 48.800 auf 75.000 Heimplätze. Im Vergleich dazu vergrößerte sich die Bevölkerungsgruppe der über 74-Jährigen²⁸ um 30%. Abbildung 1 zeigt die Veränderung der Versorgungsdichte im Zeitraum 1997-2010.

Abbildung 1: Die Entwicklung der Versorgungsdichte (Heimplätze/1.000 Einwohner im Alter >74) in Österreich 1983-2010



Quellen: eigene Berechnungen auf Basis von Badelt (1989) für 1983; Schmid (2002) für 1997; Schaffenberger/Pochobradsky (2004) für 2002; Riedel/Kraus (2010) für 2006 und eigener Erhebungen für 2010; Bevölkerungszahlen: Statistik Austria (2012).

Die Versorgungsdichte in Österreich hat sich zwischen 1983 und 2002 von 102 auf 123 Heimplätze pro 1.000 EinwohnerInnen im Alter über 74 erhöht, sinkt dann im Jahr 2006 und steigt dann im Jahr 2010 wiederum auf 112 Heimplätze an. Die Verringerung seit 1997 kann zum einen mit der demografischen Entwicklung und dem starken Wachstum der Bevölkerungsgruppe über 74 erklärt werden. Zum anderen sind die generelle Um-

strukturierung im Pflegesektor und die Schwerpunktverlagerung von stationären hin zu ambulanten und mobilen Pflegeangeboten dafür verantwortlich. Das kritische Symptommiveau, welches zur Inanspruchnahme stationärer Pflegeangebote führt, ist im Zeitverlauf gestiegen. Teilweise finden sich die rechtlichen Grundlagen für diesen Anstieg explizit in den Sozialhilfe/Mindestsicherungsregelungen der einzelnen Bundesländer. In Niederösterreich beispielsweise werden Pflegebedürftige erst ab Pflegestufe 3 in stationäre Einrichtungen aufgenommen; in der Steiermark, in Oberösterreich und im Burgenland sogar erst ab Pflegestufe 4. In niedrigeren Pflegestufen wird der Bedarf vor allem durch kostengünstigere ambulante und mobile Pflegeangebote gedeckt.

Empirisch lässt sich diese Entwicklung auch an der Verschiebung in der Typologie der Heimplätze ablesen. Im Jahr 2010 waren 83% aller Heimplätze Pflegeplätze (inklusive Wohnplätze mit Pflege), und nur 17% wurden als Wohnplätze (mit Option auf geringfügige Pflegeleistungen meist bis zur Pflegestufe 3) geführt. Im Jahr 1997 betrug das Verhältnis „Pflegeplätze : Wohnplätze“ noch 72% : 28%.²⁹

Tabelle 2 zeigt einen Vergleich der Pflegeeinrichtungen bzw. Pflegeplätze disaggregiert nach Rechtsträger in den Jahren 1983 und 2010. Die Datenquellen, die beiden Jahren zugrunde liegen, erscheinen prinzipiell vergleichbar, trotzdem ist in der Interpretation aus den bereits genannten Gründen Vorsicht angebracht. Insgesamt zeigt sich ein absoluter Anstieg der Kapazitäten sowohl hinsichtlich der Zahl der Pflegeeinrichtungen als auch hinsichtlich der Pflegeplätze. Die Daten signalisieren zudem, dass die durchschnittliche Einrichtungsgröße leicht gesunken ist. In der Trägerstruktur ergeben sich deutliche Verschiebungen im Zeitablauf. Der Anteil der öffentlichen Träger ist im Zeitraum 1983-2010 sowohl hinsichtlich der Pflegeeinrichtungen (67% → 51%) als auch hinsichtlich der Platzkapazi-

Tabelle 2: Trägerstruktur von Pflegeeinrichtungen in Österreich – Vergleich der Jahre 1983 und 2010

Trägerschaft	Anzahl der Einrichtungen 1983	% 1983	Plätze 1983	% 1983	Anzahl der Einrichtungen 2010	% 2010	Plätze 2010	% 2010
Öffentlich	343	67	37.130	76	434	51	45.585	61
Privat gemeinnützig	137	27	9.601	20	250	30	20.385	27
Privat gewinnorientiert	30	6	1.876	4	163	19	9.168	12
Total	510	100	48.807	100	847	100	75.136	100

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis eigener Erhebungen und auf Basis von Badelt (1989) 168.

tät (76% → 61%) deutlich gesunken. Dieser Reduktion stehen steigende Anteile einerseits privater gemeinnütziger Träger (Pflegeeinrichtungen 27% → 30%; Platzkapazität (20% → 27%) und privater-gewinnorientierter Träger (Pflegeeinrichtungen 6% → 19%; Platzkapazität (4% → 12%) gegenüber. Insgesamt zeigt sich im betrachteten Zeitraum in der aggregierten Betrachtung eine substantielle Verschiebung des Angebots in seiner Eigentümerstruktur. Die derzeitige Datenlage erlaubt es nicht, diese Verschiebungen auf regionaler Ebene zu präsentieren. Die Daten für 2010 lassen aber den eindeutigen Schluss zu, dass insbesondere die steigenden Anteile des privaten gewinnorientierten Angebots regionsbezogen sind (insbesondere Steiermark, teilweise Kärnten und Burgenland), während sich in der Mehrheit der Bundesländer im Anteil des privaten gewinnorientierten Angebots kaum substantielle Änderungen ergeben haben. Anekdotische Evidenz für einzelne Bundesländer (Bezirke) zeigt zudem eine geringfügige Substitution kommunaler Angebote durch säkulare, private gemeinnützige Träger in diesem Zeitraum.

Die Differenzierung der Einrichtungen nach der „Art der Heimplätze“ und damit nach dem „Zielklientel“ gestaltet sich schwierig, weil wie bereits betont (i) in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Terminologien verwendet werden und sich (ii) die Strukturen im Umbruch befinden. So wird in einigen Bundesländern die Unterscheidung von Pflegeplätzen und Wohnplätzen mit Pflege nicht mehr vorgenommen. Die empirischen Befunde messen also teilweise nur Unterschiede in den Etiketten. Im bundesweiten Durchschnitt wurden 2010 nach eigenen Berechnungen 83% aller Heimplätze als Pflegeplätze (Pflegeplätze im engeren Sinne + Wohnplätze mit Pflege) eingeordnet, 17% waren Wohnplätze (mit Option auf geringfügige Pflegeleistungen). Eine Disaggregation nach Bundesländern ergibt ein deutlich differenzierteres Bild. In allen Bundesländern außer in Wien (52%) stellen Pflegeplätze (inklusive Wohnplätze mit Pflege) über 88% der Heimkapazitäten dar, der Rest entfällt auf reine Wohnplätze (Schwankungsbreite in den Bundesländern ohne Wien zwischen 12% (Tirol) und 2,5% (Oberösterreich). Die Kategorie „Wohnplätze mit Pflege“ schwankt in ihrem Anteil zwischen 5% in Wien und 63% in Salzburg.

Eine weitere Einsicht gewinnt man, wenn man die einzelnen Einrichtungen nach ihrem Prozentanteil an den einzelnen Heimplatzkategorien unterteilt. In Tabelle 3 sind die diesbezüglichen Informationen dargestellt. Der Anteil der jeweiligen Heimplatzkategorie ist in %-Intervallen (0, 1-33, 34-66, 67-99, 100) gemessen, wobei die Werte nicht nach der Kapazität der Einrichtungen (Zahl der Heimplätze) gewichtet werden. 79% der Heime bieten keine reinen Wohnplätze an, während 2,7% der Heime als reine Wohnheime zu klassifizieren sind. 43% der Heime sind als reine Pflegeheime zu klassifizieren, während ca. 60% der Heime nur Wohnpflege anbieten.

Tabelle 3: Klassifizierung der Einrichtungen nach der Art der „Heimplätze“ 2010

	Pflegeplätze	Wohnpflege	Pflege gesamt	Wohnplätze
0%	32,9	59,5	2,7	79,2
1-33%	7,2	6,7	4,9	8,4
34-66%	6,6	2,0	4,8	4,8
67-99%	9,9	2,0	8,4	4,9
100%	43,4	29,4	79,2	2,7

Quelle: eigene Erhebungen und Berechnungen.

Hinsichtlich der Größe der Einrichtungen ergeben sich im Vergleich der Jahre 2010 und 1983 nur geringfügige Verschiebungen. Öffentliche Einrichtungen bieten mit 105 Betten (1983: 108 Betten) die höchste Kapazität im Durchschnitt an, gefolgt von privaten gemeinnützigen Trägern (2010: 82 Betten, 1983: 70 Betten) und privaten gewinnorientierten Trägern (2010: 56 Betten, 1983: 62 Betten). Die Durchschnittsbettenzahl über alle Einrichtungen ist von 96 im Jahr 2010 auf 89 Betten gesunken.

2.4 Das Pflegeangebot im regionalen Quervergleich

Abbildung 2 zeigt den Rohbefund der stationären Pflegeeinrichtungen für das Jahr 2010 in einer österreichweiten Perspektive und in einer exakten geografischen Verortung der Einrichtungen. Die Darstellung ist differenziert nach Rechtsträgern, die Größe der Kreise gibt die Pflegekapazitäten gemessen in Heimplätzen an. Der Rohbefund lässt bereits einige auffällige regionale Muster erkennen, die aber erst später analysiert werden sollen. Tabelle 4 zeigt einerseits die Versorgungsdichte (Heimplätze pro 1000 Einwohner >74) differenziert nach Bundesländern (letzte Zeile). Es ergibt sich ein differenziertes Bild mit der größten Versorgungsdichte in Wien (151) und der geringsten im Burgenland (73). Tabelle 4 informiert auch über die Rechtsträgerstruktur (als Anteil an der Heimplatzkapazität), gegliedert nach Bundesländern.

Die Eigentümerstruktur erweist sich zwischen den Bundesländern als äußerst heterogen, wobei sich andererseits auch Bundesländer-Cluster abzeichnen. In Vorarlberg, Tirol, Salzburg, Oberösterreich und Wien spielen private gewinnorientierte Einrichtungen keine bzw. eine nur sehr eingeschränkte Rolle (Zeile 3). In Tirol, Salzburg und Oberösterreich wird das nicht gewinnorientierte Kapazitätsangebot durch öffentliche (Gemeinden, Gemeindeverbände) Träger (rd. 80%) dominiert, während in Vorarlberg (49%) und Wien (31%) das private gemeinnützige Angebot substanzielle Ausmaße erreicht. Insbesondere in der Steiermark (36%), aber auch in Kärnten (22%), in Niederösterreich (22%) und mit Abstrichen im Burgen-

land (13%) ist das private gewinnorientierte Angebot erheblich. Im Burgenland sticht die große Bedeutung des privaten gemeinnützigen Sektors (69%) und des privaten Sektors insgesamt (82%) hervor. Die Steiermark weist auf der Landesebene ein sehr „ausgewogenes“ Verhältnis in der Eigentümerstruktur auf.

Tabelle 4: Versorgungsdichte und Eigentümerstruktur stationärer Pflegeeinrichtungen differenziert nach Bundesländern – 2010

	B	K	OÖ	NÖ	S	ST	T	V	W
(1) Öffentlich	17	34	82	59	81	33	81	51	65
(2) Privat gemeinnützig	69	44	16	18	18	31	19	49	31
(3) Privat gewinnorientiert	13	22	2	22	1	36	0	0	4
(4) Nicht gewinnorientiert (1) + (2)	86	78	98	78	99	64	100	100	96
(5) Privat (2) + (3)	82	66	18	41	19	67	19	49	35
(6) Versorgungsdichte	73	95	113	85	139	109	114	94	151

Legende:

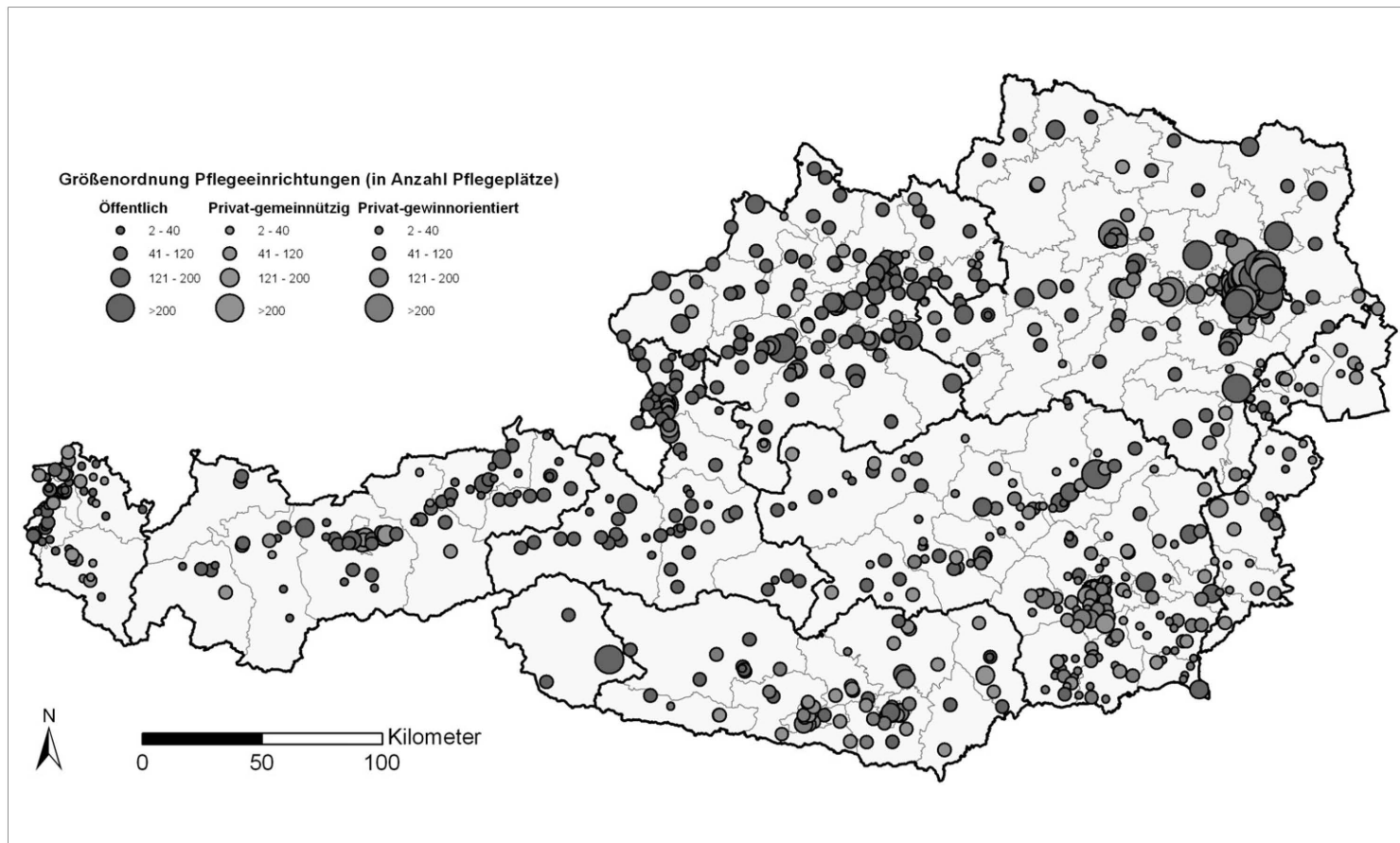
(1)-(5) Versorgungsstruktur: Prozentanteil an den Heimplätzen.

(6) Versorgungsdichte: Heimplätze/1.000 Einwohner über 74 Jahren.

Die Darstellung auf der Bundesländerebene enthüllt eine Reihe interessanter Spezifika des stationären Pflegeangebots in Österreich. Für Aussagen über räumliche Unterschiede in der Versorgung mit stationären Pflegeleistungen und für gehaltvolle Aussagen über die Auswirkungen der Eigentümerstruktur auf die wichtige Indikatoren der Pflegeleistung erscheint das Aggregationsniveau aber zu hoch. Deswegen werden in der Folge die Pflegedichte und die Eigentümerstrukturen auf der Ebene der Bezirke³⁰ analysiert.

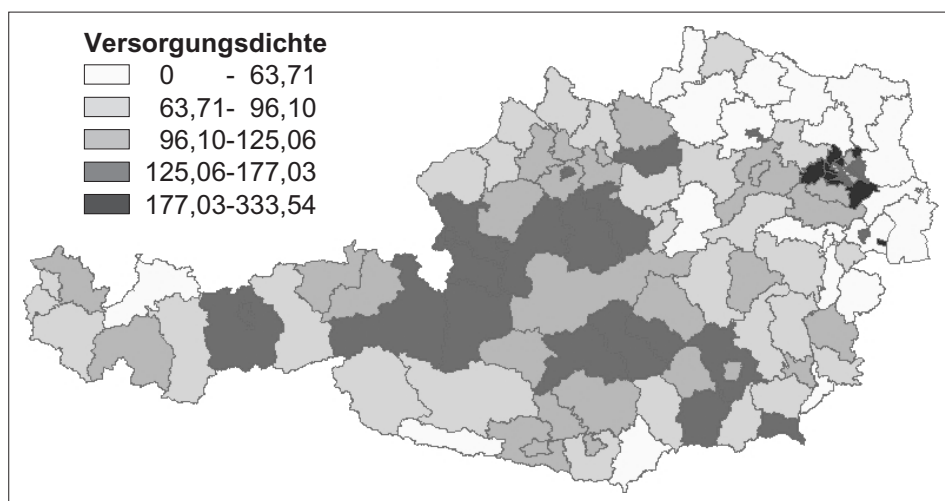
Die empirische Analyse (vgl. Abbildung 3) zeigt große Unterschiede in der Versorgungsdichte (Heimplätze/1.000 Einwohner >74 auf Bezirksebene) mit Pflegeheimbetten in einem österreichweiten Vergleich. Die beobachteten Unterschiede sollen einer näheren Betrachtung unterzogen werden. Im ersten Schritt soll analysiert werden, ob die beobachteten Unterschiede in erster Linie zwischen den Bundesländern auftreten oder ob sie Reflex einer großen Heterogenität im Versorgungsangebot innerhalb der Bundesländer sind. Diese Zerlegung der Heterogenität in eine „Innerhalb-Bundesländer-Komponente“ und eine „Zwischen-Bundesländer-Komponente“ ist angesichts der großen Bedeutung der Bundesländer als Steuerungsinstanz von stationären Pflegeleistungen von großer sozialpolitischer Aussagekraft. Im Rahmen von statistischen Konzepten zur Beschreibung von Ungleichheit werden Maßzahlen angeboten, um die Zerlegung in diese beiden Komponenten vorzunehmen. Die nachfolgende Dekomposition folgt dem Theil-Index.³¹ Wien wurde im Rahmen der Ana-

Abbildung 2: Standorte von stationären Pflegeeinrichtungen in Österreich, 2010



lyse nicht berücksichtigt, weil Versorgungsunterschiede zwischen den Bezirken des Bundeslandes Wien aus mehreren Gründen nicht mit Versorgungsunterschieden in Bundesländern mit großer Flächenausdehnung (z. B. Niederösterreich, Steiermark) verglichen werden können. Die empirische Analyse ergibt, dass rd. 71,5% der bundesweit konstatierten Unterschiede in der Versorgungsdichte auf bundesländerinterne Unterschiede und 28,5% auf Unterschiede zwischen den Bundesländern zurückzuführen ist. Angesichts der großen Bedeutung der Bundesländer in der Steuerung der stationären Pflegeleistungen sind die großen Unterschiede innerhalb der Bundesländer zumindest bemerkenswert.

Abbildung 3: Versorgungsdichte (Heimplätze/1.000 Einwohner >74), Aggregationsniveau: Politische Bezirke, 2010



Quelle: eigene Erhebungen und Berechnungen.

In einem zweiten Schritt soll analysiert werden, welche Faktoren die Unterschiede in der Versorgungsdichte zwischen den Bezirken erklären können. Die nachfolgende empirische Analyse soll auf Basis von Aggregatsdaten auf Bezirksebene erste Anhaltspunkte dafür geben. Sie kann aber eine fundierte empirische Analyse, die auf mikroökonomisch basierten Verhaltensmodellen von Angebot und Nachfrage nach stationären Pflegekapazitäten und auf Mikroinformationen über einzelne Einrichtungen bzw. Klienten beruht, nicht ersetzen. Die Ergebnisse (Koeffizienten) aus der aggregierten Betrachtung dürfen auch nicht ohne Weiteres auf die Mikroebene übertragen werden. Im Folgenden stellt die absolute Zahl der bereitgestellten Pflegekapazitäten gemessen in Heimplätzen (*bedtotal*) auf der Bezirksebene die zu erklärende Variable. Als Variablen, die Unterschiede in den Pflegekapazitäten erklären können, werden verwendet:

- Die Zahl der Personen mit einem Lebensalter über 74 (*pop75*): Diese Größe wird als ein wichtiger Indikator für den Bedarf an stationären Pflegeleistungen angesehen.
- Anteil der privat (gewinnorientiert und gemeinnützig) angebotenen Heimplätze (*shareprivate*): Es wird unterstellt, dass die Anzahl der privat angebotenen Heimplätze positiv mit der Zahl der Heimplätze korreliert ist. Einschränkend ist allerdings anzumerken, dass die Richtung der Kausalbeziehung nicht eindeutig ist.
- Haushaltsstrukturen und Lebensformen (*family01*): Es gibt eine breite Übereinstimmung, dass die Nachfrage nach stationären Heimplätzen von einer Reihe von sozio-ökonomischen Größen abhängen, die nichts mit dem „Pflegebedarf“ im engeren Sinne zu tun haben. Eine solche einflussreiche Größe sind Haushaltsstrukturen bzw. Einstellungen zu Haushalt/Familie. Um für diese Faktoren zu kontrollieren, sind wir wie folgt vorgegangen: Aus der Volkszählung 2001 wurde eine Reihe von haushaltsbezogenen Variablen ausgewählt (z. B. Haushaltsgröße, Anteil von Einpersonenhaushalten, Alleinerzieherhaushalte, Kinderzahl pro Haushalt, Anteil der Geschiedenen etc.). Da zwischen diesen Variablen eine hohe Korrelation besteht, wurde eine Prinzipal-Komponenten-Analyse angewandt um Haushaltstypen bzw. Einstellungen dazu zu entwickeln. Aus der Analyse wurde ein eindimensionaler Indikator abgeleitet. Hohe Werte dieses Indikators stehen für „traditionelle Familien- bzw. Haushaltsstrukturen“. Haushalte, für die die Eigenschaften Einpersonenhaushalt, kinderlose Ehepaare, Alleinerzieher, hoher Anteil von Geschiedenen zutreffen, weisen in diesem Indikator niedrige Werte auf.³²
- Bildungsniveau (*Education*): Plausible Hypothesen für einen eindeutigen Zusammenhang von regionalem Bildungsniveau und der Zahl der Heimplätze gibt es nicht. Das Bildungsniveau könnte als Proxy für andere sozioökonomische Eigenschaften stehen, es könnte auch als ein Indiz für die Opportunitätskosten der familiären Pflege gedeutet werden.
- Dummy für das Bundesland: Die österreichischen Bundesländer unterscheiden sich in eine Reihe von Faktoren, die für das Niveau der Pflegekapazitäten relevant sein könnten. Solche Faktoren sind: die Existenz von offenen und versteckten Pflegekapazitäten im Krankenhaus, die Möglichkeit des Abschlusses von Kontrakten mit privaten gewinnorientierten Anbietern für Klienten mit öffentlicher Unterstützung, die Möglichkeit des intrafamiliären Pflegeregresses, das Niveau an ambulanten und semi-stationären Pflege- und Betreuungskapazitäten, die Anbindung an öffentliche Nahverkehrsmittel und die Nahversorgung etc. Diese Unterschiede werden im Folgenden nicht durch Einzelindikatoren, sondern gesamthaft durch eine Bundesländer-

Dummy abgebildet. Für sich selbst kann die Dummy keine kausale Erklärungskraft beanspruchen.

Tabelle 5 zeigt die Ergebnisse einer gewichteten OLS-Querschnittsregression (Gewichtungsfaktor: Bevölkerung >74 im Bezirk). Die Bevölkerung über 75 ist ein sehr wichtiger Erklärungsfaktor für die Unterschiede in der bereitgestellten Pflegekapazität. Die empirische Evidenz zeigt aber andererseits, dass erhebliche Unterschiede in der Kapazitätsdichte bestehen, sodass die Bevölkerung über 75 nur ein Einflussfaktor unter mehreren ist. Der Anteil der Heimplätze in privater Trägerschaft hat einen positiven und signifikanten Einfluss auf die Heimkapazitäten. Die Variable „family01“, die die Haushaltsstrukturen abbilden soll, hat zwar das erwartete Vorzeichen – in Bezirken mit traditionellen Familienstrukturen ist die angebotene Heimkapazität geringer –, der Zusammenhang erweist sich aber als nicht signifikant.³³ Das Erziehungsniveau im Bezirk hat einen positiven und signifikanten Einfluss auf das Niveau der Heimkapazitäten. Für die Bundesländer-Dummy wurde Burgenland als Referenz ausgewählt. Insgesamt zeigt sich für alle anderen Bundesländer ein positives Vorzeichen, was bedeutet, dass die um sonstige Einflussfaktoren korrigierten Niveaus der Heimplätze in diesen Bundesländern höher sind, die Zusammenhänge sind aber für die Steiermark, Vorarlberg und Niederösterreich nicht signifikant.³⁴

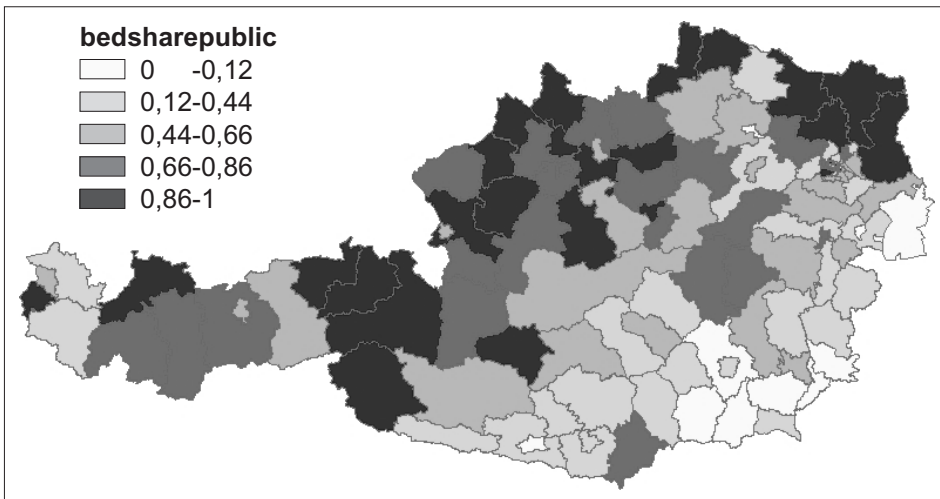
Tabelle 5: Determinanten der regionalen Pflegekapazitäten (Heimplätze) – Querschnitt 2010

	bedtotal
Pop75	0.114 (15.26) **
bedshareprivate	374.347 (3.44) **
fam01	-57.897 (1.14)
K	96.352 (0.71)
NOE	130.200 (0.99)
OOE	426.252 (2.94) **
S	582.547 (3.61) **
ST	164.388 (1.30)
T	457.698 (2.98) **
V	208.327 (1.29)
W	578.326 (3.95) **
education	651.940 (3.62) **
_cons	-2,465.790 (4.32) **
R2	0.84
N	121

* p<0.05; ** p<0.01

Neben den Unterschieden in der Pflegedichte sind die regionalen Unterschiede in der Eigentümerstruktur von stationären Pflegeeinrichtungen für die Charakterisierung des Pflegeangebots von großer Bedeutung. Die Abbildungen 4-6 zeigen die Anteile der Heimplatzkapazität im öffentlichen Eigentum (Abbildung 4), im Eigentum von privaten gemeinnützigen Trägern (Abbildung 5) und im Eigentum von privaten gewinnorientierten Trägern (Abbildung 6). In Tirol, Salzburg und Oberösterreich zeigt sich ein sehr homogenes Bild eines sehr starken Anteils von Heimkapazitäten in öffentlicher Trägerschaft, während die Bundesländer Niederösterreich und Vorarlberg bei einer großen Bedeutung des öffentlichen Eigentums große Unterschiede zwischen den Bezirken aufweisen. Sehr homogen, aber auf deutlich niedrigerem Niveau, zeigt sich das öffentliche Eigentum in Kärnten, während in der Steiermark bei gleichem öffentlichen Anteil eine deutlich größere Heterogenität in den Anteilswerten zu konstatieren ist. Das Burgenland zeigt ein homogenes Bild einer niedrigen Bedeutung öffentlicher Einrichtungen.

Abbildung 4: Der Anteil der Heimplatzkapazität im öffentlichem Eigentum – Anteile auf Bezirksebene (*bedsharepublic*)



Hinsichtlich des Anteils privater gemeinnütziger Träger (Abbildung 5) zeigt sich im Burgenland ein homogenes Bild eines hohen Anteils derselben. Äußerst heterogen bei einem hohen Anteil privater gemeinnütziger Träger zeigt sich das Bild in Vorarlberg und Kärnten, während in den übrigen Bundesländern die Anteilswerte auf niedrigem Niveau wenig streuen.

Sehr heterogen ist das Bild beim Anteil der Heimplatzkapazität mit privatem gewinnorientierten Träger (Abbildung 6). In den Bundesländern Vorarlberg, Tirol, Salzburg, Oberösterreich und Wien spielen private gewinn-

orientierte Träger in keinem Bezirk eine erwähnenswerte Rolle. In den übrigen Bundesländern lässt sich bei substanziellen Anteilen privater gewinnorientierter Träger im Landesdurchschnitt eine ausgeprägte Heterogenität in den Bezirksanteilswerten (insbesondere Niederösterreich, Steiermark, Burgenland) feststellen. Erwähnenswert erscheint, dass im Bezirk

Abbildung 5: Der Anteil der Heimplatzkapazität im Eigentum von privaten gemeinnützigen Organisationen – Anteile auf Bezirksebene (*bedsharenonprof*)

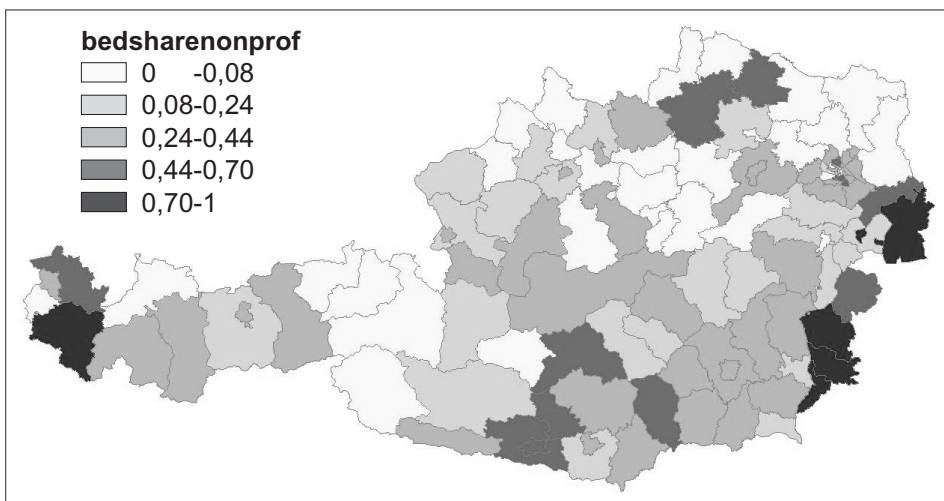
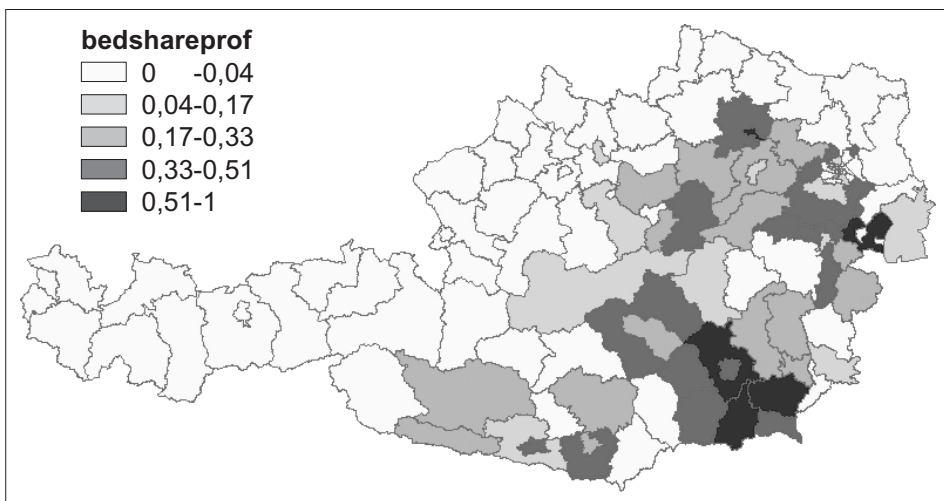


Abbildung 6: Der Anteil der Heimplatzkapazität im Eigentum von privaten gewinnorientierten Organisationen – Anteile auf Bezirksebene (*bedshareprof*)



Krems der Marktanteil privater gewinnorientierter Träger am gesamten Heimplatzangebot 100% beträgt.

Die nach Bezirken differenzierte Analyse der Marktanteile der verschiedenen Arten von Eigentümern (öffentlich, privat gemeinnützig, privat gewinnorientiert) gibt wichtige Informationen über die Angebotsstruktur bzw. über die Wahlmöglichkeiten (Optionen) zwischen verschiedenen Einrichtungstypen, die für die Klienten stationärer Pflegeleistungen existieren.³⁵ Die „Marktanteile“ sagen aber nichts darüber aus, wie konzentriert das Angebot innerhalb eines „Eigentumstyps“ ist und welche Rolle Organisationsketten (Unternehmensketten) im Rahmen des Angebots spielen. Beide Phänomene werden in der pflegeökonomischen Literatur in erster Linie für private gewinnorientierte Anbieter diskutiert, mit Abstrichen ist diese Frage aber auch für öffentliche und vor allem für private gemeinnützige Anbieter relevant. Organisationsketten bzw. Unternehmensketten im Angebot stationärer Pflegeleistungen erscheinen in der angesprochenen Literatur ambivalent, ein empirisch gestütztes eindeutiges Urteil über deren Effekte auf wichtige Dimensionen der Pflegeleistung ist derzeit nicht möglich. Organisationsketten ermöglichen es einerseits, Größen- und Verbundvorteile (Lerneffekte, starke Position auf Inputmärkten, Aufbau von Reputation, Vorteile in der Qualitätssicherung) zu nutzen, andererseits ist aber zu erwarten, dass Organisationsketten monopolistische Praktiken begünstigen und zu höheren Preisen bzw. niedriger Qualität führen können. Zudem kann die Pflegequalität unter divergierenden Interessen von Eigentümern und Management leiden.³⁶

Das öffentliche Angebot an stationären Pflegeleistungen in Österreich ist – unabhängig davon, wer im Einzelfall der Träger ist – als regionales Monopol zu klassifizieren.³⁷ Eine Wahlmöglichkeit innerhalb des öffentlichen Angebotes gibt es nur für bestimmte Dimensionen (z. B. Standort, Zusatzleistungen). Die öffentliche Trägerschaft ist in Österreich sehr unterschiedlich ausgestaltet. In Wien, Niederösterreich und dem Bundesland spielen das Bundesland bzw. ausgegliederte Institutionen des Bundeslandes im öffentlichen Angebot eine überragende Rolle. In Oberösterreich stehen auf der Bezirksebene angesiedelte Sozialhilfeverbände im Vordergrund. In Vorarlberg, Tirol, Salzburg, Kärnten und der Steiermark dominieren Gemeinden bzw. Gemeindeverbände als Anbieter.

Das private gemeinnützige Angebot weist eine äußerst geringe Marktkonzentration auf. Organisationsketten spielen eine untergeordnete Rolle. Anbieter mit überregionaler Bedeutung sind die kirchlichen Träger Caritas (in 7 Bundesländern) und Diakonie (in 6 Bundesländern) sowie der säkulare Anbieter SeneCura GmbH (in 6 Bundesländern). Daneben hat die Volkshilfe in der Steiermark eine starke Marktposition (1/3 des privaten gemeinnützigen Angebots). Über die Angebotskonzentration im private-gemeinnützigen Sektor gibt Tabelle 6 Auskunft.

Tabelle 6: Marktanteil der größten privaten gemeinnützigen (privaten gewinnorientierten) Anbieterorganisation als %-Anteil am gesamten privaten gemeinnützigen (privaten gewinnorientiertem) Angebot

Marktanteil	% -Anteil der Bezirke (gewichtet nach Bevölkerung >74)	
	privat gemeinnützig	privat gewinnorientiert
0%	27	60
1-33%	13	8
34-66%	31	10
67-99%	4	5
100%	25	17

Quelle: eigene Berechnungen.

In dieser Tabelle ist der Marktanteil der größten privaten gemeinnützigen Anbieterorganisation (*bshfirstprof*) als Prozentanteil am gesamten privaten gemeinnützigen Angebot auf der Ebene der Bezirke dargestellt. Spalte 1 enthält die Marktanteilsintervalle. In Spalte 2 sind die Prozentanteile der Bezirke (gewichtet nach der Bevölkerung >74) angegeben, die in die jeweiligen Marktanteilsintervalle fallen. In 27% der Bezirke existiert kein privates gemeinnütziges Angebot, während in 25% der Bezirke die private gemeinnützige Anbieterorganisation in ihrem Bereich ein Monopolist ist. In 48% der Bezirke besteht also innerhalb des privaten gemeinnützigen Angebots eine Wahlmöglichkeit.

Der private, auf Gewinn ausgerichtete Sektor in Österreich lässt sich aufgrund der vielen verschiedenartigen Anbieter nur schwer strukturiert darstellen. Nur wenige private Einrichtungen sind Unternehmensgruppen oder einer Holding-Gesellschaft zuzuordnen. Die meisten Anbieter sind eigenständige Unternehmen, die Größenstruktur ist sehr heterogen, reicht von „Pflege am Bauernhof“ mit zwei Pflegeplätzen bis hin zu professionellen Unternehmen mit über 200 Pflegeplätzen. Die österreichweite Präsenz von Unternehmensketten ist derzeit äußerst beschränkt. Insgesamt gibt es in Österreich sieben private gewinnorientierte Unternehmensketten, die drei oder mehr Einrichtungen betreiben. Das Angebot konzentriert sich dabei im Wesentlichen auf die Bundesländer Steiermark und Niederösterreich. Über die Marktmacht von Unternehmensketten und die Konzentration der regionalen Märkte gibt Tabelle 6, Spalte 3 Auskunft. In 60% der Bezirke (gewichtet nach der Bevölkerung >74) existiert kein privates gewinnorientiertes Angebot, während in 17% der Bezirke die private gewinnorientierte Anbieterorganisation in ihrem Bereich ein Monopolist ist. In 23% der Bezirke besteht also innerhalb des privaten-gewinnorientierten Angebots eine Wahlmöglichkeit. Die Marktkonzentration in jenen Bezir-

ken, in denen der Anteil des privaten gewinnorientierten Angebotes am Gesamtangebot hoch ist (Graz, Graz-Umgebung, Krems, Wien-Umgebung) variiert sehr stark. Während die Marktkonzentration (gemessen durch den Herfindahl-Hirschman-Index) in Graz, Graz-Umgebung und Wien-Umgebung gering ist und diese Märkte daher als sehr kompetitiv bezeichnet werden können, existiert im Bezirk Krems eine Monopolstellung in Bezug auf das Gesamtangebot.

3. Ausblick

Dieser Beitrag untersucht die Strukturen des stationären Pflegeangebots in Österreich im Jahr 2010. Dabei stehen regionale Unterschiede in der Versorgungsdichte und in der Struktur der Rechtsträger (öffentlich, privat gemeinnützig, privat gewinnorientiert) im Vordergrund der Betrachtung. Österreichweit konstatieren wir im Zeitraum 1983-2010 (i) einen leichten Rückgang der Versorgungsdichte, (ii) eine stärkere Fokussierung der Einrichtungen auf die Aufgabe „Pflege“ und (iii) eine deutliche Verschiebung der Rechtsträgerstruktur zugunsten privater gemeinnütziger und insbesondere privater gewinnorientierter Träger. Der Grad der Marktkonzentration bei den privaten Trägern und die Rolle von Unternehmensketten sind allerdings insgesamt gering. Es gibt zahlreiche Anzeichen dafür, dass sich die Verschiebung in der Rechtsträgerstruktur in Zukunft fortsetzen wird, dabei aber Unternehmensketten eine größere Rolle spielen werden, weil Anbieter in regionalen Unternehmensverbünden gegenüber einzelnen Pflegeheimen deutliche Vorteile haben.

Der aggregierte Befund für Österreich verdeckt aber die großen räumlichen Unterschiede, sowohl auf der Ebene der Bezirke als auch auf der Ebene der Bundesländer. Diese Unterschiede gelten sowohl für die Versorgungsdichte als auch für die Eigentümerstruktur. Wenngleich das Problem der Unterversorgung nicht im Vordergrund der Analyse steht, so lassen sich in den peripheren Regionen – insbesondere Niederösterreichs und des Burgenlandes – Versorgungsdefizite vermuten.

Aus dem empirischen Befund lassen sich wichtige politikrelevante Schlussfolgerungen ableiten. Hier seien nur einige herausgegriffen. Die regional disaggregierte Darstellung der Angebotsstrukturen ist ein erster Baustein für eine zielführende sozialwissenschaftlich Analyse dieses Sektors, die in Österreich in vielen Bereichen noch aussteht. Eine Angebotsanalyse reicht aber nicht aus, um wichtige Fragen der Organisation des Pflegeangebotes empirisch zu analysieren. Eine solche Themenstellung ist beispielsweise die optimale Mischung in der Rechtsträgerstruktur von stationären Pflegeeinrichtungen eine Fragestellung, die in der internationalen pflegewissenschaftlichen Literatur in den letzten Jahrzehnten viel

Aufmerksamkeit gefunden hat. Wir konstatieren im sozioökonomisch vergleichsweise homogenen Staat Österreich eine sehr große Heterogenität in den Rechtsträgerstrukturen von Pflegeeinrichtungen. Von hoher sozialpolitischer Relevanz ist in diesem Zusammenhang die Frage, ob diese Heterogenität im Rechtsträgermix vor dem Hintergrund einer auch nur in Ansätzen evidenzbasierten Pflegepolitik rational ist. Diese Frage ist derzeit für Österreich weitgehend unbeantwortet. Dabei genügt es – wie die verfügbare empirische Literatur zeigt – nicht, Hypothesen zu bilden und empirisch zu testen, worin die spezifischen Vorteile/Nachteile von Einrichtungen im Eigentum von öffentlichen, von privaten gemeinnützigen und von privaten gewinnorientierten Institutionen liegen. Es ist notwendig, die engen Wechselwirkungen (i) von staatlicher Regulierung und Eigentümerstruktur und (ii) die Interdependenzen zwischen Anbietern mit unterschiedlichen Rechtsträgern (Stichwort: *Spill-Over-Hypothese*) herauszuarbeiten. Unabdingbare Voraussetzungen dafür sind österreichweite, aber disaggregierte Informationen über wichtige Dimensionen der Leistungen von Pflegeinstitutionen (Pflegequalität, Kosten, Inputkombinationen etc.), die derzeit nicht zur Verfügung stehen.

Anmerkungen

- ¹ Dieser Beitrag beruht auf der Dissertation von Müller, Romy Pflegemärkte im Umbau: Veränderte Trägerstrukturen und ihre Auswirkungen auf die Qualität in der Leistungsbe-
reitstellung stationärer Pflegedienstleistungen – mit besonderer Berücksichtigung der
Situation in Österreich, Unveröffentlichte Dissertation, Innsbruck (2013). Wir danken
Georg Weber für die Unterstützung bei der Erstellung der Karten.
- ² Die Auswirkungen auf die Eigentümerstruktur des Pflegeangebotes in Großbritannien
waren sehr weitreichend. Während im Jahre 1975 rd. 66% der stationären Pflegekapazi-
tät von der öffentlichen Hand – insbesondere von kommunalen Trägern – angeboten
wurde, 21% in privater gemeinnütziger Trägerschaft war und 13% von privaten kommer-
ziellen Institutionen bereitgestellt wurden, ist heute das Pflegeangebot zu 81% in der
Hand privater gewinnorientierter Träger, zu 13% in privater-gemeinnütziger Eigentü-
merschaft und nur zu 6% in öffentlicher Hand. Für empirische Details siehe Müller
(2013). Zur grundlegenden Konzeption des „*Internal Market*“ im Sozialbereich vgl. Le
Grand/Bartlett (1993); Zu den Auswirkungen von Privatisierung und intensiviertem
Wettbewerb auf die Pflegequalität in Großbritannien siehe ausführlich Forder/Allen
(2011). Forder/Allan finden einen statistisch robusten negativen Effekt des Wettbe-
werbs auf die Pflegequalität, wobei als Transmissionsmechanismus dafür der Druck auf
die Preise identifiziert wird. Die Politikimplikationen dieses Befundes hängen damit aus
der Sicht der Autoren entscheidend davon ab, ob es der staatlichen Regulierung gelingt,
eine akzeptable Mindestqualität in der Pflege zu sichern.
- ³ Vgl. zu ausgewählten Aspekten die Beiträge in Appelt et al. (2010).
- ⁴ Vgl. dazu beispielsweise Colombo (2011), Pavolini/Ranci (2008), Fernandez/Forder
(2012), die Beiträge in Costa-Font/Courbage (2012) und in Ranci/Pavolini (2013).
- ⁵ Vgl. ausführlich dazu Theurl (2010).
- ⁶ Für eine nach wie vor äußerst lesenswerte Darstellung der Herausbildung dieser Duali-
tät in den kontinentaleuropäischen Sozialsystemen vgl. de Swaan (1992).

- ⁷ Für Details und die Änderungen im Zeitraum 1993-2011 vgl. Österle 2013, 164 ff.
- ⁸ Idemnitätsprinzip bedeutet in diesem Zusammenhang, dass der Leistungsanspruch des Klienten nicht im Ersatz der tatsächlich entstandenen Kosten der Pflege besteht, sondern sich ex ante durch die geldmäßige Bewertung der Pflegestufen und durch die individuelle Einstufung in dieser Pflegebedürftigkeitsskala ergibt.
- ⁹ Diese Situation ändert sich durch das Pflegefondsgesetz 2013 nur geringfügig. § 5 des Pflegefondsgesetzes normiert zwar, dass Statistik Austria im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz eine Pflegedienstleistungsdatenbank zum Zwecke der Erstellung von Pflegedienstleistungsstatistiken zu führen hat. Die Länder haben für jeden einzelnen Leistungserbringer aufgeschlüsselt Informationen über die Anzahl der betreuten Personen, Leistungseinheiten, Kostenarten, Betreuungs- und Pflegepersonen zu übermitteln. Allerdings sind diese Daten für die Öffentlichkeit (z. B. für die Pflegewissenschaften) lt. Auskunft von Statistik Austria nur auf Länderebene aggregiert zugänglich und damit für wissenschaftliche Analysen weitgehend wertlos. Zentrale Fragestellungen der Pflegeökonomik, wie z. B. der Zusammenhang von Eigentümerschaft (öffentlich, privat gemeinnützig, privat gewinnorientiert) und Pflegequalität oder der Zusammenhang zwischen Wettbewerbsintensität und Pflegequalität bleiben damit einer objektiven wissenschaftlichen Untersuchungen in Österreich weiterhin unzugänglich.
- ¹⁰ Die diesbezügliche Forschung orientiert sich relativ stark an den Unterschieden zwischen privaten gemeinnützigen und privaten gewinnorientierten Trägern von Pflegeeinrichtungen. Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft werden nur vereinzelt in den Vergleich einbezogen. Vgl. die Metastudie von Comondore et al. (2009), Grabowski et al. (2013), Konetzka (2009), Stevenson et al. (2009). Vgl. auch die Zusammenfassung neuerer Studien bei Müller 2013. Ben-Ner/Ren (2010) beziehen auch öffentliche Träger in ihre vergleichende Analyse ein.
- ¹¹ Als richtungsweisend ist in diesem Zusammenhang die Studie von Grabowski/Hirth (2003) zu erwähnen. Sie zeigen mit Hilfe von US-amerikanischen Daten, dass Pflegeeinrichtungen in privater gemeinnütziger Trägerschaft nicht nur eine höhere Pflegequalität haben, sondern auch einen positiven *Spill-Over*-Effekt auf die Pflegequalität in privaten gewinnorientierten Einrichtungen haben.
- ¹² Die Rolle des Wettbewerbs für die Pflegequalität wurde insbesondere von Forder/Allan (2011) für Großbritannien untersucht. Sie zeigen, dass die Intensivierung zwar geeignet ist, X-Ineffizienzen zu beseitigen und damit die Angebotspreise zu senken. Dies wird aber mit einer sinkenden Pflegequalität erkauft.
- ¹³ Das explizite und implizite (versteckte) Pflegeangebot von Krankenanstalten ist in dieser Betrachtung ausgeschlossen. In den Krankenhauskapazitätsplänen der Bundesländer werden explizite Pflegeangebote in Krankenanstalten in Kärnten (290 Betten), Salzburg (22 Betten), Steiermark (1019 Betten) und Wien (627 Betten) ausgewiesen.
- ¹⁴ Vgl. Ganner (2000).
- ¹⁵ Ausnahme ist das Bundesland Salzburg, das im Rahmen des Heimrechts auch Regelungen für ambulante (nicht-stationäre) Pflegedienste vorsieht.
- ¹⁶ Für eine juristische Würdigung dieser Regelungen vgl. Ganner (2008).
- ¹⁷ Hinsichtlich der Details wird auf die einschlägige Gesetzgebung der Bundesländer bzw. auf die Ausführungen in Müller (2013) verwiesen.
- ¹⁸ Die Bedeutung des Konsumentenrechtes für die Aufrechterhaltung der Pflegequalität soll hier nicht weiter beleuchtet werden. Vgl. dazu Ganner (2008).
- ¹⁹ Vgl. Steuerungsgruppe NQZ (2010). Das Instrumentarium des NQZ wurde in den Folgejahren weiter entwickelt.
- ²⁰ Die Charakterisierung „Welt der Sozialhilfe“ ist als Chiffre für ein Bündel von Einstellungen gegenüber Pflegebedürftigen gedacht. Es beinhaltet die Rolle der Sozialhilfe als

- Quelle der Finanzierung ebenso wie Fragen der Stigmatisierung von Pflegebedürftigen, der vertragliche Stellung des Pflegebedürftigen etc.
- 21 Die Variation der Tarife zwischen den Einrichtungen ist nicht per se als problematisch zu bezeichnen. Eine solche Einschätzung setzt die Kenntnis der Differenzierungskriterien voraus.
 - 22 Zur Neuordnung in diesem Bereich im Rahmen des Pflegefondsgesetzes vgl. Endnote 7.
 - 23 Entwicklungen seit dem Jahre 2010 bleiben in der statistischen Auswertung der Pflegekapazitäten unberücksichtigt. Anekdotische Evidenz zeigt, dass es in diesem Zeitraum in einigen Fällen zu einem Wechsel in der Eigentümerschaft gekommen ist.
 - 24 Zu den Details siehe Müller (2013).
 - 25 Einen ersten Hinweis für die Pflegekapazitäten in Krankenanstalten geben die Kapazitätspläne der Krankenanstalten.
 - 26 Es besteht keine Möglichkeit, die historische Entwicklung des Pflegeangebots, disaggregiert nach Bezirken und nach Heimtypen nachzuzeichnen.
 - 27 Wir sind uns der Verkürzung, die entsteht, wenn „Pflegekapazitäten“ über „Heimplätze“ gemessen werden, bewusst. Mögliche Verzerrungen ergeben sich dabei sowohl im Querschnitt als auch im Längsschnitt.
 - 28 Die Bevölkerung 74 wird hier als Proxy für „die zu versorgende Bevölkerung“ angesehen.
 - 29 Die diesbezüglichen statistischen Angaben sind mit Vorsicht zu interpretieren, weil die Abgrenzungsregelungen in den einzelnen Bundesländern nicht homogen sind.
 - 30 Die Wahl des Bezirkes als Aggregationsebene der Analyse ist nicht zwingend. Letztlich sollte das Aggregationsniveau vom untersuchten Erkenntnisinteresse abhängig sein, in der Realität dominieren aber Praktikabilitätsüberlegungen.
 - 31 Auf die ausführliche Darstellung der technischen Details der Dekompositionsanalyse wird hier verzichtet. Vgl. beispielsweise Cowell (1985).
 - 32 Vgl. ausführlich für die Details dieser Analyse Gächter/Theurl (2011).
 - 33 Die Zusammenhänge ändern sich in der Grundaussage nicht, wenn man anstatt der Familienstruktur 2001 die Familienstruktur früherer Volkszählungen (1971, 1981, 1991) als Erklärungsfaktor heranzieht.
 - 34 Zusätzlich wurden das regionale Durchschnittseinkommen und die regionale Erwerbsbeteiligung (weiblich) als Erklärungsfaktoren herangezogen. Für beide Größen ergeben sich keinerlei signifikante Zusammenhänge mit der Heimkapazität.
 - 35 Die Informationen über die Marktanteile unterschiedlicher Angebotstypen dürfen als „Indiz“ für die individuellen Wahlmöglichkeiten nicht isoliert betrachtet. Sie sind nur in Kombination mit Informationen über die Zugänglichkeit verschiedener Anbietertypen für verschiedene Klientengruppen (z. B. Selbstzahler vs. Klienten mit öffentlicher Unterstützung) interpretiert werden. Empirisch zeigt sich aber, dass die Zugänglichkeit auch sehr wesentlich die Marktanteile determiniert.
 - 36 Für eine ausführliche Würdigung dieser Argumente siehe Baum (1999), Bnaszak-Holl et al. (2002).
 - 37 Das bedeutet natürlich keineswegs, dass es in öffentlichen Einrichtungen keine Produktdifferenzierung gibt, die auch unterschiedliche Klienteninteressen abbilden können.

Literatur

- Appelt, Erna; et al. (Hrsg.), *Who Cares? Betreuung und Pflege in Österreich – Eine geschlechterkritische Perspektive* (Innsbruck – Wien – Bozen 2010).
- Avner, Ben-Ner; Ting, Ren, *Ownership and Performance in Markets with Asymmetric Information: Evidence from Nursing Homes* (= Working Paper des Industrial Relations Center, Carlson School of Management University of Minnesota-Twin Cities, Minneapolis – St. Paul 2010).
- Badelt, Christoph, *Government versus Private Provision of Social Services: The Case of Austria*, in: James, Estelle (Hrsg.), *Nonprofit Organisations in International Perspective* (Oxford 1989) 162-176.
- Banaszak-Holl, Jane; et al., *Comparing Service and Quality among Chain and Independent U.S. Nursing Homes During the 1990s* (= Working Paper der University of Michigan School of Public Health, Ann Arbor 2002).
- Bartlett, Will; Le Grand, Julian, *The theory of quasi-markets*, in: Le Grand, Julian; Bartlett, Will (Hrsg.), *Quasi-markets and social policy* (Basingstoke 1993) 13-34.
- Baum, Joan, *The Rise of Chain Nursing Homes in Ontario, 1971-1996*, in: *Social Forces* 78/2 (1999) 543-584.
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Hrsg.), *Alten- und Pflegeheime in Österreich. Ost. Burgenland, Niederösterreich und Wien* (Wien 2010a).
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Hrsg.), *Alten- und Pflegeheime in Österreich. Mitte. Oberösterreich und Steiermark* (Wien 2010b).
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Hrsg.), *Alten- und Pflegeheime in Österreich. Süd-West. Kärnten, Salzburg, Tirol und Vorarlberg* (Wien 2010c).
- Colombo, Francesca; et al., *Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care*, OECD Health Policy Studies (Paris 2011).
- Comondore, Vikram; et al., *Quality of care in for-profit and not-for-profit nursing homes: systematic review and meta-analysis*, in: *British Medical Journal* 339 (2009) 1-15.
- Costa-Font, Joan; Courbage, Christophe (Hrsg.), *Financing Long-Term Care in Europe – Institutions, Markets and Models* (Basingstoke 2012).
- Cowell, Frank, *Multilevel decomposition of Theil's index in inequality*, in: *Review of Income and Wealth* 31 (1985) 201-205.
- De Swaan, Abraham, *Der sorgende Staat – Wohlfahrt, Gesundheit und Bildung in Europa und den USA in der Neuzeit* (Frankfurt 1993).
- Fernandez, Jose-Luis; Forder, Julien, *Reforming Long-Term Care Funding Arrangements in England: International Lessons*, in: *Applied Economic Perspectives and Policy* 34/2 (2012) 346-362.
- Forder, Julien; Stephen, Allan, *Competition in the English nursing homes market* (= Discussion Paper 2820, Personal Social Service Research Unit, 2011).
- Gächter, Martin; Theurl, Engelbert, *Health Status Convergence at the Local Level: Empirical Evidence from Austria*, in: *International Journal for Equity in Health* 34/10 (2011) 1-13; <http://www.equityhealthj.com/content/10/1/34>.
- Ganner, Michael, *Das Heimrecht der österreichischen Bundesländer. Rechtsnachrichten des Vereins für Sachwalterschaft und Patientenanwaltschaft* (Wien 2000); <http://www.uibk.ac.at/zivilrecht/mitarbeiter/ganner/publikationen.html> (letzter Zugriff 31.1.2012).
- Ganner, Michael, 19. *Rechtliche Aspekte*, in: Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz (Hrsg.), *Hochaltrigkeit in Österreich – Eine Bestandsaufnahme* (Wien 2008) 427-446.
- Grabowski, David; et al., *Effect of nursing home ownership on the quality of post-acute care: An instrumental variables approach*, in: *Journal of Health Economics* 32 (2013) 12-21.

- Grabowski, David; Hirth, Richard, Competitive spillovers across non-profit and for-profit nursing homes, in: *Journal of Health Economics* 22 (2003) 1-22.
- Konetzka, Tamara, Do not-for-profit homes provide better quality? Possibly, but current evidence is too weak to prove a causal association, in: *British Medical Journal* 339 (2009) 356-357.
- Müller, Romy, Pflegemärkte im Umbau: Veränderte Trägerstrukturen und ihre Auswirkungen auf die Qualität in der Leistungsbereitstellung stationärer Pflegedienstleistungen – mit besonderer Berücksichtigung der Situation in Österreich (= unveröffentlichte Dissertation, Innsbruck 2013).
- Österle, August, Long-Term Care Reform in Austria: Emergence and Development of a New Welfare State Pillar, in: Ranci, Costanzo; Pavolini, Emmanuele (Hrsg.), *Reforms in Long-Term Care Policies in Europe* (New York 2013) 159-177.
- Österle, August; Hammer, Elisabeth, Zur zukünftigen Betreuung und Pflege älterer Menschen. Rahmenbedingungen – Politikansätze – Entwicklungsperspektiven (Wien 2004).
- Pavolini, Emmanuele; Ranci, Costanzo, Restructuring the Welfare State: Reforms in Long-Term Care in Western European Countries, in: *Journal of European Social Policy* 18/3 (2008) 246-259.
- Ranci, Costanzo; Pavolini, Emmanuele (Hrsg.), *Reforms in Long-Term Care Policies in Europe* (New York 2013).
- Riedel, Monika; Kraus, Markus, The Long-Term Care System for the Elderly in Austria (= ENEPRI Research Report 69/2010); [http://aei-pitt.edu/14689/1/Austria\[1\].pdf](http://aei-pitt.edu/14689/1/Austria[1].pdf) (Zugriff: 5.8.2012).
- Schaffenberger, Eva; Pochobradsky, Elisabeth, Ausbau der Dienste und Einrichtungen für pflegebedürftige Menschen in Österreich – Zwischenbilanz. Endbericht (Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen, Wien 2004).
- Schmid, Tom, Finanzierung von Pflegeeinrichtungen (Sozialökonomische Forschungsstelle (SFS), Wien 2002).
- Schneider, Ursula; et al., Die Kosten der Pflege in Österreich. Ausgabenstrukturen und Finanzierung (Institut für Sozialpolitik der Wirtschaftsuniversität Wien, Wien 2006).
- Steuerungsgruppe NQZ, 2. Zwischenbericht der Gruppe NQZ. Bericht über die NQZ Pilotphase 2008/2009; http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/8/6/9/CH2228/CMS1314964702913/2._zwischenbericht_nqz_stand_10.9.2010.pdf (letzter Zugriff 8.8.2012).
- Stevenson, David; et al., Nursing Home Ownership Trends and Their Impact on Quality of Care, Prepared for Office of Disability, Aging and Long-Term Care Policy (U.S. Department of Health and Human Services, Washington, D. C., 2009).
- Theurl, Engelbert, Pflegefinanzierung in Österreich: Bestandsaufnahme und ausgewählte Reformperspektiven aus ökonomischer Sicht, in: Appelt, Erna; et al. (Hrsg.), „Who Cares?“ Pflege und Betreuung in Österreich – eine geschlechterkritische Perspektive (Innsbruck 2010) 197-205.

Zusammenfassung

Der Beitrag hat es sich zum Ziel gesetzt, die Angebotsstruktur in der stationären Pflege in Österreich – regional und nach Rechtsträgern – disaggregiert darzustellen. Dabei steht der Querschnitt des Jahres 2010 im Vordergrund der empirischen Betrachtung. Der Beitrag verkleinert damit eine erhebliche Lücke in der sozialstatistischen Berichterstattung für Österreich, da Darstellungen der Angebotsstrukturen disaggregiert nach Bezirken und Rechtsträgern für Österreich nur in Fragmenten existieren. Österreichweit konstatieren wir im Zeitraum 1983-2010 (i) einen leichten Rückgang der Versorgungsdichte, (ii) eine stärkere Fokussierung der Einrichtungen auf die Aufgabe „Pflege“ und (iii) eine deutliche Verschiebung der Rechtsträgerstruktur zugunsten der privaten gemeinnützigen und insbesondere der privaten gewinnorientierten Träger. Der Grad der Marktkonzentration bei den privaten Trägern und die Rolle von Unternehmensketten sind insgesamt gering. Es gibt zahlreiche Anzeichen dafür, dass sich die Verschiebung in der Rechtsträgerstruktur in Zukunft fortsetzen wird und dabei Unternehmensketten eine größere Rolle spielen werden, weil Anbieter in regionalen Unternehmensverbänden gegenüber einzelnen Pflegeheimen deutliche Vorteile haben. Der aggregierte Befund für Österreich verdeckt die großen räumlichen Unterschiede sowohl auf der Ebene der Bezirke als auch auf der Ebene der Bundesländer. Diese Unterschiede gelten sowohl für die Versorgungsdichte als auch für die Eigentümerstruktur.

Abstract

In this paper we study the supply of long-term care in Austria. We focus on the regional structure and on the ownership of long-term care institutions in the year 2010. Thereby we exclude long-term care provided by hospitals and within the family from our analysis. Until now disaggregated empirical information on long-term care institutions in Austria is very scanty. Our paper reduces a substantial gap in the statistics of this important sector of social services. Looking at the time period 1983-2010 in an aggregated perspective of Austria we find (i) a small decrease in the density of long-term institutions, a shift to the „care role“ and a reduction of the „housing role“ of these institutions and a shift in the ownership from public ownership to privat-non-profit and private-for-profit ownership. The degree of market concentration of private ownership and the role of supplier chains/networks is small. There exists evidence that this change in the ownership structure will go on in the near future. But this shift will be accompanied by a stronger role of supplier chains because suppliers acting in regional networks have a substantial advantage compared to single long-term institutions. We find quite big differences in the density of long-term care institutions and the ownership structure on the district level, but also on the level of the provinces.

BERICHTE UND DOKUMENTE

Aufkommen von Erbschaftssteuern* — Modellrechnung exemplarischer Tarife

Stefan Humer

1. Einleitung

Wissenschaftliche Untersuchungen zeigen, dass die Verteilung von Einkommen in Österreich im internationalen Vergleich relativ egalitär erscheint,¹ die Ungleichverteilung von Vermögen hingegen beträchtlich ist.² Gleichzeitig tragen vermögensbezogene Steuern in Österreich nur in geringem Umfang zu den öffentlichen Haushalten bei. Im Jahr 2012 betrug deren Aufkommen 0,6% des Bruttoinlandsprodukts (BIP), ein Wert der in der OECD nur von vier Staaten unterschritten wurde.

Die Struktur der Vermögensverteilung unter den privaten Haushalten in Österreich und der demografische Wandel lassen einen substanziellen Anstieg der aggregierten Vermögensübertragungen über die kommenden Jahrzehnte erwarten. Sowohl die Zahl der Vermögensübertragungen als auch deren durchschnittliche Höhe werden dynamisch ansteigen. Auf Basis der durchgeführten Projektionen steigt die Summe des übertragenen

Vermögens von 9,5 Mrd. im Jahr 2010 bis zum Jahr 2020 auf über 14 Mrd. jährlich. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen nicht nur im Hinblick auf Fragen des Leistungsfähigkeitsprinzips, der sozialen Gerechtigkeit³ und intergenerationalen Mobilität, sondern auch aufgrund des potenziell daraus resultierenden Aufkommens attraktiv. Im Zusammenhang mit der angespannten Lage der öffentlichen Haushalte ergäbe sich daraus der notwendige Spielraum, um eine Umschichtung der steuerlichen Belastung von Arbeit und Vermögen zu ermöglichen. Eine solche Maßnahme sollte darüber hinaus positive Wachstumseffekte nach sich ziehen,⁴ da vermögensbezogene Steuern (Erbschafts- und Schenkungssteuern im Besonderen) die geringsten wachstumshemmenden Auswirkungen auf Arbeitsangebotsentscheidungen und Investitionen haben.

2. Daten

Die Erhebung „Household Finance and Consumption Survey“ (HFCS) der Europäischen Zentralbank über die finanzielle Situation der privaten Haushalte wurde im Jahr 2010 durchgeführt. Dieser Datensatz beinhaltet für Österreich erstmals Informationen zu Sachvermögen, Finanzvermögen, Einkommen aus Vermögen, Verbindlichkeiten

* Ich bedanke mich bei Wilfried Altzinger, Pirmin Fessler, Bruno Rossmann, Matthias Schnetzer und Margit Schratzenstaller für hilfreiche Kommentare und wertvolle Anregungen. Der vorliegende Artikel basiert auf den Ergebnissen eines Simulationsmodells, das im Auftrag des Grünen Klubs im Parlament erstellt wurde.

und Ausgaben auf Haushaltsebene. Die Datensammlung wurde in Österreich von der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB) in Zusammenarbeit mit dem Institut für empirische Sozialforschung (IFES) durchgeführt.

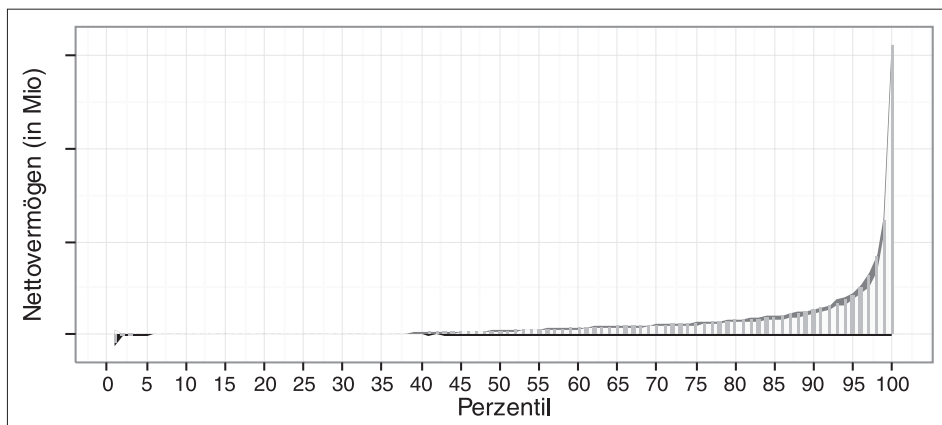
Die Erhebungseinheit ist dabei der private Haushalt, sind also Personengruppen, die in der gleichen Wohneinheit leben und den Lebensunterhalt gemeinsam bestreiten.⁵ Alle Bestandsgrößen und sozioökonomischen Charakteristika wurden von September 2010 bis Mai 2011 erhoben. Für die einkommensbezogenen Angaben wurde das vor der Erhebung letzte vollständige Kalenderjahr 2009 herangezogen. Da die Zurechenbarkeit einzelner Vermögensgegenstände auf die Haushaltsmitglieder oftmals nicht möglich ist, wurde bei der Erhebung gänzlich auf eine solche Unterteilung verzichtet. Das ausgewiesene Vermögen ist daher immer die Summe der Vermögensbestände der dem Haushalt zuzurechnenden Personen.

Der Gesamtvermögen der privaten Haushalte betrug im Jahr 2010 ca.

€ 1.000 Mrd. und entsprach damit in etwa der 3,5-fachen Wirtschaftsleistung des Landes.⁶ Der Anteil der Vermögen, den die untere Hälfte der Haushalte auf sich vereint, beträgt 4%, während die wohlhabendsten 5% in etwa 45% aller Vermögen halten.

Abbildung 1 zeigt den Durchschnitt der wesentlichen Vermögensaggregate über die Perzentile der Nettovermögensverteilung. Die untersten 40% besitzen demnach kaum nennenswerte Vermögensbestände. Dies gilt sowohl für die Brutto- als auch die Nettovermögen. In den darüber liegenden Haushalten nimmt das Vermögen stetig zu, der deutlichste Sprung ist aber erst im 10. Dezil vom 99. zum wohlhabendsten Perzentil zu verzeichnen. Des Weiteren zeigt sich, dass Sachvermögensbestände wie Immobilien, Betriebe und Unternehmensbeteiligungen etc. über alle Dezile hinweg den überwiegenden Teil des Vermögens ausmachen. Die durchschnittliche Höhe der Verschuldung unterscheidet sich interessanterweise vergleichsweise wenig über die Dezile hinweg.

Abbildung 1: Durchschnitt der Vermögenskomponenten nach Dezilen



Hellgrau: Sachvermögensbestände, dunkelgrau: Finanzvermögen, schwarz: Verschuldung, Balken: Nettovermögen.

Quelle: HFCS, eigene Darstellung.

Die numerischen Werte sind auch in Tabelle 1 abzulesen. Diese Betrachtung erlaubt eine erste Einschätzung über den Anteil der Haushalte, die von einer vermögensbezogenen Steuer über einem bestimmten Freibetrag betroffen wären. So liegt das durchschnittliche Vermögen der unteren 50% deutlich unter € 100.000, erreicht im 8. Dezil ca. € 250.000, steigt im 9. auf € 405.000 und übersteigt ab dem 96. Perzentil € 1 Mio.

In Tabelle 1 wurden die Durchschnittswerte bedingt auf die Partizipation der Haushalte an den Vermögensbestandteilen berechnet. Es gehen daher nur jene Haushalte in die Berechnungen ein, die Vermögen in der spezifischen Kategorie besitzen. Daraus folgt, dass sich der Durchschnitt der verschiedenen Vermögenssegmente aufgrund der unterschiedlichen Partizipationsraten nicht auf das durchschnittliche Nettovermögen (Spalte 1) ergänzt. Das durchschnittliche Betriebsvermögen schwankt in den Dezilen 4 bis 8 zwischen € 12.000 und € 65.000, beträgt im neunten Dezil € 108.000 und springt im obersten Ver-

mögensbereich auf € 1.230.000. Der durchschnittliche Wert des Vermögens aus Land- & Forstwirtschaft beträgt im 8. Dezil € 127.000, im 9. Dezil € 210.000 und steigt im obersten Dezil auf knapp über eine Mio. Euro an.

3. Methodik

Für die Schätzung des Erbschafts- und Schenkungsvolumen kamen bisher zwei verschiedene Berechnungsansätze zur Anwendung.⁷ Der sogenannte makrobasierte Ansatz schätzt das Übertragungsvolumen ausgehend vom aggregierten Vermögensbestand mittels Sterbewahrscheinlichkeiten ab.⁸ Der mikrobasierte Ansatz hingegen basiert ausschließlich auf den Angaben über in der Vergangenheit erhaltene Erbschaften in Haushaltsbefragungen.⁹ Ein Vergleich der Methoden von Houben und Maiterh (2013) zeigt, dass die makrobasieren Schätzungen in doppelt bis viermal so hohen Übertragungsvolumen resultieren. Mit der im Rahmen dieser Studie angewandten Methodik werden die Vorteile beider Ansätze verbunden. Ausge-

Tabelle 1: Durchschnitt der Vermögenskomponenten nach Dezilen

	Nettovermögen	Hauptwohnsitz	Betriebe	Land/Forst	Finanzvermögen
1	-18.253	158.303	20.721	–	4.435
2	3.221	50.488	687	–	2.784
3	10.260	99.458	2.256	–	7.158
4	23.580	59.043	12.677	–	14.580
5	51.864	79.800	13.706	–	26.487
6	107.133	110.211	64.670	23.322	30.202
7	174.601	155.175	39.544	40.229	37.586
8	254.188	207.868	63.062	127.072	43.646
9	405.511	291.272	107.686	210.247	89.095
10	1.636.272	568.506	1.229.254	1.048.193	212.803

Quelle: HFCS, eigene Berechnungen.

hend von den Daten des „Household Finance and Consumption Survey“ (HFCS) werden Sterbe- und Erbfälle auf Haushaltsebene simuliert,¹⁰ deren Nettovermögen dann in weiterer Folge der Besteuerung unterworfen wird. Diese Vorgangsweise stützt sich somit auf die qualitativ hochwertigen Mikrodaten des HFCS und ist in der Lage, die nicht zu vernachlässigenden strukturellen Änderungen in den Vermögensübertragungen infolge des demografischen Wandels abzubilden.

Bei der Interpretation der Ergebnisse sollten immer die Annahmen und Einschränkungen berücksichtigt werden, die für die vorliegenden Berechnungen notwendig waren.

Sterbe- vs. Erbfälle: Da die Vermögensbestände nur auf Haushaltsebene verfügbar sind, Sterbefälle allerdings auf Basis der spezifischen Personenmerkmale simuliert werden, ist es notwendig, die Sterbefälle in Erbfälle überzuleiten. In dieser Arbeit wird die Vermögensübertragung zu jenem Zeitpunkt gewertet, an dem die jeweilige letzte Person einer Generation in einem Haushalt stirbt.

Erbschaften vs. Schenkungen: Auf die Modellierung von Schenkungen wird in dieser Arbeit gänzlich verzichtet, und Vermögensübertragungen werden nur zum Zeitpunkt des Todes, also zum letztmöglichen Zeitpunkt erfasst. Für die Aufkommensschätzungen bedeutet dies, dass Vermögensübertragungen und damit auch Steuerfälle tendenziell früher auftreten, als im Rahmen dieser Arbeit modelliert.

Entwicklung der Vermögenswerte Die letzten Jahre haben gezeigt, dass sich Vermögenswerte im Zeitverlauf sehr volatil entwickeln können. Der Wert von Immobilien hat sich zum Beispiel im Zuge der weltweiten Finanz-

und Wirtschaftskrise in den urbanen Teilen Österreichs rasant gesteigert. Notwendige Informationen, die hierbei eine entscheidende Rolle spielen, wie zum Beispiel die Lage der Immobilie, sind im publizierten HFCS-Datensatz nicht enthalten. Für die Berechnungen wird daher jeweils der heutige Verkehrswert der Vermögen unterstellt.

Inflation: Annahmen über die Entwicklung der Inflation könnten sich zum Beispiel an dem langfristigen Inflationsziel der EZB von knapp unter 2% orientieren. In den Berechnungen wird dennoch darauf verzichtet. Dies hat den Vorteil, dass in Zusammenhang mit den Annahmen über die Entwicklung der Vermögenswerte eine reale Verzinsung von null unterstellt wird. Alle präsentierten Aufkommenswerte können somit als Gegenwartswerte interpretiert werden.

Unterschätzung der höchsten Vermögen: Eckerstorfer u. a. (2013) argumentieren, dass der HFCS und Stichprobenerhebungen im Allgemeinen den oberen Rand der Vermögensverteilung unterschätzen. Ein Vergleich des größten Vermögens im Datensatz (unter der Berücksichtigung der mit den Imputationen verbundenen Unsicherheit zwischen € 17 und 20 Mio.) mit der von der Zeitschrift *Trend* zusammengestellten Liste der vermögendsten Haushalte Österreichs (€ 41 Mrd.¹¹) unterstreicht dieses Argument. Für die Aufkommenssimulationen bedeutet dies, dass sie das Aufkommen in der Realität jedenfalls unterschätzen und somit als untere Grenze zu betrachten sind.

Erbfall vs. Erbschaftssteuersubjekt: In den vorliegenden Berechnungen werden Vermögensübertragungen simuliert. Das bedeutet, es wird versucht abzuschätzen, zu welchem Zeitpunkt

bestimmte Vermögenswerte an Dritte übertragen werden. In der Regel fließt ein vererbtes Vermögen allerdings mehreren Erben zu. Dies ist von Bedeutung, da die Erbschaftsbesteuerung in den europäischen Ländern meist an den Erben und nicht am Erblasser anknüpft (*inheritance* vs. *estate tax*). Wird ein bestimmtes Vermögen an mehrere Personen übertragen, können alle Erben die entsprechenden Freibeträge auf den Wert des zugeflossenen Vermögens geltend machen. Aus dem Datensatz sind Familienbeziehungen nur sehr rudimentär ableitbar, und dies auch nur für die im selben Haushalt lebenden Personen. Aus diesem Grund wird bei den Berechnungen unterstellt, dass jedes Erbe im Durchschnitt jeweils zwei Personen zufließt. Dies orientiert sich an dem langfristigen Durchschnitt der österreichischen Fertilitätsrate, die angibt, wie viele Kinder im Durchschnitt von jeder Frau geboren werden. Sie lag in den 1960er-Jahren bei circa 3, sank in den 1970er-Jahren unter 2 und hat sich seither auf 1,4 Kinder je Frau eingependelt.

In Summe sollten die präsentierten Berechnungen das tatsächliche Aufkommen jeweils unterschätzen, da der HFCS als Stichprobenerhebung die wohlhabendsten Haushalte nicht repräsentativ abbildet.¹² Die berechneten Aufkommensschätzungen und die sich aus der angewandten Methodik abgeleiteten Konfidenzintervalle sollten somit eine untere Grenze für die tatsächlich zu erwartenden Aufkommen darstellen.

4. Aufkommensschätzungen

Wie bereits ausgeführt, basieren die folgenden Aufkommensschätzungen auf simulierten Sterbefällen, die je

nach Haushaltsstruktur zu unterschiedlichen Zeitpunkten in Erbfälle übergeleitet werden. Die so generierten Erbfälle betragen im Jahr 2010 ca. 30.000 und steigen in den folgenden Jahren markant. Damit geht ebenso ein deutlicher Anstieg der übertragenen Erbvolume einher: Diese steigen von etwa € 9 Mrd. im Jahr 2010 auf ca. € 12 Mrd. im Jahr 2015. Die demografische Struktur der Bevölkerung lässt auf eine beschleunigte Fortsetzung dieser Tendenz in den kommenden Jahrzehnten schließen.

Im Folgenden werden zwei Besteuerungsvarianten von Vermögensübertragungen analysiert, die der ausgeprägten Vermögenskonzentration unter den privaten Haushalten in Österreich Rechnung tragen. Beide Tarifvariationen kennzeichnen sich durch einen hohen Freibetrag, der die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung von einer solchen Besteuerung gänzlich ausnehmen und somit auch nicht belasten würde.

4.1 Tarif A: Proportionaler Satz von 15% ab FB € 500.000

Die erste Variante setzt sich aus einem Freibetrag von € 500.000 und einer Grenzbelastung von 15% für alle den Freibetrag übersteigende Vermögenswerte zusammen.

Die Zahl der Steuerfälle steigt im Mittel von 1.500 im Jahr 2010 um mehr als 33% auf 2.100 im Jahr 2015. Im Durchschnitt könnte man von einem jährlichen Steueraufkommen von ca. € 550 Mio. ausgehen. Abb. 2 zeigt die formelle Steuerlast, also den Betrag, der ohne Steuervermeidung oder -überwälzung an die Behörden abzuführen wäre, über die Perzentile hinweg. Etwa die oberen 5% der Erbfälle wären von

einer solchen Erbschaftssteuer betroffen. Da nur das jeweils den Freibetrag überschreitende Vermögen besteuert wird, steigt die durchschnittliche Belastung des übertragenen Vermögens vom 95. Perzentil weg langsam an und erreicht im obersten Perzentil einen Wert von ca. 12%. Die deutlich ausgeprägte Vermögenskonzentration spiegelt sich in weiterer Folge auch im Anteil der einzelnen Perzentile am gesamten Steueraufkommen wider. So unterscheidet sich die durchschnittliche prozentuelle Belastung in den obersten zwei Perzentilen nur geringfügig, der Anteil des obersten Prozents am Gesamtaufkommen ist mit ca. 65% allerdings dreimal so hoch wie der des

darunter liegenden Perzentils mit etwa 22%.

4.2 Tarif B: Proportionaler Satz von 25% ab FB € 1 Mio

In der zweiten Variation wird der Betrag, ab der die Steuerbelastung einsetzt, nochmals deutlich, nämlich auf € 1 Mio. angehoben, ab welchem ein Steuersatz von 25% angenommen wird.

Auf Basis der angestellten Modellrechnungen steigen die Steuerfälle von ca. 640 im Jahr 2010 auf ca. 1.000 im Jahr 2015. Im mittelfristigen Durchschnitt würde sich das jährliche Aufkommen auf ca. € 650 Mio belaufen.

Tabelle 2: Aufkommensschätzung Tarif A (15% ab FB € 500.000)

Jahr	Erbfälle			Erbvolumen (€ Mio)			Steuerfälle			Aufkommen (€ Mio)		
	P05	Median	P95	P05	Median	P95	P05	Median	P95	P05	Median	P95
2010	29.194	30.414	31.573	7.138	9.531	11.486	1.110	1.455	1.708	241	551	818
2011	31.257	32.350	33.373	8.039	9.662	12.214	1.215	1.569	1.928	296	542	828
2012	33.784	34.934	36.447	8.483	10.213	12.519	1.312	1.733	2.126	314	522	804
2013	35.430	36.413	37.645	8.983	10.881	13.121	1.503	1.830	2.142	328	577	874
2014	36.986	38.189	39.725	9.067	10.929	12.899	1.425	1.875	2.257	322	504	804
2015	39.197	40.225	41.583	10.079	11.894	14.262	1.627	2.081	2.422	338	620	933

Die Tabelle zeigt den Median und ein Konfidenzintervall (5. & 95. Perzentil) der Projektion auf Basis von 100 Simulationen.

Quelle: HFCS, eigene Berechnungen.

Tabelle 3: Aufkommensschätzung Tarif B (25% ab FB € 1 Mio)

Jahr	Erbfälle			Erbvolumen (€ Mio)			Steuerfälle			Aufkommen (€ Mio)		
	P05	Median	P95	P05	Median	P95	P05	Median	P95	P05	Median	P95
2010	29.194	30.414	31.573	7.138	9.531	11.486	421	643	819	220	709	1.190
2011	31.257	32.350	33.373	8.039	9.662	12.214	455	670	902	285	660	1.171
2012	33.784	34.934	36.447	8.483	10.213	12.519	575	769	1.044	290	603	1.017
2013	35.430	36.413	37.645	8.983	10.881	13.121	622	834	1.075	299	675	1.100
2014	36.986	38.189	39.725	9.067	10.929	12.899	608	849	1.093	263	527	1.037
2015	39.197	40.225	41.583	10.079	11.894	14.262	700	972	1.276	257	670	1.191

Die Tabelle zeigt den Median und ein Konfidenzintervall (5. & 95. Perzentil) der Projektion auf Basis von 100 Simulationen.

Quelle: HFCS, eigene Berechnungen.

Da infolge des sehr hoch gewählten Freibetrags ein sehr geringer Anteil der Erbschaften unter die Besteuerung fällt, ist das erwartete Aufkommen allerdings relativ volatil. Von einer Besteuerung nach diesem Tarifkonzept wären im Wesentlichen die obersten 2% der Vermögensübertragungen betroffen (siehe Abb. 3).

5. Zusammenfassung

Vermögen sind in Österreich ungleich verteilt. Mit einem Freibetrag von € 500.000 würden im Durchschnitt

die unteren 95% aller Vermögensübertragungen von der Erbschaftssteuer befreit, dieser Anteil stiege mit einem Freibetrag von € 1.000.000 auf 98%. Eine Verknüpfung solch relativ großzügiger Freibeträge mit der Bemessung der Vermögen an ihren Verkehrswerten ermöglicht es, einen Großteil der Vermögensübertragungen nicht oder nur in einem geringen Ausmaß zu belasten und gleichzeitig doch ein substanzielles Aufkommen von über einer halben Mrd. Euro pro Jahr zu generieren. Im Zusammenhang mit der angespannten Lage der öffentlichen Haus-

Abbildung 2: Formelle Steuerlast Tarif A (15% ab FB € 500.000)

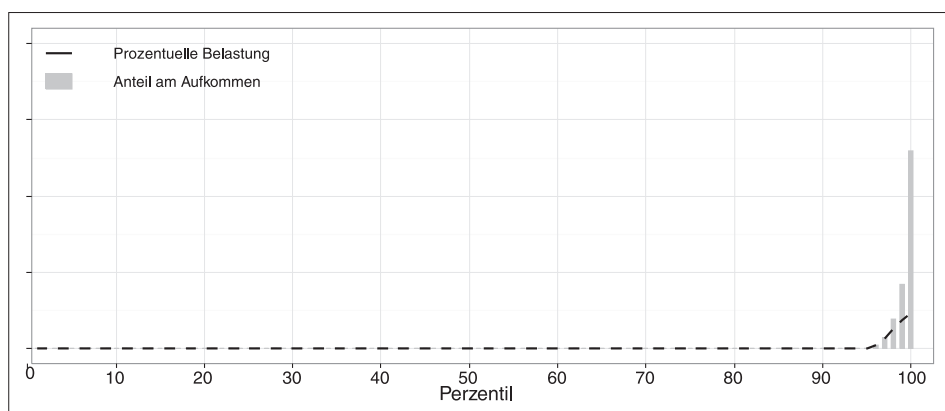
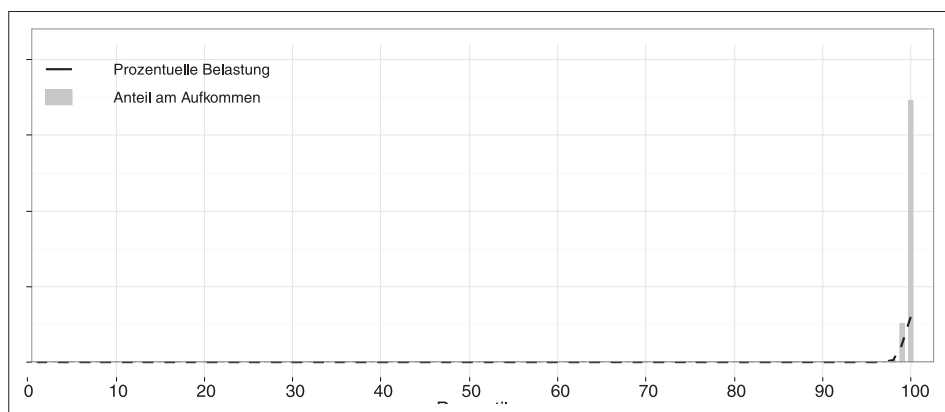


Abbildung 3: Formelle Steuerlast Tarif B (25% ab FB € 1 Mio)



halte ergäbe sich somit der notwendige Spielraum, um eine Umschichtung der steuerlichen Belastung von Arbeit und Vermögen zu ermöglichen. Eine solche Maßnahme sollte positive Wachstumseffekte nach sich ziehen, da vermögensbezogene Steuern (Erb-schafts- und Schenkungssteuern im Besonderen) die geringsten wachstumshemmenden Auswirkungen auf Arbeitsangebotsentscheidungen und Investitionen haben.

Betriebsvermögen konzentrieren sich stark auf das oberste Dezil der Nettovermögensverteilung. Dies gilt im Besonderen für Vermögenswerte in der Wirtschaftsklasse Land- und Forstwirtschaft. Sowohl bei Unternehmenswerten als auch landwirtschaftlichen Betrieben wird oft argumentiert, dass eine Steuer auf den Vermögensübertrag Arbeitsanreize verzerrt und im schlimmsten Fall eine Vielzahl an Arbeitsplätzen vernichten würde. Ergänzende Berechnungen, die das Aufkommen unter teilweiser oder gänzlicher Schonung dieser Vermögensbestände quantifizieren, zeigen, dass die Aufkommenswirkungen einer solchen Sonderbehandlung nicht unerheblich wären. Neben dem deutlich verminderten Aufkommen sollten die Argumente für die Sonderbehandlung dieser Vermögenskategorien jedoch auch mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip abgewogen werden. Betriebsvermögen ist stark konzentriert und findet sich in substanzieller Form vor allem an der Spitze der Vermögensverteilung. Es würden daher in der Regel die wohlhabendsten Haushalte von einer solchen Sonderbehandlung profitieren.

Infolge der Untererfassung des oberen Randes der Vermögensverteilung¹³ kann man davon ausgehen, dass die vorliegenden Berechnungen

das tatsächliche Steueraufkommen unterschätzen. In diesem Hinblick wäre eine Analyse der Aufkommenswirkung eines progressiven Steuertarifs, der ab einem zusätzlichen, weit höher angesetzten Betrag einen höheren Grenzsteuersatz beinhalten würde, nicht uninteressant. Mit dem vorliegenden Datenmaterial kann aufgrund der Untererfassung der wohlhabendsten Haushalte eine solche Fragestellung allerdings nicht beantwortet werden. Es zeigt sich jedenfalls deutlich, dass eine Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen auf Basis einer Bemessungsgrundlage die sich an den Verkehrswerten der Vermögen orientiert, keine Bagatellsteuer wäre, sondern bei entsprechender Ausgestaltung einen signifikanten Betrag zu einer aufkommensneutralen Umgestaltung des österreichischen Abgabensystems leisten könnte.

Literatur

- Albacete, N.; Lindner, P.; Wagner, K.; Zottel, S., Household Finance and Consumption Survey des Eurosystems 2010: Methodische Grundlagen für Österreich, in: Geldpolitik und Wirtschaft 3 (2012) – Addendum.
- Atkinson, A. B., The Changing Distribution of Earnings in OECD Countries (Oxford 2008).
- Bach, Stefan; Bartholomai, Bernd, Zur Neuregelung von Vermögen- und Erbschaftssteuer, in: Wochenbericht des DIW Berlin 30 (1996) 497-506.
- Braun, Reiner; Pfeiffer, Ulrich; Thomschke, Lorenz, Erben in Deutschland – Volumen, Verteilung und Verwendung in Deutschland bis 2020 (Deutsches Institut für Altersvorsorge, Berlin 2011).
- Eckerstorfer, P.; Halak, J.; Kapeller, J.; Schütz, B.; Springholz, F.; Wildauer, R., Bestände und Verteilung der Vermögen in Österreich – Verfahren zur Quantifi-

- zierung der Spitzenvermögen (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 122, Wien 2013).
- Eurosystem Household Finance and Consumption Network, The Eurosystem Household Finance and Consumption Survey – Results from the First Wave, in: ECB Statistics Paper Series 2 (2013).
- Fessler, P.; Schürz, M., Reich bleiben in Österreich, in: Wirtschaft und Gesellschaft 39/3 (2013) 343-360.
- Houben, Henriette; Maiterth, Ralf, Endangering of Businesses by the German Inheritance Tax? An Empirical Analysis, in: BuR-Business Research Official Open Access Journal of VHB 4.1 (2011) 30-44.
- Houben, Henriette, Maiterth, Ralf, Erbschaftsteuer als „Reichenbesteuerung“ mit Aufkommenspotential?, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftspolitik 82 (2013) 147-175.
- Humer, S.; Moser, M.; Schnetzer, M.; Ertl, M.; Kilic, A., Einkommensverteilung in Österreich – Eine komparative Analyse von Mikrodatensätzen (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 125, Wien 2013); http://media.arbeiterkammer.at/PDF/MWuG_Ausgabe_125.pdf.
- IIASA, Shared Socioeconomic Pathways Database, Wien (2012).
- OECD, Growing Unequal? Income Distribution in OECD Countries (Paris 2008); www.oecd.org/els/social/inequality.
- OECD, Tax Policy Reform and Economic Growth (= OECD Tax Policy Studies 20, Paris 2010).
- Verwiebe, R.; Troger, T.; Wiesböck, L.; Teitzer, R.; Fritsch N.-S., Growing Inequalities and Their Impacts in Austria. GINI Growing Inequalities' Impacts (Wien 2013).

Anmerkungen

- ¹ Atkinson (2008); OECD (2008); Verwiebe u. a. (2013).
- ² Eurosystem Household Finance and Consumption Network (2013).
- ³ Fessler, Schürz (2013).
- ⁴ OECD (2010).
- ⁵ Albacete u. a. (2012) 64.
- ⁶ BIP im Jahr 2010: € 285 Mrd. (Statistik Austria).
- ⁷ Houben und Maiterth (2013).
- ⁸ Bach und Bartholomai (1996); Braun, Pfeiffer und Thomschke (2011).
- ⁹ Houben und Maiterth (2011).
- ¹⁰ Die Simulation von Sterbefällen erfordert Informationen über die Überlebens- bzw. Sterbewahrscheinlichkeiten einzelner Bevölkerungsgruppen. Diese Daten können aus Sterbetafeln abgeleitet werden und in alters-, geschlechts- und bildungsspezifischen Mortalitätsraten ausgedrückt werden; IIASA (2012).
- ¹¹ Trend: Die reichsten Österreicher; <http://www.trendtop500.at/die-reichsten-oesterreicher/>.
- ¹² Eckerstorfer u. a. (2013).
- ¹³ Ebendort.

„Die Ökonomik der Arbeiterbewegung zwischen den Weltkriegen“

Band 3

Lohnpolitik in der Strukturkrise

Günther Chaloupek, Ulrike Felber, Michael Mesch, Hansjörg Klausinger

Ulrike Felber

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

Günther Chaloupek/Michael Mesch

Lohnentwicklung und Lohnpolitik in Österreich in der Zwischenkriegszeit

Hansjörg Klausinger

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

Graz 2009, 96 Seiten, € 14,90.

Band 4

Rudolf Goldscheid und die Finanzkrise des Steuerstaates

Helge Peukert, Manfred Prisching

Helge Peukert

Rudolf Goldscheid: Finanzsoziologie des Steuerstaates

Manfred Prisching

Josef Schumpeter und der Staatskapitalismus

Graz 2009, 136 Seiten, € 16,90.

Band 5

Die Angestellten und die Klassengesellschaft

Michael Mesch, Andreas Weigl, Reinhard Blomert, Ernst Bruckmüller

Michael Mesch/Andreas Weigl

Angestellte und ihre Gewerkschaften in der Ersten Republik

Reinhard Blomert

Die neue soziale Welt der Angestellten. Soziologische Betrachtungen und Entdeckungen von Emil Lederer und Siegfried Kracauer zum Auftreten einer neuen Zwischenschicht

Ernst Bruckmüller

Angestellte und katholische Sozialreform

Graz 2010, 128 Seiten, € 16,90.

Bestellungen bei: Leykam Buchverlagsgesellschaft m.b.H. Nfg. & Co. KG,
Ankerstraße 4, A-8057 Graz, Tel. +43 (0) 5 0109-6530 bis 6533, 6535,
Fax: +45 (0) 5 0109-6539, e-mail: verlag@leykam.com

BÜCHER

Die Makroökonomie des finanzdominierten Kapitalismus

Rezension von: Eckhard Hein, *The Macroeconomics of Finance-Dominated Capitalism – and Its Crisis*, Edward Elgar, Cheltenham 2012, 232 Seiten, gebunden, £ 70; ISBN 978-1-781-00554-5.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise überraschte viele ÖkonomInnen – aber nicht alle. Heterodoxe ÖkonomInnen, unter ihnen insbesondere Post-KeynesianerInnen, haben eine lange Tradition der Auseinandersetzung mit der Instabilität des Kapitalismus und seinen jeweils aktuellen Krisentendenzen. Liegen doch die Wurzeln des Post-Keynesianismus, wie der Name bereits besagt, bei Keynes. Dieser wiederum entwickelte seine Theorie als Reaktion auf die fehlgeleiteten ökonomischen Denkweisen, welche die Krise der 1920er- und 1930er-Jahre erst zu einem Desaster auswachsen ließen. Es ist daher nicht überraschend, dass Post-KeynesianerInnen das theoretische Rüstzeug mitbringen, um die aktuelle Krise zu analysieren.

Eckhard Hein selbst arbeitet seit mehr als einem Jahrzehnt an Fragestellungen, die für das vorliegende Buch – und somit für die Erklärung und Lösung der Krise – von zentraler Bedeutung sind. Dazu gehören die Integration eines monetären Blickwinkels in die Makroökonomie, die sich abzeichnende Krise in Europa, aber auch die unterschiedlichen wirtschaftlichen Regime, von denen der finanzdomi-

nierte Kapitalismus, gekennzeichnet durch Finanzialisierung, das aktuell herrschende ist.

Finanzialisierung bezeichnet die Dominanz von finanziellen Motiven, Finanzmärkten, Finanzmarktakteuren und Finanzmarktinstitutionen.¹ Diese Dominanz betrifft Haushaltsentscheidungen (etwa die zunehmende Verschiebung der Alterssicherung auf Kapitalmärkte), Unternehmensentscheidungen (z. B. eine zunehmende *Shareholder Value*-Orientierung, oder indem Profite aus Finanzanlagen einen großen Anteil der gesamten Gewinne ausmachen, auch von güter- und dienstleistungsproduzierenden Unternehmen), und Politikentscheidungen (etwa die Beschränkungen der politischen Handlungsfähigkeit aus Sorge vor negativen Reaktionen der Finanzmärkte).² Wenn Finanzialisierung die ökonomischen Rahmenbedingungen einer Hocheinkommensregion determiniert, dann befindet sich diese Wirtschaft in einem Paradigma (oder Regime) des finanzdominierten Kapitalismus; ein Konzept, das in der Regulationstheorie beheimatet ist.³

Der finanzdominierte Kapitalismus ist auf vielfältige Weise instabil; der Hauptteil des Buches beschäftigt sich mit den Kanälen, über die dieser zur Krise beitrug. Zentral für eine post-keynesianische Analyse sind hierbei der Effekt des finanzdominierten Kapitalismus auf Investitionen und über die Verteilung auf Konsum und Privatschulden. Die Verteilung nimmt hierbei eine Schlüsselrolle für die wirtschaftliche Entwicklung ein; in der post-keynesianischen Theorie geben die

personelle (durch die relativen Konsumquoten) sowie die funktionelle Einkommensverteilung (durch lohnbeziehungsweise profitgetriebene Wachstumsregime) Aufschluss über die Wachstumsaussichten einer Region.

Hein beschreibt daher die Entwicklung der Ungleichheit in Hocheinkommensländern, bevor er mithilfe eines Modells in der Tradition Michal Kaleckis drei mögliche – empirisch untermauerte – Kanäle aufzeigt, über die der finanzdominierte Kapitalismus die Verteilung negativ beeinflusst. Die Analyse des Konsums im finanzdominierten Kapitalismus ist wohl am besten auf den Fall der USA und vereinzelte europäische Länder anwendbar. Hein untersucht die Bedingungen für die Instabilität eines schuldenfinanzierten Konsumwachstums und stellt fest, dass dieses nicht in jedem Fall in eine Krise münden muss. Wenn nämlich etwa die Unternehmen mehr investieren, kann der Boom auch nachhaltig sein.

Post-keynesianische Modelle sind besonders gut für die Untersuchung von Investitionen und Wachstum geeignet. Hein zeigt, dass ein finanzdominiertes Regime in zwei von drei möglichen Fällen instabil ist; dabei geht es insbesondere um die Auswirkungen einer zunehmenden *Shareholder Value*-Orientierung auf die Dynamik zwischen Investitionen und Verschuldung: Die positiven Wechselwirkungen zwischen höherer Verschuldung und geringeren Investitionen können explosiv sein. Auch in der langfristigen Kapitalakkumulation sind unterschiedliche Szenarien denkbar; am wahrscheinlichsten ist nach der kaleckianischen Analyse Heins aber ein kontraktives Wachstumsregime aufgrund der reduzierten Realinvestitionen und der Instabilität des finanzdominierten Kapitalismus.

Die dritte zentrale Auswirkung der finanzdominierten Akkumulationsregime, die zur Krise beitrug, sind die makroökonomischen Ungleichgewichte. Hier bezieht sich Heins Beitrag direkt auf die Eurozone als Gesamtes. Er zeigt die gegenseitige Abhängigkeit der schuldenfinanzierten Konsumländer und der exportfinanzierten neomerkantilistischen Länder weltweit, vor allem aber innerhalb der Eurozone. Aus post-keynesianischer Perspektive liegt die Lösung auf der Hand: stabilisierende Lohn- und Fiskalpolitik kombiniert mit einer Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion könnte Europa aus der Krise führen – wenn die Politik sich endlich von den alten, gescheiterten Rezepten lösen würde.

Vor dem Hintergrund dieser kontinuierlichen Instabilität plädiert Hein für eine Politik der Umverteilung, für einen weltweiten „keynesianischen New Deal“. Wachstum muss durch Lohnwachstum auf ein breites Fundament der allgemeinen Nachfrage gestellt werden. Hein zeigt den Weg in breiten Strichen auf: Neben einer Wiederregulierung der Finanzmärkte braucht es stabilisierende Wirtschaftspolitik und schließlich ein neues internationales Finanzregime. All das sind wichtige Schritte hin zu einer Abwendung vom finanzdominierten Kapitalismus. Als Post-Keynesianer, der das Konzept fundamentaler Unsicherheit, d. h. der unbekannten und unvorhersehbaren Zukunft, ernst nimmt, lässt sich Hein allerdings nicht auf eine allzu konkrete Diskussion über mögliche Alternativen zum finanzdominierten Kapitalismus ein. Anders gesagt, Hein legt wohlweislich keinen utopischen Entwurf einer alternativen Wirtschaftsordnung vor, sondern durchdachte erste Schritte in Richtung einer Abkehr vom herr-

schen den finanzdominierten Kapitalismus. Auch wenn Heins Ausführungen mit ökologisch nachhaltigem Wachstum nicht in Widerspruch stehen, wären an dieser Stelle des Buches Hinweise auf die Umweltverträglichkeit des angestrebten sozialverträglichen Wachstums sinnvoll.

Hein spannt somit einen post-keynesianischen, theoretisch und empirisch fundierten Erklärungsbogen von Ungleichheit über Privatkonsum und -schulden sowie Investitionen und Produktivitätswachstum zu internationalen Ungleichgewichten. Die Grundbotschaften sind heterodoxen ÖkonomInnen nicht unvertraut: Lance Taylors (2010) Beschreibungen der Gründe und Effekte der Krise etwa sind jenen Heins nicht unähnlich. Der Verdienst des vorliegenden Buches liegt im europäischen Blick auf die Krise und der systematischen Untermauerung seiner innovativen Modelle mit Daten.

Kaleckianische Modelle sind Heins Spezialgebiet, in dem er gemeinsam mit anderen ÖkonomInnen den deutschsprachigen Raum an die wirtschaftswissenschaftliche Speerspitze des Post-Keynesianismus führte. Hein verbindet diese post-keynesianischen Modelle in der Tradition Kaleckis mit *stock-flow consistent* Modellen, die insbesondere von Godley/Lavoie (2007) (weiter-)entwickelt wurden. Hein kombiniert die Unmissverständlichkeit post-keynesianischer Modelle mit dem politischen Scharfblick der Regulationstheorie. Diese theoretischen Einsichten reichert Hein mit empirischer Evidenz an: Er nutzt deskriptive Statis-

tiken ebenso wie ökonometrische Analysen und zeichnet somit ein überzeugendes, detailreiches Bild der Kanäle, mittels derer das Regime des finanzdominierten Kapitalismus in die Krise schlitterte – und schlittern musste.

Das Buch richtet sich an Interessierte und Studierende der post-keynesianischen Theorie und Empirie. Trotz der klaren Ausdrucksweise und präzisen Logik Heins ist Vorwissen in Post-Keynesianismus für LeserInnen von Vorteil. Für alle, die an einer Erweiterung kaleckianischer Makromodelle um finanzielle Aspekte interessiert sind, ist das Buch eine veritable Schatzgrube.

Miriam Rehm

Anmerkungen

- ¹ Epstein (2005).
- ² Stockhammer (2008).
- ³ Siehe z. B. Aglietta (2000 [1976]).

Literatur

- Aglietta, Michel, A Theory of Capitalist Regulation: The US Experience (London 2000 [1976]).
- Epstein, Gerald A., Financialization and the World Economy (Cheltenham und Northampton, MA, 2005).
- Godley, Wynne; Lavoie, Marc, Monetary Economics: An Integrated Approach to Credit, Money, Income, Production and Wealth (Basingstoke und New York 2007).
- Stockhammer, Engelbert, Some stylized facts on the finance-dominated accumulation regime, in: Competition and Change 12/2 (2008) 184-202.
- Taylor, Lance, Maynard's Revenge: The Collapse of Free Market Macroeconomics (Cambridge, MA, 2010).

Zur Banken- und Finanzkrise

Rezension von: Tode Todev, Johann
Brazda, Juhani Laurinkari, Vor und nach
der Banken- und Finanzkrise. Realitäten
und Illusionen, Europäischer Hochschul-
verlag (EHV), Bremen 2013, 610 Seiten,
broschiert, € 54,90;
ISBN 978-3-867-41904-8.

Die 2007 voll ausgebrochene Weltfinanzkrise hat zwar nicht, wie von vielen befürchtet, zu einer langjährigen wirtschaftlichen Depression analog jener der 1930er-Jahre geführt, aber sie war doch tief genug, um eine Menge von klugen Köpfen nachhaltig zu beunruhigen. In einer solchen Situation ist ein Handbuch mit Übersichtscharakter, das die pointiertesten Aussagen zur Lage sammelt und kommentiert, ohne deshalb in die Präntation eines „endgültigen“ Urteils zu verfallen, sehr wertvoll.

Ein international tätiger Banker, ein universitärer Nationalökonom aus Wien und ein Ordinarius für Sozialpolitik aus Finnland haben sich zusammengetan und zum obigen Thema ein entsprechendes Buch herausgebracht. Das ist hoch erfreulich.

Das Werk gliedert sich in vier Teile. Der erste befasst sich mit den Charakteristika der Weltfinanzkrise, der zweite mit ihren Auslösern und Ursachen, der dritte mit ihren Folgen und der vierte mit der zu erwartenden Folgekrise.

Zahlreiche Zitate aus verschiedenen Perspektiven illustrieren die Geschehnisse, eine Chronologie (S. 74 ff) macht ihren Ablauf transparent. Der Band verfolgt die Etappen der Finanzkrise von 2006 an, als die Preise für amerikanische Wohnimmobilien zu

sinken begannen und sich die ersten Schwächetendenzen im *Subprime*-Hypothekenmarkt zeigten, bis zum April 2013, als das vom Staatsbankrott bedrohte Zypern ein Rettungspaket erhielt.

Als Ursachen der Finanzkrise werden am häufigsten die über viele Jahre expansive Geldpolitik der USA genannt, weiters die unzureichende Eigenkapitaldecke der Banken und ihr hoher Verschuldungsgrad sowie ihr mangelhaftes Risikomanagement (S. 95 ff). Kritisch gesehen wird in diesem Zusammenhang vor allem ihre lockere Kreditvergabepraxis. Es wird aber auch auf falsche Anreizsysteme bei den Banken verwiesen, speziell auf überhöhte Boni bei bloß kurzfristigen Gewinnen, und auch gegen die problematischen Bewertungen großer Ratingagenturen werden kritische Bedenken geltend gemacht.

Grundsätzlich identifizieren sich die Autoren mit Aussagen wie jener, dass der Siegeszug des Neoliberalismus ab etwa 1980 zu den Voraussetzungen der Krise gehörte. Besonderen Wert legen sie auf die Analyse realwirtschaftlicher Ungleichgewichte der Weltwirtschaft. Und sie gehen auch ein wenig auf die historischen Beispiele von Vermögensblasen ein, namentlich auf die niederländische Tulpenmanie von 1637. In diesem historischen Abschnitt würde man sich ein wenig mehr Ausführlichkeit wünschen, aber das würde wohl einen zweiten Band erfordern.

Man kann hier aber nachlesen, was Leute wie Jeffrey Sachs, Ben Bernanke oder der so lange hoch gelobte Alan Greenspan wann und wo über die Krise sagten – und man bekommt einen kleinen Kurs zum Thema finanzwirtschaftlicher Jargon mitgeliefert. Leute, die „aus dem Stand“ Bescheid wissen,

was ein NSFR oder eine NRSRO ist und wofür die Abkürzung IFRS steht, brauchen das allerdings nicht.

Das Werk von Todev, Brazda und Laurinkari ist jedenfalls ein sehr klar geschriebenes, brauchbares Buch, das sich auch dem interessierten Laien erschließt und die institutionelle Kenerschaft der Experten verfestigt. Die Autoren geizen auch nicht mit ihrer persönlichen Sicht der Dinge. Sie sehen wie erwähnt die realwirtschaftlichen Wurzeln der Krise als dominant. Als

Rezept vertreten sie die Rückkehr zu einem vorsichtiger agierenden, der Realwirtschaft dienenden Bankwesen.

Nicht billig, aber sehr empfehlenswert.

Robert Schediwy

P.S.: Ach ja, und hier die Auflösung der kleinen Quizfrage: IFRS steht für *International Financial Reporting Standards*, NSFR für *Net Stable Funding Ratio* und NRSRO für *Nationally Recognized Statistical Rating Organisation*.

„Die Ökonomik der Arbeiterbewegung zwischen den Weltkriegen“

Band 6

Rudolf Hilferding:

Finanzkapital und organisierter Kapitalismus

Günther Chaloupek, Heinz D. Kurz, William Smaldone

Heinz D. Kurz

Rudolf Hilferdings Das Finanzkapital

William Smaldone

Rudolf Hilferding, „Organisierter Kapitalismus“, und die Politik der Weimarer Sozialdemokratie

Günther Chaloupek

Karl Renners Konzeption des „demokratischen Wohlfahrtsstaats“

Graz 2011, 104 Seiten, € 14,90.

Bestellungen bei: Leykam Buchverlagsgesellschaft m.b.H. Nfg. & Co. KG, Ankerstraße 4, A-8057 Graz, Tel. +43 (0) 5 0109-6530 bis 6533, 6535, Fax: +45 (0) 5 0109-6539, e-mail: verlag@leykam.com

Makroökonomie vor Lehman

Rezension von: Joseph E. Stiglitz, Carl E. Walsh, Makroökonomie. Band II zur Volkswirtschaftslehre, 4., überarbeitete und aktualisierte Auflage, Oldenbourg Verlag, München 2013, 480 Seiten, broschiert, € 39,80; ISBN 978-3-486-58478-3.

Man muss leider sagen, dass diese Übersetzung des Lehrbuchklassikers „Makroökonomie“ zu spät erschienen ist. Der Wert des Buches leidet darunter, dass es vor der Krise geschrieben wurde und damit die neueren Entwicklungen nicht enthält. Gerade jetzt wäre es jedoch interessant zu wissen, was Stiglitz und Walsh ihren StudentInnen angesichts der neuen Einsichten beibringen wollen.

Das Buch beginnt mit einer kurzen historischen Einleitung, indem es die ökonomische Entwicklung seit der Wirtschaftskrise der Dreißigerjahre bis 2005 behandelt. Dabei stellt es auch dar, wie nach dem Zweiten Weltkrieg aus den Erfahrungen der Großen Depression die Schlussfolgerung gezogen wurde, dass der Staat sehr wohl eine Verantwortung für Vollbeschäftigung hat.

Leider ist der Band diesbezüglich zu US-lastig. Gerade für europäische und vor allem deutschsprachige Studierende wäre es wünschenswert, auch eine Übersicht über die hiesige Wirtschaftsgeschichte zu bekommen. Von den Katastrophen des Ersten Weltkriegs, der Depression und des Zweiten Weltkrieges bis zur Gründung der Europäischen Union, dem Fall der Mauer und der Gründung der Währungsunion gibt es hier einige Ereignisse, deren

Kenntnis man jungen Ökonominen jedenfalls vermitteln muss.

Im zweiten Kapitel werden die Messung des BIP und einige damit verbundene Probleme sowie die Messung und die Beschreibung der Arbeitslosigkeit behandelt. Dass dabei sehr unkritisch auch das Konzept der Output-Lücke und der „natürlichen Arbeitslosigkeit“ dargestellt wird, hinterlässt einen etwas schalen Beigeschmack, gerade von einem der Miterfinder der Effizienzloohnhypothese und der Informationsökonomie hätte man hier mehr erwartet. Das dritte Kapitel schließt den Einführungsteil mit der Erläuterung der Inflation ab.

Der Teil 2 ist mit „Theorie der Vollbeschäftigung“ betitelt und umfasst die Kapitel vier bis acht. Er beginnt mit einer geschlossenen Volkswirtschaft, bei der flexible Reallöhne die Vollbeschäftigung gewährleisten und flexible Realzinsen den Kapital- und implizit auch den Gütermarkt räumen, führt dann den Staat ein, der außer einer anderen Allokation keine Auswirkungen hat, um dann die Erweiterung auf offene Volkswirtschaften zu machen. Die Ergebnisse bleiben erwartungsgemäß unspektakulär, der Kapitalmarkt wird nun durch das Zusammenspiel von Kapitalimporten und -exporten, Handelsbilanz und Wechselkurs im Gleichgewicht gehalten.

Im Wachstumskapitel wird im Wesentlichen eine Art des Solow'schen *Growth Accounting* erläutert, und im Zuge dessen werden die Komponenten der Produktivität dargestellt, der Begriff Humankapital wird (unkritisch) eingeführt und der Zusammenhang von Akkumulation und Sparen dargestellt. Jenseits dieser weitgehend bis ausschließlich konventionellen Darstellung wird noch kurz auf eventuelle

Probleme mit dem Umweltverbrauch hingewiesen.

Im letzten Kapitel des zweiten Teils zur Ökonomie unter Vollbeschäftigung wird Geld ins Modell eingeführt, über die Quantitätsgleichung, und zwar – wie bei einem Vollbeschäftigungsmodell zu erwarten – als neutrales *numeraire*-Gut. Immerhin wird darauf hingewiesen, dass die interessanteren Modelle, in denen Geldpolitik, so wie in realen Ökonomien auch, reale Auswirkungen hat, noch kommen.

Bei der an sich zu begrüßenden Kurzdarstellung von Finanzintermediären fällt an zwei Punkten der fehlende Deutschland- bzw. Österreichbezug auf: So fehlen die Genossenschaftsbanken ebenso wie die hierzulande anders organisierten Hypothekaranstalten, und als historisches Beispiel der eigeninitiativen Geldversorgung wird hier Atlanta erwähnt, während man in Österreich wohl eher Wörgl mit seinen Arbeitswertscheinen in den Kanon aufgenommen hätte. Das am Ende dieses Teils noch die Darstellung der Grundfunktionen von Geld erfolgt und eine kurze Darstellung des Federal Reserve-Instrumentariums, ist lobenswert, allerdings wären die EZB und eine Erwähnung des *bail-out*-Verbots etc. für EuropäerInnen interessanter gewesen. Aus heutiger Sicht würde man eine Darstellung des *quantitative* und *qualitative easing* erwarten. Positiv ist anzumerken, dass die bilanzbasierte Darstellung des Giralgeld-Prozesses alle Bausteine bietet, um auch diese neuen geldpolitischen Instrumente zu erläutern.

Der dritte Teil des Buches beginnt mit einer Darstellung der Konjunkturverläufe in den USA und erläutert auch, wo die diesbezüglichen Daten und Datierungen zu finden sind. Das

Konzept des potenziellen Outputs wird leider vollkommen unhinterfragt übernommen.

Die Existenz der konjunkturellen Abweichungen vom Pfad des potenziellen Outputs wird über rigide Preise und Löhne begründet. Einerseits ist hier positiv anzumerken, dass die Rolle von Unsicherheit angesprochen wird, andererseits hätte man sich gerade in einem Lehrbuch von Stiglitz einen Hinweis gewünscht, dass rigide Löhne und Preise in einer Welt unvollkommener Information eine optimale Reaktion der Wirtschaftssubjekte darstellen. Sie sind damit nicht eine vermeidbares Betriebsversagen im funktionierenden Räderwerk der Ökonomie, sondern eine systemimmanente Quelle von Wirtschaftsschwankungen. Verzeihlich ist diese Auslassung vielleicht aufgrund der Tatsache, dass es in diesem ersten makroökonomischen Kapitel darum geht, die Bausteine der Konjunkturtheorie kompakt darzustellen. Leider fehlt der betreffende Hinweis aber auch weiter unten. Die Konjunkturtheorie beruht auf den Elementen: rigide Preise und Löhne, nicht neutrale Geldpolitik, daraus resultierenden *Output*-Schwankungen und damit verbundener zyklischer Arbeitslosigkeit.

Im Kapitel zehn werden das Einnahmen-Ausgaben-Modell und in kompakter und nachvollziehbarer Weise der Multiplikator-Effekt eingeführt. Hier wird auch erläutert, welche Probleme sich bei offenen Volkswirtschaften ergeben. Bei einer Verwendung des Buches in Europa ist hier unbedingt auf das Problem der niedrigen Multiplikatoren national isolierter Politik und auf die hohen Multiplikatoren einer europäisch koordinierten Politik hinzuweisen.

Die folgenden Kapitel 11 bis 13 sind einer Modellierung der konjunkturellen

Schwankungen und der Geldpolitik gewidmet. Unbefriedigend ist dabei, dass durchgehend von einem gegebenen Vollbeschäftigungsoutput ausgegangen wird. Langfristige Wirkungen eines günstigeren oder ungünstigeren Konjunkturverlaufs werden damit ausgeschlossen. Im Kern bewirken in diesem Modell Änderungen in der Wirtschaftspolitik, in der Konsumlust der Haushalte oder in den *animal spirits* der Unternehmen Änderungen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, die je nach Notenbankreaktion schneller oder langsamer über geänderte Realzinsen wieder zurück zum Vollbeschäftigungsoutput führen. In einem Einschub wird dieselbe Analyse noch einmal von einer anderen Seite aufgezogen, indem die Auswirkung einer durch technische Innovation bewirkten Verschiebung des Gleichgewichtsausgangs dargestellt wird.

In diesen Kapiteln zeigt sich der Niedergang der Makroökonomie während der Phasen monetaristischer, neoklassischer und neuklassischer Dominanz, der durch die etwas realistischere Einschätzung im letzten Theoriestrang nicht gebremst wurde. Immerhin erläutert Kapitel 12 den konkreten Ablauf der Geldpolitik in den USA, wie gesagt vor der Krise. Dies ist insofern wertvoll, als dies zu jenen Dingen gehört, die Ökonomen zumindest in den USA wissen sollten. Eine vergleichbare Darstellung der europäischen Abläufe wäre sehr wünschenswert.

In den nächsten drei Kapiteln wird der Rest der Welt im Modell eingeführt, wobei die Darstellung der Wechselkurspolitik durchaus gelungen ist, insbesondere da sie nicht auf Handelsbeziehungen beschränkt bleibt, sondern auch die Einflüsse der Kapital und Einkommensbilanz darstellt. Ein Kasten

über knapp zwei Seiten zum Thema internationale Finanzkrisen lässt kurz jene kritische und analytische Haltung erkennen, deretwegen man eigentlich ein Buch von Stiglitz wählt und die dem Rest dieses Lehrbuchs leider fehlt. Während die Analyse der Asienkrise interessant ist,¹ ist die Beschreibung der kommunistischen planwirtschaftlichen Systeme und der Transformation in einem nicht mehr akzeptablen Ausmaß verkürzt, insbesondere wenn es um die Ausbildung europäischer Ökonomen geht.

Die Kontroversen, die im vorletzten Kapitel dargestellt werden zu den Themen Staatsdefizite, Makro Stabilisierung und geldpolitische Ziele, sind zwar auch nach bzw. in der Krise relevant, allerdings schlägt gerade hier der Nachteil eines Buches, das vor 2008 verfasst wurde, voll durch.

Insgesamt erscheint mir dieser Band maximal als Ergänzung einer makroökonomischen Einführungsveranstaltung tauglich. Das Fehlen der aktuellen Entwicklungen nach bzw. in der großen Krise ist ein zu gravierender Nachteil.

Während das frühe Erscheinen des amerikanischen Originals ein unverschuldetes Pech ist, muss das Festhalten an einem Analyserahmen, der einen imaginierten Gleichgewichtsausgang Y^* als Referenzrahmen verwendet, den Autoren explizit vorgeworfen werden. Gerade von Stiglitz hätte man sich mehr erwartet. Immerhin schrieb er schon 2002, dass es das Verdienst der Ökonomie in der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts gewesen sein, aufgezeigt zu haben, auf „welchen tönernen Füßen“ die Lehrsätze dieser Form der allgemeinen Gleichgewichtstheorie standen. Leider ist in diesem Lehrbuch davon wenig zu merken.

Es stellt sich angesichts des besprochenen Bandes die generelle Frage, ob das Übersetzen von Lehrbüchern aus dem Amerikanischen ohne entsprechende Anpassungen an die europäischen institutionellen Voraussetzungen überhaupt sinnvoll ist. Beim vorliegenden Werk muss man sagen: nein. Das unzureichende Eingehen auf die europäische Institutionenlandschaft verschärft das Problem der nicht zeitgemäßen Darstellung.

Josef Zuckerstätter

Anmerkung

- ¹ Stiglitz hat zum Thema Asienkrise viele tiefeschürfende Analysen geschrieben. Eine davon wurde in Übersetzung in dieser Zeitschrift veröffentlicht: Joseph E. Stiglitz, Demokratische Entwicklungen als Früchte der Arbeit(-erbewegung), in: Wirtschaft und Gesellschaft 28/1 (2002).

„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer Wien“ Reihe Band 16

Alternative Strategien der Budget- konsolidierung in Österreich nach der Rezession

Georg Feigl, Achim Truger (Hrsg.)

Georg Feigl
Einleitender Überblick

Achim Truger, Katja Rietzler, Henner Will, Rudolf Zwiener
Alternative Strategien der Budgetkonsolidierung in Österreich nach
der Rezession

Kommentare zur Studie des IMK

Margit Schratzenstaller, Ewald Walterskirchen, Peter Brandner,
Günther Chaloupek

Achim Truger

Schlussbemerkung: Die gesamtwirtschaftlichen Risiken der forcierten
Budgetkonsolidierung bestehen fort

Wien 2010, 107 Seiten, € 16,-.

Bestellungen bei:

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

Reicht's den Reichen?

Rezension von: Chrystia Freeland,
Die Superreichen. Aufstieg und Herrschaft einer neuen globalen Geldelite,
Westend, Frankfurt/Main 2013,
358 Seiten, gebunden, € 23,70;
ISBN 978-3-864-89045-1.

Man kann – gerade in den USA – öffentlich über Reichtum reden oder darüber schreiben, und man darf sich auch Sorgen um die Armen machen, aber beides in einen Zusammenhang zu rücken und über wirtschaftliche Ungleichheit zu sprechen, das war und ist so gut wie tabu. Diese pointierte Einschätzung stellt die kanadische Journalistin und nun auch Parlamentsabgeordnete Chrystia Freeland an den Beginn ihres Buches über die „Superreichen“, um sich dann in erster Linie der Aufgabe zu widmen, „den Wandel in der Weltwirtschaft durch eine genauere Betrachtung der obersten Spitze zu verstehen“.

Freeland startet dieses Unterfangen mit einem schlaglichtartigen Überblick über weltweite wirtschaftliche Entwicklungen in den letzten Jahrzehnten. Sie sieht eine lange Phase starken globalen Wirtschaftswachstums und das Entstehen unglaublichen Reichtums in sehr wenigen Händen – die Wiederverkehr der Plutokraten. Als zentrale Antriebskräfte dieser wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen identifiziert sie mehrere technologische Revolutionen, die Globalisierung und politische Veränderungen wie den Zusammenbruch des Kommunismus und den auch dadurch verursachten Siegeszug des Washingtoner Konsenses. Im Kern erkennt sie parallel laufende „Zwillings-

gründerzeiten“: Ein erstes goldenes Zeitalter der Schwellenländer, welches im Wesentlichen in einem Nachholen der Industrialisierung unter nun geänderten Rahmenbedingungen besteht, und das auf technologischem Wandel und Globalisierung beruhende, nach der Industrialisierung „zweite“ goldene Zeitalter für den Westen. Beide „Gründerzeiten“ zusammen schaffen zunehmenden globalen Wohlstand – und zunehmende Ungleichheit durch das Entstehen erheblichen Reichtums am obersten Ende der Einkommens- und Vermögensverteilung, insbesondere in Ländern wie den USA, China, Indien, Mexiko und Russland.

Der Analyse der Arbeits- und Lebensumstände dieser kleinen Gruppe „superreicher“ Menschen in allen Teilen der Welt gilt dann das Hauptaugenmerk des Buches. Freeland hält zunächst einmal fest, dass es sich heute vor allem um „arbeitende“ Reiche handelt. Topmanager haben mit ihren Gehältern im Laufe des 20. Jahrhunderts die Renditen der Kapitalbesitzer („Rentiers“) überholt und diese an der Spitze der Einkommens- und Vermögenshierarchie abgelöst. Genau dieser Umstand markiert auch deren Selbstverständnis, den Aufstieg selbst geschafft zu haben, und ist ein wesentlicher Teil des Selbstbilds der globalen Plutokraten von heute.

Dazu kommt, dass das eine Prozent der Reichsten heute um vieles besser gebildet ist als Reiche jemals zuvor. Freeland ortet unter den Superreichen viele exzellent ausgebildete „Technik-käuze“, die vor allem auch im Umgang mit Zahlen brillante Fähigkeiten aufweisen. Universitäre Eliteausbildungen sind oft Garanten entsprechender Einkommen. „Zuschlagen“ muss man allerdings sehr jung, zweite Chancen

sind eher selten. So kommentiert die Autorin den Umstand, dass ein erheblicher Teil der globalen Superreichen das vierzigste Lebensjahr noch nicht erreicht hat. Die meisten dieser Menschen, die sich in einer unsicheren Welt als hart arbeitend und für den Fortschritt der Menschheit als unverzichtbar wahrnehmen, pflegen einen vollkommen globalisierten Lebensstil als „Weltbürger“, die auf globalen „Ideenkonferenzen“ ihre Erfahrungen und Einschätzungen austauschen und ihre oft und gerne in Form von Spenden zur Schau gestellte Philanthropie als Instrument zur Unterstützung ihrer gesellschaftlichen Akzeptanz einsetzen. Frauen sind darunter kaum zu finden, im Buch allerdings auch keine schlüssigen Erklärungen für diesen Umstand.

Wichtig findet Freeland eine durchaus auch von ihr als gesellschaftspolitisch interpretierte Spannungslinie zwischen Millionären und Milliardären. Unglaublicher Reichtum, so ihr Hinweis, findet sich vor allem an der obersten Spitze der Einkommenshierarchie. „Die Superreichen des 0,1 Prozents haben die ‚bloß‘ Vermögenden, die die anderen 0,9 Prozent an der Spitze der Einkommenspyramide ausmachen, weit abgehängt.“

Exakte empirische Befunde, genaue Zahlen, daraus abgeleitete gut strukturierte Schlussfolgerungen u. dgl. findet man in diesen einleitenden Abschnitten des Buches eher nicht. Freeland wählt demgegenüber den Weg des Aneinanderreihens vieler Einzelbeispiele reicher Personen und derer Arbeits- und Lebensumstände. Diese Beschreibungen sind allerdings äußerst illustrativ, anregend zu lesen und manchmal auch von erheblichem Unterhaltungswert; dies macht auch die eine oder an-

dere Wiederholung verzeihbar. Im Wesentlichen behält Freeland diesen Arbeitsstil in den folgenden Abschnitten ihres Buches bei.

Diese enthalten wiederum sehr lesenswerte Ausführungen zur „Superstar-Ökonomie“. Sie hat ihre Ursache im „Superstar-Effekt“, der darin besteht, dass durch den technologischen Wandel und die Globalisierung in vielen Sektoren und Unternehmen wirtschaftliche „Turnierbedingungen“ entstanden sind, in denen alles den Gewinnern zufällt. „Wer auf seinem Gebiet der Erfolgreichste ist, kann enorme Belohnungen einfahren, der zweite Platz und erst recht der fünfte oder zehnte bringen weit weniger wirtschaftlichen Nutzen.“ Im Sog der Superreichen entstehen so Superstars, die sowohl für die Reichsten und sehr oft parallel dazu auch – dank technologischer Entwicklungen – für die Massen arbeiten und so selbst zu Reichen oder Superreichen werden. Die Autorin bringt dazu wieder viele illustrative Beispiele von MusikerInnen, SchauspielerInnen, MalerInnen, ArchitektInnen, SchriftstellerInnen, SportlerInnen, AnwältInnen, StarköchinInnen, ModeschöpferInnen bis hin zu den Superstars der Finanzbranche und des Unternehmensmanagements.

Im nächsten Abschnitt beschreibt Freeland eine weitere Möglichkeit, superreich zu werden. Sie besteht darin, Revolutionen „beim Schopf“ zu packen, denn revolutionäre Umbrüche sind zumindest für einige wenige immer gute Zeiten, um reich zu werden; selbst dann, wenn in diesen Revolutionen ein großer Teil der Menschen verarmt. Neue Technologien haben in den USA einige sehr reich gemacht, aber die Mittelschicht beträchtlich ausgehöhlt.

Der Übergang Russlands zur Marktwirtschaft brachte in einem Jahrzehnt 17 Milliardäre hervor, aber er führte zu einem Absturz des Bruttoinlandsprodukts um 40 Prozent. Hier bietet die Autorin eine anschauliche Beschreibung des Aufstieges der russischen Oligarchen. Diese Erfolgsgeschichten aus Russland ergänzt sie um weitere aus anderen Schwellenländern wie Brasilien, Indien und China und um Hinweise auf eine Generation von App-Entwicklern, die in den USA durch das Nutzen technologischer Revolutionen reich wurde, und auf US-Börsen-, Bank- und Managementprofis, die durch ihr Gefühl für „richtige Zeitpunkte“ selbst in einer großen Krise reich oder reicher werden konnten. Auf zwei bis drei Seiten erwähnt sie auch die Probleme all jener, die da nicht mitkommen, die große Masse der Verlierer – die ArbeitnehmerInnen.

Dann zeigt Freeland sehr anschaulich, dass ein großer Teil des globalen Superreichtums eigentlich als ein Renteneinkommen aufgrund einer erheblichen Nähe reicher Personen zur Politik entstanden ist, entsteht und wächst. Im Endeffekt kam und kommt es so zu einer umfangreichen privaten Anhäufung ehemals öffentlicher Vermögen. Sie beschreibt die gewaltige Verschleuderung der Vermögenswerte der ehemaligen Sowjetunion als „Ausverkauf des Jahrhunderts“, zeigt, wie seine Nähe zur Politik Carlos Slim im Zuge der Privatisierung des mexikanischen Telefonwesens zum reichsten Menschen der Geschichte gemacht hat, und bringt viele Beispiele für die enge Verbindung von Politik und Reichtum in China. In den USA und in Großbritannien versuchen Superreiche in erster Linie auf die Politik Einfluss zu nehmen, um dadurch Deregu-

lierungen in der Finanzbranche durchzusetzen. Freeland bezeichnet die vielen gelungenen Versuche als „Rentenökonomie an der Wall Street und in der Londoner City“.

Im darauffolgenden Abschnitt erfährt man viel Lesenswertes über die Lebensgewohnheiten und Einstellungen der Superreichen. Auch dieser Abschnitt gelingt der Autorin anhand vieler illustrativer Beispiele sehr anschaulich. Sie diagnostiziert die soziale Abkapselung der Superreichen, ihre Selbstüberschätzung, ihren Mangel an sozialer Empathie und ihre Grundeinstellung, dass an allen feststellbaren Problemen der Menschheit immer die anderen 99 Prozent Schuld tragen würden. Wenig überraschend haben sie keinerlei Verständnis für Besteuerung: Sie finden sie immer zu hoch, sie fühlen sich deswegen oft von der Mehrheit unterdrückt, entwickeln deshalb in schlimmeren Fällen recht undifferenzierte Fluchtphantasien, lehnen in weniger schlimmen Finanzmarktregulierungen ab und betonen demgegenüber immer wieder die Selbstregulierungskräfte der Märkte. „Die meisten Angehörigen der Superelite sind aufrecht überzeugt, dass die Politik, die zufällig ihren eigenen Interessen, ihrem Unternehmen oder ihrer Branche nützt, auch für alle anderen richtig ist.“

Aber, und damit beendet Freeland ihre Darstellung, es droht für die Reichen die Gefahr der „Serrata“. Sie verweist hier auf das Beispiel Venedigs, das zu Beginn des 14. Jahrhunderts durch Handel unter der Rahmenbedingung sehr hoher sozialer Mobilität zur reichsten Stadt Europas aufgestiegen war. 1315 setzte jedoch das politische und wirtschaftliche Establishment der sozialen Mobilität durch das „Goldene Buch“ insofern ein Ende, als, wer zu

diesem Zeitpunkt nicht dazugehörte, nicht mehr in die herrschende Oligarchie aufsteigen konnte. Aus einer aufkommenden repräsentativen Demokratie war durch soziale Schließung („*serrata*“) eine Oligarchie geworden, die dadurch auch ihre wirtschaftliche Vormachtstellung sukzessive verlor. Gerade dieses Problem sieht die Autorin auch für die von ihr beschriebenen Gesellschaften, denn die politische und soziale Abschottung der Superreichen untergräbt das soziale Fundament jeglicher Demokratie. Freeland verweist hier auf einige potenzielle Gefahren dieser Entwicklung, zeigt in ihrem Buch aber kaum Lösungsansätze auf.

Politische Faktoren zur Erklärung der Entstehung von Reichtum finden sich in ihrem Buch selten, ebensowenig Hinweise auf politische Instrumentarien zum Umgang mit all diesen Entwicklungen (Steuergesetzgebung usw.) – mit Ausnahme der von ihr immer wie-

der anvisierten stärkeren Regulierungen im Finanzsektor. Insgesamt besticht die Arbeit also weniger durch eine exakte empirische Analyse – beispielsweise auf der Basis einer systematischen, komplexen Datengrundlage und/oder der Erarbeitung differenzierter „Instrumentenschränke“ oder „Handlungskataloge“. Sie bietet vielmehr eine bestechend große Fülle illustrativer und gut lesbarer Einzelbeispiele, die in Summe zu einem äußerst anschaulichen und wohl auch beängstigenden Bild aktueller Entwicklungen verdichtet werden. Ebenso beeindruckend sind die Einnahme und das konsequente Durchhalten einer wirklich globalen Analyseperspektive. Das macht „Die Superreichen“ zu einem wichtigen, gut lesbaren Buch zu einem der aktuellsten Themen unserer Zeit. Nicht nur speziell an Verteilungsfragen Interessierte sollten es lesen.

Franz Heschl

Die prekäre Normalität – ihre Strategien, Kosten und Gegenstrategien

Rezension von: Oliver Marchart (Hrsg.),
Facetten der Prekarisierungsgesellschaft.
Prekäre Verhältnisse. Sozialwissenschaft-
liche Perspektiven auf die Prekarisierung
von Arbeit und Leben, Reihe
„Gesellschaft der Unterschiede“, Band 9,
transcript Verlag, Bielefeld 2013,
219 Seiten, broschiert, € 24,99;
ISBN 978-3-837-62193-8.

Der Herausgeber versammelt internationale AutorInnen aus Soziologie, Politologie, Allgemeiner Sozialwissenschaft, Migrationsforschung und Sprachwissenschaft, um das längst um sich greifende Phänomen der Prekarisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse breit zu erfassen. Er kommt dabei einerseits mit den gut 200 Seiten recht gut zu Rande und achtet andererseits auf die Einheit der verschiedenen Perspektiven im Sinn der Erhaltung der Diskutierbarkeit der gemeinsamen Thematik.

Einleitend erweist Oliver Marchart freilich Pierre Bourdieu seine Reverenz und bezeichnet mit ihm Prekarisierung als ein wesentliches Merkmal der „neuen Herrschaftsnorm“. Es durchdringe alle Bereiche, begründe allgemeine Verunsicherung, Verängstigung und existenzielle Bedrohlichkeit und etabliere sich als Nachfolgeregime des Wohlfahrtsstaats; Sicherheitsleistungen würden dann nur mehr gnadenhalber vergeben. Diese Disziplinierung verbinde uns schließlich.

In seiner Vielschichtigkeit sei Prekarisierung zum einen ein aktuelles Re-

gulationsprinzip und zum anderen weder unbedingt noch ausschließlich mit Armut oder Arbeitslosigkeit verbunden. Prekarisierung ist, im Gegensatz zur Stratifizierung, vielmehr eine Querschnittsmaterie („Transversale“). Ihre Wirkmacht reicht hin, um die objektiven Bedrohungen für Lebensqualität auch in den Bereich der subjektiven Bedrückung durch Abstiegsängste fortzuführen. Auf diese Weise wird die Selbstregierung (sic!) der Menschen durch Prekarisierung noch verfestigt. Sie trägt eben das Ihre zur Hegemonie des Wirtschafts- und Gesellschaftssystems bei. Aus einem regelrechten Kulturkampf (i. w. S.) gingen nach Antonio Gramsci Konsens („Kollektivwissen“) über das Machtsystem und, *nolens volens*, Akzeptanz der Realität (ein „historischer Block“) hervor.

Der Soziologe Patrick Cingolani (Paris) betont, dass Arbeits- und Lebensbedingungen zwar spätestens schon seit der Industrialisierung von Prekarisierung geprägt waren, aber erst in den 1960ern – mit Beginn der Ausbreitung institutionalisierter Leiharbeit – zu einem gesellschaftlichen Angelpunkt geworden wären. Zeitliche Befristung der Beschäftigung und ihre flexible Anpassung an die Produktionsprozesse einerseits und Auslagerung mit Subunternehmertum und Arbeitskräfteverschiebung andererseits konstituierten und verbreiteten Prekarität. Sie erlaube es den Unternehmen, die ihrerseits stets das gemeinsame Ganze in der Produktion beschworen, sich immerhin ihrer gesellschaftlichen Verpflichtungen verstärkt zu entziehen. Insbesondere bei der Zeitsouveränität säße „natürlich die Firma am längeren Hebel“.

Franz Schultheis, Soziologe aus St. Gallen, widmet sich dem Konnex von Flexibilität und Prekarität. Er meint, die

Persönlichkeit werde mit neuen, zusätzlichen und permanenten Anforderungen überladen, sodass Flexibilisierung zu Orientierungslosigkeit und – in diesem Sinn – zu Haltlosigkeit führte („Anomie“). Aus den geänderten Rahmenbedingungen leite sich die Eigenverantwortung für seine oder ihre Beschäftigungsfähigkeit (*employability*) ab. Diese Gegebenheit sei in den Chefetagen und Beratungsfirmen konzipiert und von dort vorangetrieben worden. Das mache das neue Kapitalismusethos aus, das sich von einem elitären Ethos zum Standardethos entwickelt habe.

Der Sozialwissenschaftler Bernd Röttger (Wien, Jena) knüpft an die großen Krisen als strukturelle Wendepunkte an: Die Krise in den 1930ern habe eine Mischwirtschaft aus Wirtschaft und Staat, eine Politisierung der Wirtschaft, geboren; die Krise der 1970er-Jahre habe dies mit der neoliberalen Gegenrevolution wieder verdrängt. Solche Umbrüche hätten gerade aus regulationstheoretischer Perspektive auch wesentliche Änderungen für die ArbeitnehmerInnen und ihre Vertretungen gebracht. Die Krise der späten 2000er-Jahre wäre aber in ihrem „emanzipatorischen Potenzial enthaupet“ worden, indem die Wünsche der Bevölkerung nicht in der Politik angekommen wären, die ihrerseits die Rückkehr zum Vorkrisenzustand mit ihrem bewährten System feiere. Das Prekariat erweise sich nunmehr als willkommener „Krisenpuffer“. Nach den 1930ern hätte sich keine sozialistische Gegenbewegung nach den Krisen und zu den ihnen folgenden neuen Verhältnissen mehr gebildet. Die Regulationstheorie erkläre schließlich diese totale Unterwerfung der Menschen unter das Kapital. Selbst die „in-

stitutionelle Macht“ der Gewerkschaften hielte dem nicht Stand.

Die theoretische Soziologin Cornelia Bohn (Luzern, Basel) analysiert auf Basis von Ex- und Inklusionsforschung, dass eine allgemeine Prekariisierung zugleich Ausschluss und Einschluss bedeute. Ich deute: Der Ausschluss aus dem guten Leben bringt zwar die Anerkennung für Arbeit unter schlechten Bedingungen, aber zugleich eine Ghettoisierung: die „Ausschluss-Einsperrung“. Bohn greift im Weiteren auf Max Weber, Niklas Luhmann und Michel Foucault zurück. Schließlich wird dadurch erklärt, dass weder Ex- noch Inklusion an sich Gleichheit bzw. Ungleichheit ausschlossen.

Jürgen Link, Sprach- und Literaturwissenschaftler in Dortmund, machte es mir schwer, seinen Ausführungen zu folgen, die vermutlich darin gipfeln, dass es zwei Arten von Normalisierung gebe, eine subnormalisierende, wo die sozialen Auswüchse deutlich sind, und eine normalisierende, wo sie nicht (so sehr) erkenntlich sind, weil sie in einem Großteil der Bevölkerung beobachtet werden; diese „Gravitation“ ziehe ihn sozial nicht sehr unterschiedlich und nicht so stark hinunter wie die „Abgehängten“.

Dem theoretischen Teil folgt einer mit stärkerem Bezug auf Handlungsperspektiven. Marianne Pieper (Lehrstuhl für Kulturen – Geschlechter – Differenzen, Hamburg) unterstreicht die Notwendigkeit, trotz der vielen verschiedenen Diskurse über Prekarität, den Protest und Widerstand mittels Vernetzung und Kooperationen transversal durch die Gesellschaft zu ziehen. Der „Post-Operaismus“ sehe Prekarität sogar als das Ergebnis des Kampfs der lebendigen Arbeit gegen das fordisti-

sche System der Fabrikorganisation. Das Ergebnis: Niemand hat mehr Zeit (ungestört für sich), die (problematische) Arbeit ist das Leben, sie beschränkt sich nicht länger auf den Arbeitsplatz. „Wertschöpfung operiert nicht mehr schlicht über die Aneignung von Arbeitszeit, sondern über die Ausbeutung der Potentiale von Arbeitenden“ (S. 121). So wie diese Ausbeutung einerseits auf die Fähigkeiten der Arbeitenden abstellt, aktiviert sie andererseits „kreative und subversive Potentiale“, die der Unterwerfung entgegenwirken können.

Die Politologin Isabell Lorey (mit variablen Schaffensorten) behandelt die neuen Öffentlichkeiten und schrumpfenden Privatheiten, die sich aufgrund der wachsenden wirtschaftlichen Inanspruchnahme der Arbeitenden ergeben. Selbstverwirklichung finde in Gestalt virtuoser Selbstinszenierung in der Öffentlichkeit statt – es sei eine neue Kollektivität, die dennoch mit Unsicherheit und Abhängigkeit des Individuums gepaart wäre. Die einzige Sphäre, die dabei Freiheit schaffen kann, sei nach Arendt die Politik, die effektiv aus den Zwängen der Ökonomie befreien könne. Freiheit als Ergebnis setze eine politische Freiheit voraus, und diese verlange wiederum das Miteinanderreden, um zu finden, „was vielen gemeinsam ist“ (S. 140). Politisch müsse mit der kontingenten Prekarität umgegangen werden, und zwar kollektiv, d. h. „ohne Reflexe nach individualistischer privater Absicherung“ (S. 140) der politisch (Ver-)Handelnden. Der Ausblick versucht Zuversicht zu vermitteln, reüssiert damit aber bei mir nicht so recht.

Der Migrationsforscher Serhat Karakayali, beruflich in Deutschland mobil, betont, dass MigrantInnen als die „Pre-

kärsten der Prekären“ nicht aus der Debatte auszunehmen seien, ebenso wenig wie schon früher die „Feminisierung der Arbeit“; beide Gruppen würden als BringerInnen und Prototypen des Prekariats gesehen. Das kontrastiere zum männlichen, weißen, einheimischen Normalverdiener, bedeute ihm eine Bedrohung und eröffne eine Konfliktperspektive nicht zuletzt für die Gewerkschaft („Schmutzkonkurrenz“). Oft würden MigrantInnen nur als Opfer der Verhältnisse, als die sie charakterisiert würden, wahrgenommen und gerieten indes als Subjekte sozialen und politischen Handelns aus dem Fokus. Immerhin werde schon seit der Landflucht des 11. Jahrhunderts Migration als Problem empfunden – und habe wesentliche soziale und politische Systemänderungen erzeugt. Ein „Exodus“ sei politischer Ausdruck („*exit-voice*“). Reaktionen darauf wären ab dem 19. Jahrhundert Nationalismen und (z. T. selektive) Binnenmigration – sogar eine Art „Schengen-Abkommen“ – gewesen.

Gleichstellung der Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt der Nation hätte die Bändigung der Migration und die Abriegelung der Prekarisierung „von unten“ verlangt. Schritte hin zu „national-sozial“ wurden unternommen, um den „Mob“, die „gefährlichen Klassen“, in nationalen Schemata zu kontrollieren und zu beherrschen. Ich interpretiere: Es galt und gelte, soziale Integration auf nationalistischer Basis schaffen, d. h., quasi eine Kastenbildung zwecks sozialer Integration bzw. Exklusion zu betreiben; Gleichstellung ginge und gebe es nämlich nicht für alle, eben nur entlang völkischer Grenzen (InländerInnen – AusländerInnen). „Prekarisierung ist dann nicht ausschließlich als Skandal der Unterschichtung zu be-

werten, sondern auch als Element der Migrationspraktiken als Reaktion auf die nationalen Begrenzungen und Grenzen sozialer Rechte“ (S. 152).

Der Kulturosoziologe Ulrich Bröckling (Freiburg/Br.) geht vom umfassenden Begriff des Regierens im Sinn von Foucault aus und, ebenso breit angelegt, vom Widerstand dagegen, etwa nach Jacques Derrida. In diesem Licht sieht der Autor Regieren (ins Unsichere hinein) und Selbst-Regieren (als Selbsttäuschung und „Kontrollillusion“) als prekäre Tätigkeiten an. „Regieren muss immer mit Unvorhergesehenem, mit Krisen der Regierbarkeit rechnen (...) und bleibt dabei unvermeidlich hinter den eigenen Ansprüchen zurück (...) Die Adjustierungen des Regierens folgen dabei den Verwerfungen des Regiertwerdens“ (S. 157). Während Regierung schematisierbar und relativ erwartungssicher sei, wäre es Widerstand nicht, weil er ziemlich kontingent sei. Doch Bröckling favorisiert eine komplexere Überlegung und versucht, diese konkret zu verdeutlichen, und zwar am Beispiel „prekärer Superhelden“ (der gewaltlose Hamburger Luxus-Lebensmittelraub von 2006 für die Prekären, „inszeniert“ in Comic-Verkleidungen). Damit war nicht nur ein karitativer Raub à la Klaus Störtebeker gemeint, sondern auch beabsichtigt, als Vorbilder ein Zeichen für Selbstermächtigung zu setzen. Das „(...) unterläuft so die Grenzziehungen zwischen Politischem und Außerpolitischem“ (S. 169). Und die fantasievoll maskierten AktivistInnen perpetuierten sich als neue Comic-Figuren in Medien.

Der Innsbrucker Soziologe Mario Vötsch, mit Abstechern in die Schweiz, betrachtet „prekäre Verknüpfungen“ des „Protestjahrs 2011“ (Occupy, Arabischer Frühling, Antikonsolidierung)

aus diskurstheoretischer Sicht. In Europa war Prekarität Ziel von Protesten („Aufstand der Empörten“, Euromayday). Auch die „Arabellion“ wäre weder zufällig noch überraschend gekommen, schreibt ihnen Vötsch doch eine klar prekarisierungsbedingte Hauptkomponente zu. Der Gedanke an eine systemische Ungerechtigkeit habe die Bewegungen mental über die Distanzen hinweg verbunden und gemeinsame Erklärungen oder ähnliche Textierungen gezeitigt. Politisches Bewusstsein erwachte manchenorts neu. „Die diskursive Verknüpfung von neoliberaler Sparpolitik, Zukunftsgeneration und Perspektivlosigkeit schafft eine Allianz zwischen den Revolutionen des Maghreb und den Empörungswellen in Europa, die in der übergeordneten Identität einer *globalen Prekarisierungsgesellschaft* aufgeht. (...) hier wie da ist es die ökonomische Desintegration einer jungen, gut ausgebildeten Generation, die über Grenzen hinweg verbindet“ (S. 181f).

Zudem hätten Demokratiedefizite einen Nährboden gebildet; rückläufige Sozialleistungen und abnehmender Wohlstand hätten diese Demobilisierung und „Depolitisierung“ virulent gemacht und das System in eine Legitimationskrise geführt. In Spanien hieß der Widerstand „Echte Demokratie jetzt!“. Abgelehnt worden wäre die stabile Zweiparteienherrschaft, die den Bezug zu den Belangen des Volks verloren hätte; gefordert wurden eine ethische Revolution, konkret u.a. direkte Mitbestimmung, Chancengleichheit und die gesellschaftliche Kontrolle des Finanzsystems (nicht umgekehrt). In diesem Sinn empörte sich auch Stéphane Hessel, und man begann über „die Empörten, eine globale Kraft“ zu reden. Sie seien nicht gegen das Sys-

tem, sondern das System sei gegen sie. Und sie dächten global und handelten lokal. Der Syntagma-Platz, wie andere Plätze auch, wurde zur neuen Agorá als Ort effektiver Demokratie. Die „Facebook-Revolutionen“ hätten die Abkehr von Zentralismus und Elitarismus zugunsten einer offenen Koordination erlaubt, wofür aber die Bildungseliten dennoch die Speerspitzen darstellten. Scheinbare „Verflüchtigungen“ des Widerstands könnten sich als Verlagerungen auf andere Proteste erweisen. (Wer weiß, wohin der Wind der Prekarität sie noch weht.)

Chantal Mouffe, politische Theoretikerin in London, befasst sich hier mit demokratischer Politik in Zeiten wie diesen. Geht Widerstand im *Entertainment/Infotainment* unter, wird er durch ausufernde Kulturindustrie undenkbar? Mouffe gibt der streitbaren Demokratie sehr wohl eine Chance gegen die neoliberale Alternativlosigkeit, warnt aber zugleich vor fundamentalistischen Reaktionen, die ebenfalls keine echte Wahlmöglichkeit bieten. Immerhin vermochten neue Formen kollektiver Willensbildung die überkommenen Strukturen zu überlagern. Die politische Dimension müsse einfach den Leuten deutlich gemacht und ein hegemonialer Kampf geführt werden. Da es weder eine natürliche Ordnung noch eine letzte Begründung für eine bestimmte Ordnung gebe, seien Ordnungen kontingent und daher dem Wandel ausgesetzt, und so seien ihre hegemonialen Praktiken auch angreifbar, obwohl dies sehr wohl nicht ein-

fach wäre. Denn sie hätten die Strategien des vorigen *Status quo* übernommen und inhaltlich angepasst („neutralisiert“); das sei wichtig zu berücksichtigen. Es werde „darum gehen, sich mit ihnen [den hegemonialen Institutionen; R.B.] auseinanderzusetzen, um die existierenden Diskurse und Praktiken zu disartikulieren (...). (...) das Moment der Reartikulation ist entscheidend“ (S. 211).

Ein solcher Antagonismus könne Erfolg haben, indem er in den Identifikationsprozess der Menschen eingreift, „womit der Weg für andere Identifikationsformen geöffnet wird“ (S. 211). Politische Artikulation sei nötig, der „Widerstreit“ unauslöschlich, die Reidentifizierung letztlich entscheidend. Es bestehe jedenfalls „die Notwendigkeit, nicht nur anzufechten, was existiert, sondern auch neue Artikulationen und neue Institutionen zu konstruieren“ (S. 213). Ich meine, das sei vielen ins Stammbuch geschrieben.

Der doch recht homogene Sammelband ist interessant und anregend zu lesen. Mag sich der Leser oder die Leserin die eigenen Lieblingsbeiträge wählen, zumal die doch etwas unterschiedlichen Bewertungen, zu denen ich im Einzelnen gelangt bin, durchaus durch die Brille der jeweiligen Disziplin konditioniert sein mögen. Diesen Band begleitet noch ein zweiter desselben Herausgebers, ein „Zwilling“ zur Thematik, der sich auf Protest, Politik und Ökonomik ausrichtet (mal sehen!).

Rainer Bartel

Wien seit 1945

Rezension von: Michael Dippelreiter
(Hrsg.), Wien. Die Metamorphose einer
Stadt, Böhlau Verlag, Wien u. a. 2013,
752 Seiten, gebunden, € 90;
ISBN 978-3-205-98785-7.

Mit großer Verspätung ist nun in der im Rahmen der „Schriftenreihe des Forschungsinstituts für politisch-historische Studien der Dr.-Wilfried-Haslauer-Bibliothek“ herausgegebenen „Geschichte der österreichischen Bundesländer seit 1945“ auch der Wien-Band erschienen. Auf die zeitliche Verzögerung ist deshalb hinzuweisen, weil der erste Band, nämlich jener über Salzburg, bereits 1997 (!) publiziert wurde. Von den intendierten elf Bänden – jeweils einer für jedes Bundesland plus „Der Bund und die Länder“ (2003) und „Liebe auf den zweiten Blick. Landes- und Österreichbewusstsein nach 1945“ (1998) – wartet die Leserschaft jetzt noch auf jenen über Oberösterreich.

In der Einleitung des vorliegenden Bandes wird darauf hingewiesen, dass der erste Versuch eines Wiener Bandes scheiterte: „Die Herausgeber hatten sich ein hohes und ambitioniertes Ziel gesetzt, welches letztlich nicht erfüllt werden konnte.“ (S. 7) Dankenswerterweise übernahm der jetzige Herausgeber, der Zeithistoriker Michael Dippelreiter, die schwierige Aufgabe, im vorgegebenen, relativ engen Zeitkorsett, einen zweiten Anlauf zu wagen. Nehmen wir es vorweg: Unter Berücksichtigung der ungünstigen Umstände für Herausgeber und AutorInnen ist der Versuch als durchaus gelungen zu bezeichnen.

Kommen wir nochmals auf die Einleitung des Sammelbandes zurück (von der im Übrigen nicht klar ist, wer sie verfasst hat): Auf Seite 9 heißt es dort: „Das vorliegende Werk versteht sich ausdrücklich nicht als eine ‚Geschichte der Bundeshauptstadt Wien seit 1945‘.“, wiewohl der Reihentitel „Geschichte der österreichischen Bundesländer seit 1945“ genau dies erwarten lässt. Konzidiert wird also die Unvollständigkeit, die Hinnahme von Lücken, die teils dem Zeitdruck geschuldet ist. Was den LeserInnen vorliegt, ist aber sehr wohl eine beachtliche Überblicksdarstellung, zwar eine mit erheblichen Lücken, aber dennoch ein sehr umfassendes und gleichzeitig überaus facettenreiches Überblickswerk.

Die fünfzehn Beiträge des Bandes befassen sich mit politischer Geschichte, Wirtschafts- und Sozialgeschichte sowie Kulturgeschichte.

Die beiden wichtigsten Artikel zur politischen Geschichte Wiens sind der Übersichtsbeitrag des Politologen Martin Dolezal, der seine Erkenntnisse eindringlich quantitativ untermauert, und der außenpolitische Beitrag von Erwin Schmidl, der sich mit der Stellung Wiens als Sitz internationaler Organisationen und der Bedeutung Wiens für die internationale Diplomatie beschäftigt.

Unter den kulturhistorischen Beiträgen seien der Überblicksartikel der Kunsthistorikerin Ulrike Renner, die Analyse der Entwicklung des tertiären Bildungssystems von Günther Fleck und der Aufsatz der Kunsthistorikerin Ulrike Steiner über Architektur in Wien nach 1945 hervorgehoben.

Den Kern des Bandes bilden aber, zumindest von ihrem Umfang her, die wirtschaftshistorischen Arbeiten. Die Darstellung und Analyse der wirt-

schaftlichen Entwicklung der Bundeshauptstadt in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts der beiden bekannten und renommierten Wirtschaftshistoriker Peter Eigner und Andreas Resch umfasst allein rund einhundert Seiten. Ebenfalls sehr umfang- und inhaltsreich ist der Beitrag von Franz Xaver Eder über den privaten Konsum in Wien, der die Lebens- und Verbrauchsgewohnheiten in der Ersten Republik jenen in der Zweiten Republik gegenüberstellt, unter dem markanten Titel „Vom wirtschaftlichen Mangel zum Konsumismus“. Wie gewohnt prägnant und präzise befasst sich Andreas Weigl, Wirtschaftshistoriker im Wiener Stadtarchiv, mit dem demografischen Wandel in Wien zwischen 1945 und den 1990er-Jahren. Er belegt anhand von statistischen Daten, wie und warum Wien nach einer langen Phase der Bevölkerungsstagnation bzw. des leichten Rückgangs im Gefolge der Ostöffnung 1989 wieder in eine Phase zunehmender Bevölkerung übergegangen ist. Georg Rigele schließlich thematisiert das Energie- und Verkehrswesen der österreichischen Metropole.

Eigner und Resch befassen sich im Rahmen ihrer Analyse der Wiener Wirtschaftsentwicklung erstens mit demografischen Entwicklungsphasen und historisch-geopolitischen Zäsuren, zweitens mit den regulatorischen Umfeldern, drittens mit den wirtschaftsstrukturellen Transformationen, viertens mit den Stadtentwicklungsphasen und fünftens mit Branchentendenzen.

Zwischen 1934 und 1951 sank die Bevölkerungszahl Wiens auf heutigem Territorium von 1,96 Mio. auf 1,62 Mio. (Tab. 1 auf S. 400 im Beitrag Weigls), wofür Kriegstote, die Vertreibung und Vernichtung der jüdischen Gemeinde

und ein negativer Wanderungssaldo ausschlaggebend waren. 1945 geriet Wien in eine Randlage am Eisernen Vorhang, die Trennung von den traditionellen mittelosteuropäischen Märkten verschärfte sich erneut. In den 80er-Jahren betrug die Bevölkerung Wiens nur noch etwa 1,53 Mio. Einwohner. Seit den späten 80er-Jahren nimmt die Wiener Bevölkerung allerdings wieder zu, beschleunigt seit den 2000er-Jahren. Im Zuge der Lockerung und späteren Öffnung des Eisernen Vorhangs, aufgrund der Flüchtlingswellen infolge der Kriege im früheren Jugoslawien, des österreichischen EU-Beitritts 1995 sowie der Beitritte der mittelosteuropäischen Länder 2004/07 bzw. der verzögerten Arbeitsmarkttöffnungen gegenüber diesen 2011/14 ist es wieder zu einem deutlichen Wanderungsüberschuss gekommen. 2001 betrug die Bevölkerungszahl in der Bundeshauptstadt 1,55 Mio., 2011 1,7 Mio. Durch den Wegfall des Eisernen Vorhangs und die EU-Integration Mittelosteuropas liegt Wien nun geopolitisch wieder in der Mitte Europas, mit deutlichen Auswirkungen auf Handels- und Bevölkerungsströme.

Hinsichtlich der Regulationsregime beziehen sich die Autoren auf die in Frankreich entstandene *École de la Régulation* und deren Weiterentwicklungen.¹ Bei diesem theoretischen Ansatz handelt es sich um eine eigenständige Richtung der evolutionsökonomischen und institutionalistischen Wirtschaftswissenschaften. Regulationstheoretische Untersuchungen zielen auf die geschichtlich kontingenten Ensembles komplementärer ökonomischer und nicht-ökonomischer Institutionen und Organisationen ab, welche über einen längeren Zeitraum hinweg eine stabile Kapitalakkumulation er-

möglichen. Gemäß dieser Sichtweise lassen sich für den Beobachtungszeitraum drei Phasen der Regulation unterscheiden: Die Phase der „Konkurrenzwirtschaft“ bzw. der „extensiven Akkumulation“ währte in Österreich bis in die Wiederaufbauphase nach dem Zweiten Weltkrieg hinein. Von den 1950er- bis in die frühen 1990er-Jahre herrschte hierzulande eine fordistische Regulierung, wobei der Übergang zum Postfordismus bereits in den 1980er-Jahren begann.

Der Anteil des sekundären Sektors (verarbeitende Industrie und produzierendes Gewerbe, Bauwirtschaft, Energie- und Wasserversorgung) an den Erwerbstätigen erreichte in Wien zu Beginn der Sechzigerjahre mit 51,5% seinen Höchstwert. 1934 waren es noch 47,2% und 1951 50,9% gewesen.² Der Wiederaufbau bedeutete also eine Industrialisierung der Beschäftigung. Seit den Sechzigerjahren dominiert die Tertiärisierungstendenz. Zur Jahrhundertwende waren rd. 83% der Erwerbstätigen im Dienstleistungssektor beschäftigt, und im folgenden Jahrzehnt blieb die sektorale Aufteilung der Beschäftigung weitgehend konstant.³

Basierend auf der empirischen Untersuchung einer Vielzahl von Städten werden vier charakteristische „Phasen der Stadtentwicklung“ unterschieden, wobei wichtige Indikatoren jeweils die räumliche Verteilung der Wohnbevölkerung und der Arbeitsstätten in den verschiedenen Zonen der Stadtregion und ihre Veränderung im Zeitablauf sind. Die „Urbanisierung“ in den 1950er-Jahren war mit einer Industrialisierung der städtischen Wirtschaftsstruktur verbunden, die Arbeiterschaft siedelte sich in der Nähe der Produktionsstandorte an. Während der „Sub-

urbanisierung“ der 1960er-Jahre setzte sich die private Massenmotorisierung durch, wohlhabendere Schichten übersiedelten in die grünen Außenzonen der Stadtregion. Fabriken wanderten in periphere Zonen mit niedrigeren Grundstückspreisen. Eine klare Funktionentrennung zwischen Zentrum, Arbeits-, Wohn- und Erholungsvierteln trat zutage.

Viele der bereits während der 60er-Jahre aufgetretenen Probleme der sich erweiternden und verdichtenden Agglomeration verschärften sich im folgenden Jahrzehnt. Sie schlugen sich in den für die Phase der „Desurbanisierung“ charakteristischen Merkmalen nieder, z. B. im Schrumpfen der Stadtbevölkerung und im Stocken des wirtschaftlichen Wachstums. Seit den 1990er-Jahren stellen sich allerdings deutliche Anzeichen einer „Reurbanisierung“ ein, in der die Stadtregion wieder an Attraktivität und ökonomischer Dynamik gewinnt. „Im zunehmenden Städtewettbewerb besann sich Wien seiner sogenannten ‚weichen‘ Standortfaktoren, dem reichen kulturellen Erbe ..., dem breiten Angebot an Hochkultur, aber auch der hohen sozialen Sicherheit, der vergleichsweise hohen Lebensqualität, dem leistungsfähigen öffentlichen Verkehr und einer alles in allem gut funktionierenden Stadtverwaltung.“ (S. 148) Zweifellos war die erhebliche Beschleunigung des Beschäftigungsstrukturwandels in Wien während der 1990er-Jahre v. a. eine (indirekte) Folge der Ostöffnung ab 1989 und des österreichischen EU-Beitritts 1995. Diese historischen Umbrüche wirkten als „Strukturpeitsche“, zwangen die Wiener Unternehmen, die Modernisierungs- und Rationalisierungsanstrengungen wesentlich zu verstärken.⁴

Allen an der langfristigen politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklung Wiens interessierten LeserInnen kann der Sammelband – trotz bedeutender Lücken, insbesondere hinsichtlich Sozialstruktur und Sozialpolitik – empfohlen werden.

Michael Mesch

Anmerkungen

- ¹ Vgl. dazu Brand, Raza (Hrsg., 2003).
- ² Zum Beschäftigungsstrukturwandel in Wien während der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts siehe Mesch, Weigl (2011, 2012).
- ³ Zur Entwicklung der Wiener Industrie seit den 1980er-Jahren siehe Mayerhofer (2014), zum wirtschaftlichen und beruflichen Beschäftigungsstrukturwandel in Wien seit den 1990er-Jahren siehe Mesch (2014).
- ⁴ Siehe Mayerhofer et al. (2010).

Literatur

- Brand, Ulrich; Raza, Werner (Hrsg.), Fit für den Postfordismus? Theoretisch-politische Perspektiven des Regulationsansatzes (Münster 2003).
- Mayerhofer, Peter, Wiens Industrie in der wissensbasierten Stadtwirtschaft: Wandlungsprozesse, Wettbewerbsfähigkeit, industriepolitische Ansätze (= unveröffentlichte WIFO-Studie im Auftrag der Kommunalpolitischen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien 2014, im Erscheinen).
- Mayerhofer, Peter (Koord.); Fritz, Oliver; Pennerstorfer, Dieter, Dritter Bericht zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit Wiens (WIFO-Studie, Wien 2010).
- Mesch, Michael, Die Berufslandschaft im Strukturwandel einer urbanen Ökonomie: Wien 2001-12 (erscheint in der Reihe „Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft“, Wien 2014).
- Mesch, Michael; Weigl, Andreas, Angestellte und Tertiärisierung in Österreich 1910-51, in: Wirtschaft und Gesellschaft 37/1 (2011) 95-138.
- Mesch, Michael; Weigl, Andreas, Angestellte, Beamte und der Wandel der Beschäftigungsstruktur in Österreich in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 115, Wien 2012).

Osteuropa unter dem Stalinismus

Rezension von: Anne Applebaum,
Der Eiserne Vorhang. Die Unterdrückung
Osteuropas 1944-1956, Siedler, Mün-
chen 2013, 637 Seiten, gebunden,
€ 29,99; ISBN 978-3-827-50030-4.

International bekannt wurde die amerikanische Historikerin und Publizistin Anne Applebaum durch ihre Bücher „Between East and West“ (1995) und vor allem „Gulag: A History of the Soviet Camps“ (2003; dt. „Der Gulag“), für das sie den Pulitzer-Preis erhielt. Sie lehrt in London, lebt in Warschau und ist mit dem polnischen Außenminister und Autor Radek Sikorski verheiratet.

In ihrem neuen Buch, dessen amerikanisches Original 2012 unter dem Titel „Iron Curtain. The Crushing of Eastern Europe 1944-1956“ erschien, beschäftigt sich Applebaum erneut mit der Geschichte Osteuropas im 20. Jahrhundert, dem „Zeitalter der Extreme“. Sie zeigt eindringlich, auf welche Weise einheimische und sowjetische Kommunisten unter dem Schutz der Roten Armee ab 1944 die Macht in den Ländern Osteuropas übernahmen, mit welchen Mitteln sie dort totalitäre Diktaturen errichteten und wie in der Folge nach sowjetischem Vorbild Planwirtschaften eingerichtet wurden. Die Autorin beschreibt und analysiert, was die Unterdrückung jeglicher Opposition und der unabhängigen Zivilgesellschaft, der Versuch der Kommunisten, die totale Kontrolle zu erringen, für die Menschen bedeutete, und dies in der politischen, der wirtschaftlichen, der kulturellen und der gesellschaftlichen Sphäre, insbesondere auch im Alltags-

leben. Sie führt vor Augen, wie die Mehrheit der Osteuropäer unter dem allumfassenden Druck des Staates und der Partei zu widerwilligen Kollaborateuren wurde, um ein einigermaßen normales Leben führen zu können, zeigt die Formen des aktiven und passiven Widerstands und schließt mit der Geschichte der großen Aufstände nach Stalins Tod: in der DDR im Juni 1953, in Polen im Frühjahr 1956 und in Ungarn im Herbst 1956. Appelbaums gesamte Darstellung konzentriert sich auf diese drei Länder, verliert aber die Entwicklungen in den anderen osteuropäischen Ländern und in der Sowjetunion nie aus den Augen, behält also einen komparativen Ansatz konsequent bei.

Die Verfasserin teilt ihren Beobachtungszeitraum in drei Phasen: In der ersten Phase von 1944 bis 1947/8, jener der Machtergreifung, waren Stalin und die Kommunisten vor Ort im Rahmen der Parteilinie der „Nationalen Front“ noch zu taktischen Kompromissen bereit, hatten sie doch entsprechend ihrer Ideologie die Überzeugung, bei freien Wahlen die Mehrheit zu erhalten. Wahlniederlagen, abnehmender politischer Einfluss und der Konflikt mit Jugoslawien bildeten die Auslöser für einen Kurswechsel. In der zweiten Phase von 1947/8 bis 1953, jener des „Hochstalinismus“, wendeten die Kommunisten entschlossen jene Mittel an, die erforderlich schienen, um ihre Macht zu sichern: verschärften Terror durch Verhaftungswellen u. a., Gleichschaltung bzw. Verbot anderer Parteien, Beseitigung der Reste unabhängiger Zivilgesellschaft, Kirchenkampf, Wahlmanipulationen und -fälschungen. Erst nach der institutionellen Verankerung und politischen Machtsicherung erfolgte die Umstel-

lung der Wirtschaftsordnung. Die dritte Phase nach Stalins Tod (März 1953) schließlich wurde geprägt von den Aufständen gegen die kommunistischen Regime, der blutigen Niederschlagung, den parteiinternen Auseinandersetzungen zwischen Reformern und Altstalinisten, der Einleitung neuer Politiken.

Machtergreifung 1944-47/8

Der Kriegsverlauf nach dem Überfall des nationalsozialistischen Deutschland auf die Sowjetunion gab Stalin die Möglichkeit, den osteuropäischen Ländern seine Vision von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft aufzuzwingen. Die Ergebnisse der Konferenzen von Moskau (Oktober 1944) und Jalta (Februar 1945) waren letztlich nur eine Konsequenz der realen Machtverhältnisse in Osteuropa, nämlich der Präsenz der siegreichen Roten Armee.

Die Maßnahmen, welche sowjetische und einheimische Kommunisten nach dem Einmarsch der Roten Armee setzten, waren zwar von Land zu Land durchaus unterschiedlich. Allen osteuropäischen Ländern gemeinsam war in der ersten Phase allerdings der Import bestimmter, strategisch entscheidender Schlüsselemente des Sowjetsystems:

Erstens baute der NKWD gemeinsam mit einheimischen Kommunisten sofort eine Geheimpolizei nach eigenem Vorbild auf. Die Kommunisten übernahmen die Kontrolle über das Innenministerium, in einigen Fällen auch über das Verteidigungsressort.

Zweitens unterstellten die Sowjets die nationalen Rundfunksender, die effektivsten Massenmedien jener Zeit, den einheimischen Kommunisten.

Drittens wurden Organisationen der

unabhängigen Zivilgesellschaft – Vereine, kirchliche Verbände, Jugendorganisationen, Gewerkschaften, Zeitungen – verfolgt, unterdrückt, verboten oder gleichgeschaltet.

Viertens wurde jede der nationalen kommunistischen Parteien nach dem Vorbild der KPdSU streng hierarchisch aufgebaut: oben das Politbüro, darunter das größere Zentralkomitee, schließlich der Parteikongress. Diese Organisationsstrukturen der Partei bestanden jeweils parallel, aber formal unabhängig zu den institutionellen Strukturen des Staates, waren aber *de facto* durch unzählige Personalunionen miteinander verschränkt. Die wichtigen Entscheidungen fielen im Politbüro, wobei diese oft nur das vollzogen, was Moskau, genauer gesagt, was das Politbüro der KPdSU, was Stalin vorgab.

Fünftens inhaftierten, deportierten oder ermordeten Sowjetbehörden und ihre einheimischen Verbündeten in sehr großer Zahl Menschen, die als antisowjetisch galten, und setzten gewaltsam ethnische Säuberungen riesigen Umfangs durch.

Gleichzeitig blieben – von Staat zu Staat durchaus verschieden – einige Elemente des Kapitalismus und sogar des Liberalismus noch unangetastet: private Landwirtschaft, privater Handel, private Gewerbe- und Industrieunternehmen, manche unabhängige Zeitungen und Vereine. In einigen Ländern durften – gemäß der Linie der „Nationalen Front“ – auch nichtkommunistische Parteien aktiv bleiben und konnten bei einigermaßen freien Wahlen antreten. „Benutzt keine kommunistischen Parolen, redet nicht von der Diktatur des Proletariats, redet von Koalitionen, Bündnissen und Demokratie“ (S. 126), wurde den Funktionären eingedrillt.

Hochstalinismus

Spätestens 1947/8 war jedoch klar, dass die Sicherung der Macht der kommunistischen Parteien auf dem Wege freier demokratischer Wahlen nicht erreicht werden konnte.

Polen: Nach der Festnahme und Deportation der Führer der „Heimatararmee“, die während der deutschen Okkupation bewaffneten Widerstand geleistet hatte, beobachteten die Westmächte Stalins Politik sehr genau. Vermutlich aus diesem Grund gestattete Stalin Stanisław Mikołajczyk, Chef der „Polnischen Bauernpartei“ (PSL), einer Partei mit ländlicher Basis, weitgehend sozialdemokratischem Programm und breiter Zustimmung, die Rückkehr, und im Juni 1945 wurde eine provisorische Regierung der nationalen Einheit unter Einschluss der PSL errichtet. Die PSL entwickelte sich rasch zum Sammelbecken aller Antikommunisten, von den Sozialisten bis zu den Nationalisten. Ständig unter Druck von Seiten des prosovjetschen Blocks, kämpfte die PSL um das Recht, offene Oppositionspolitik zu betreiben. Da die „Polnische Arbeiterpartei“ (PPR) ständig an Rückhalt in der Bevölkerung verlor, setzten die Kommunisten die für Herbst 1945 vorgesehenen Parlamentswahlen ab und testeten stattdessen im Frühjahr 1946 die Lage mit einem Volksentscheid, der vom Inhalt der Fragen her eigentlich nicht zu verlieren war. Die Abstimmung, die zur Kraftprobe zwischen PPR und PSL wurde, endete mit einem Debakel der Kommunisten: Bei sehr hoher Wahlbeteiligung stimmten drei Viertel der WählerInnen entsprechend der Empfehlung der PSL. Die Behörden veröffentlichten jedoch gefälschte Zahlen, die das Wahlergebnis auf den Kopf

stellten. Die Kommunisten wussten dann, dass sie bei freien Wahlen keine Chance auf einen Sieg hatten.

Wahlkampf und Stimmgabe der Parlamentswahlen im Jänner 1947 waren denn auch durch Einschüchterung und Terror gekennzeichnet. Doch auf das Verhältnis der abgegebenen Stimmen kam es gar nicht an, das Ergebnis wurde gefälscht. Im Oktober 1947 entzog sich Mikołajczyk der bevorstehenden Verhaftung und floh ins Exil. Die folgende Ausschaltung aller oppositionellen Kräfte war im Dezember 1948 abgeschlossen. Alle Macht innerhalb Polens lag von da an bei der kommunistischen „Vereinigten Polnischen Arbeiterpartei“ (PZPR), denn die Partei kontrollierte den Staat – die wahren Machthaber freilich saßen in Moskau. Die einzige nationale Institution, die ein gewisses Maß an Autonomie behalten konnte, war die katholische Kirche.

In der Tschechoslowakei währte die demokratische Phase bis Anfang 1948. Bei den Parlamentswahlen 1946 wurden die Kommunisten mit 38% der Stimmen stärkste Partei. Als jedoch klar wurde, dass sie 1948 sehr viel schlechter abschneiden würden, inszenierten sie im Februar desselben Jahres einen Staatsstreich.

In Ungarn währte das demokratische Zwischenspiel bis 1947. Anfang Dezember 1944 gründeten bürgerliche Demokraten, Sozialdemokraten und Kommunisten unter dem Schutz sowjetischer Truppen in Szeged die „Ungarische Nationale Unabhängigkeitsfront“. Mitglieder einer überwiegend von diesen Parteien ernannten Provisorischen Nationalversammlung bildeten Ende des Jahres eine Provisorische Regierung.

Zur stärksten politischen Kraft neben den Kommunisten, welche die Unter-

stützung der Besitzer besaßen, entwickelte sich die Partei der Kleinen Landwirte. Sie stand für Privateigentum, Bodenreform sowie eine bürgerlich-bäuerliche Demokratie und fand Unterstützung bei der Mehrheit der bäuerlichen Bevölkerung, beim Bürgertum und beim Klerus.

Bei den Wahlen zur Nationalversammlung am 4.11.1945, die unter weitgehend fairen Bedingungen für alle abliefen, fanden die WählerInnen somit klare Alternativen vor. Zur Überraschung der siegessicheren Kommunisten erhielt die Partei der Kleinen Landwirte die absolute Mehrheit (57%). Dies stellte eine eindeutige Richtungsentscheidung von über 90% der Wahlberechtigten für parlamentarische Demokratie, Marktwirtschaft, Privateigentum und selektive Verstaatlichungen dar. Nach der Ausrufung der Republik am 1.2.1946 wurde Zoltán Tildy zum Präsidenten gewählt und Ferenc Nagy (beide von der Kleinlandwirtepartei) zum Ministerpräsidenten ernannt. Auch in dieser Koalitionsregierung behielten die Kommunisten aber das Innenressort (Minister László Rajk)!

In der Folge verschärften die Kommunisten die innenpolitische Konfrontation. Die Nationale Unabhängigkeitsfront zerbrach, Kommunisten, linke Sozialdemokraten und andere gründeten im März 1946 den Linksblock. Die anhaltende Besetzung des Landes durch die Rote Armee erwies sich als entscheidend für die weitere Entwicklung.

Schrittweise drängten die Kommunisten die freiheitlich-demokratische Ordnung zurück („Salami-Taktik“ des Vizepremiers Mátyás Rákosi), wobei der Politischen Polizei VO unter der Leitung des berühmten Gábor Péter bei der Einschüchterung und Aus-

schaltung politischer Gegner eine Schlüsselrolle zukam. Durch Erpressung wurde Ministerpräsident Ferenc Nagy am 30.5.1947 zum Rücktritt veranlasst. Damit war die Kleinlandwirtepartei *de facto* als politische Kraft ausgeschaltet.

Der neue Ministerpräsident Dinnyés vom linken Flügel der Kleinlandwirtepartei war ein gefügiger Handlanger der KP. Die Koalitionsregierung übernahm das Programm des Linksblocks. Die stark beeinflussten und manipulierten Neuwahlen am 31.8.1947 erbrachten einen Sieg des Linksblocks, die KP wurde (mit allerdings nur 22%!) stärkste Parlamentspartei. Die danach gebildete Volksfrontregierung machte sich das Programm der KP zueigen. Danach (1947/48) wurde der Übergang zur zentralen Planwirtschaft und zum politischen System stalinistischer Prägung vollzogen.

Rumänien: Im März 1945 wurde König Mihai durch die Sowjets gezwungen, den zum Volksfrontbündnis „National-Demokratische Front“ gehörenden Petru Groza zum Ministerpräsidenten zu ernennen, der einer kommunistisch kontrollierten Koalitionsregierung vorstand. Im November 1946 fanden Parlamentswahlen statt, die sogar alles, was in Rumänien bisher (in der Zwischenkriegszeit) an Wahlbeeinflussung üblich gewesen war, in den Schatten stellten. Die KP mit ihren Verbündeten erhielt so 378 von 414 Sitzen in der Nationalversammlung. 1947 nahmen die Kommunisten die Ausschaltung von tatsächlichen oder potenziellen Regimegegnern verstärkt in Angriff. Die beiden wichtigsten Oppositionsparteien, die lange Tradition hatten, nämlich die „Nationale Bauernpartei“ und die „Nationalliberale Partei“, wurden im August 1947 verboten, ge-

gen ihre Führer Schauprozesse veranstaltet. Iuliu Maniu, der Chef der Bauernpartei, verstarb im Gefängnis; ein Jahr später widerfuhr dem Vorsitzenden der Nationalliberalen, Constantin Brătianu, dasselbe Schicksal. Im Herbst 1947 wurden die Sozialdemokraten zwangsweise mit der KP zur „Rumänischen Arbeiterpartei“ verschmolzen. Dann stand nur noch das Königtum der vollständigen Machtausübung im Wege: Ende 1947 zwang KP-Chef Gheorghiu-Dej König Mihai zur Abdankung und ins Exil.

Bulgarien: Nikola Petkov, Chef der oppositionellen „Agrarischen Volksunion“ (BZNS), wurde im Sommer 1947 festgenommen, angeklagt und hingerichtet.

Stalin veranlasste also spätestens 1947/8 einen politischen Kurswechsel in den osteuropäischen Ländern. Dieser war nicht nur eine Reaktion auf den Kalten Krieg und den Bruch mit Jugoslawien (Juni 1948), sondern vor allem eine Folge der Wahlniederlagen und des abnehmenden politischen Einflusses der nationalen kommunistischen Parteien. Diese waren nicht imstande gewesen, durch Wahlen oder durch ihre Wirtschafts- und Sozialpolitik Legitimität zu gewinnen, auch nicht in Ländern wie der Tschechoslowakei oder Bulgarien, wo sie anfangs großen Rückhalt gehabt hatten. Die Sowjetunion und ihre Verbündeten besaßen noch keine absolute oder auch nur hinreichende Macht über die osteuropäischen Gesellschaften, trotz ihrer Kontrolle über Geheimpolizei, Innenministerium, Militär und Radio, ihrer Steuerung der Jugendorganisationen und des Bildungswesens, der umfassenden und allgegenwärtigen Propaganda, des Terrors, der in der Ausschaltung und Eliminierung vieler politischer

Gegner und den ethnischen Säuberungen gegipfelt hatte. Weitere radikale Methoden schienen erforderlich, um die Macht dauerhaft zu sichern. Von etwa 1947/8 bis zu Stalins Tod „kopierten die Staaten Osteuropas direkt die sowjetische Innen- und Außenpolitik in der Hoffnung, ihre Gegner ein für alle Mal auszuschalten, höheres Wirtschaftswachstum zu erzielen und eine neue Generation zuverlässiger Anhänger durch Propaganda und staatliche Erziehung heranzuziehen“ (S. 298).

Im zweiten Teil ihres Buches beschreibt Applebaum die radikalen, zuvor schon in der Sowjetunion erprobten Maßnahmen, welche die Phase des Hochstalinismus charakterisierten:

- Der Terror gegen tatsächliche oder vermeintliche Oppositionelle wurde, falls das überhaupt noch möglich war, intensiviert. Neue Verhaftungswellen füllten die Internierungs- und Arbeitslager.
- Jegliche effektive politische Opposition wurde ausgeschaltet. Zunächst erfolgte die Eliminierung nationalistischer, christlichsozialer und liberaler Parteien, dann wurden Sozialisten und Sozialdemokraten zur Vereinigung mit der KP gezwungen. Schließlich wurden nationalkommunistische Abweichler und kritische Stimmen in der KP selbst zum Schweigen gebracht (KP-Generalsekretär Gomulka in Polen, KP-Generalsekretär Slánský in der Tschechoslowakei, Innenminister Rajk in Ungarn, Außenministerin Pauker in Rumänien). In einigen Ländern war das Ausbrechen Jugoslawiens aus der sowjetischen Machtsphäre Auslöser innerparteilicher Säuberungen. „Denn wenn Tito sich Stalins Einfluss entziehen konnte, warum nicht auch andere? Wenn die Jugoslawen

ihre eigene Wirtschaftspolitik machen konnten, warum nicht auch die Polen und die Tschechen?“ (S. 302) „Titoisten“ wurden die neuen Sündenböcke; wie einst „Trotzkist“ in den 30er-Jahren wurde der Begriff auf jeden angewandt, der Stalins Parteilinie ablehnte oder eliminiert werden sollte. In manchen Ländern führten die Behörden Schauprozesse durch, nach dem Muster des „Großen Terrors“ in der Sowjetunion 1937/8.

- Die Präsentation des Marshallplans im Juni 1947, dessen Mittel auch den osteuropäischen Staaten angeboten wurden, kam für Stalin völlig überraschend. Der tschechoslowakischen Koalitionsregierung, die das Angebot annehmen wollte, wurde die Teilnahme an der Pariser Konferenz untersagt. Stalins Reaktion auf den Marshallplan war die Gründung des „Kommunistischen Informationsbüros“ („Kominform“) im September 1947, der alle osteuropäischen kommunistischen Parteien beizutreten hatten. Abweichende nationale Politiken in Osteuropa sollten durch diese Organisation bereits im Ansatz unterbunden werden. 1949 wurde der „Rat für gemeinsame Wirtschaftshilfe“ (RGW) ins Leben gerufen. Der „Ostblock“ nahm Schritt für Schritt institutionelle Gestalt an. (1955 folgte ein militärischer Beistandsvertrag, der sog. „Warschauer Pakt“.)
- Die ganze Macht des Polizeistaats richtete sich gegen die tatsächlichen oder angeblichen Regimefeinde in den Kirchen.
- Alle noch existierenden unabhängigen Organisationen der Zivilgesellschaft wurden verboten oder gleichgeschaltet. Propaganda, selektive

Anreize und Druck, den neuen Massenorganisationen des Staates bzw. der Partei beizutreten, wurden verstärkt. Massenveranstaltungen, Personenkult, gelenkte Demonstrationen, Vorträge an Schulen und in Betrieben, Dauerberieselung via Rundfunk in den Straßen dienten der Verbreitung kommunistischer Propaganda, der Indoktrination mit dem Marxismus-Leninismus, so wie ihn Stalin auslegte.

- Medien, Intellektuelle, Künstler und das Bildungswesen generell unterlagen wesentlich schärferen Kontrollen. Gemäß den Methoden von Makarenko sollten mittels kollektivem Leben und Arbeiten, Gruppenzwang, Wiederholung und Indoktrination Kinder und Jugendliche zu „neuen Menschen“ erzogen werden.

Auch in der Sowjetunion war die Unzufriedenheit groß, selbst unter überzeugten Kommunisten. Stalin wusste das, und seine Paranoia wuchs. Um die allgemeine Unzufriedenheit zu ersticken, ordnete Stalin 1948/9 eine neue Verhaftungswelle an, die in ihrem Ausmaß mit dem „Großen Terror“ 1937/8 vergleichbar war. Die Zahl der Insassen der Lager des Gulag erreichte zwischen 1950 und 1952 ihren Höhepunkt. Aus den baltischen Republiken bspw. wurden 1949 Angehörige der ehemaligen bürgerlichen Eliten zu Zehntausenden nach Sibirien deportiert. Stalins Paranoia verstärkte jene der kommunistischen Führer in Osteuropa, und umgekehrt.

Die Frage liegt nahe, warum es in den osteuropäischen Ländern nicht eine stärkere offene Opposition gab gegen die Ausschaltung der nicht kommunistischen Parteien und die unabhängigen Organisationen der Zivilgesellschaft sowie allgemein gegen den

Versuch, eine totalitäre Herrschaft zu errichten. Selbstverständlich gibt es darauf nicht die *eine* Antwort, vielmehr ist eine Vielfalt von Gründen zu nennen. Applebaum führt auf der einen Seite die Erschöpfung der Menschen nach Weltwirtschaftskrise, Krieg und Besatzung an, die allgegenwärtige, auch subtile Formen annehmende Einschüchterung und den Terror durch das immer dichter gewordene Informantennetzwerk der Geheimpolizei, Verhaftungswellen und ethnische Säuberungen, die Propaganda in allen Lebensbereichen, der nicht zu entgehen war. Nach der Eliminierung der Oppositionsparteien und der zivilgesellschaftlichen Organisationen waren die Einzelpersonen, die das System ablehnten, weitgehend isoliert. Auf der anderen Seite erweckte der Wiederaufbau Hoffnungen auf ein besseres Leben, und die kommunistischen bzw. staatlichen Organisationen boten Chancen raschen sozialen Aufstiegs, sowohl für Überzeugte als auch für Angepasste. Stille Neutralität war in den hochstalinistischen Systemen fast unmöglich. Um ein einigermaßen normales Leben führen zu können, ergab sich die große Mehrheit der OsteuropäerInnen dem „permanenten, umfassenden, alltäglichen psychologischen und wirtschaftlichen Druck“ (S. 448) und machte in einigen oder vielen Bereichen mit, wurde zu „widerwilligen Kollaborateuren“, wie Applebaum das treffend nennt.

Die dritte Phase (1953-1956) wird von der Autorin nur kurz behandelt. Im 18. Kapitel („Revolutionen“) skizziert sie die Ursachen, Abläufe und Folgen der großen Aufstände gegen die kommunistischen Regime in der DDR 1953, in Polen und Ungarn 1956 sowie die folgenden KP-internen Auseinan-

dersetzungen zwischen Reformern und Altstalinisten.

Die DDR nahm in den 50er-Jahren im Ostblock eine Sonderstellung (auch) insofern ein, als ihren BürgerInnen noch die Möglichkeit offenstand, über Westberlin das Land zu verlassen. Erst mit der Errichtung der Berliner Mauer im August 1961 ging auch dort der Eiserne Vorhang ganz herunter. Die BürgerInnen der anderen Ostblockländer besaßen hingegen weder eine *voice*- noch eine *exit*-Option (außer sie waren bereit, das Leben aufs Spiel zu setzen).

Im Epilog resümiert die Verfasserin, dass selbst in der Phase des Hochstalinismus in keinem der osteuropäischen Länder die angestrebte totale Herrschaft verwirklicht werden konnte. Aber die menschlichen, sozialen und wirtschaftlichen Kosten dieser Gesellschaftsexperimente waren enorm: Der Stalinismus kostete auch in Osteuropa außerhalb der Sowjetunion unzähligen Menschen das Leben und zerstörte die Leben von zahllosen Terroropfern und deren Angehörigen. Institutionen, welche Generationen nach und nach aufgebaut hatten, wurden binnen weniger Jahre vernichtet oder stark beschädigt. „Die erfolgreichen postkommunistischen Staaten sind jene, in denen sich Elemente der Zivilgesellschaft durch die kommunistische Zeit hindurch erhalten konnten“ (S. 532).

Die besondere Stärke des Buches liegt im vergleichenden Ansatz, wodurch die Gemeinsamkeiten der nationalen Politiken deutlicher hervortreten, aber auch die jeweiligen nationalen Spezifika. Applebaum konnte bislang nicht zugängliche Archivbestände nutzen und auf neue oder relativ neue Quellensammlungen zurückgreifen. Sie sprach in Ostdeutschland, Polen

und Ungarn mit zahlreichen Augenzeugen und befragte sie. Durch die Einfügung dieser prägnanten Aussagen in die Schilderung der Geschehnisse ist ein überaus lebendiger, plastischer Text entstanden. Applebaum ist eine brillante Autorin, das Buch ist alles andere als trockene Lektüre, sondern immer auch für die Nicht-SpezialistInnen interessant zu lesen, phasenweise sogar äußerst spannend.

Am ausführlichsten wird die Nachkriegsgeschichte Polens behandelt, was durch den Lebenslauf der Autorin und ihre Sprachkenntnisse (Polnisch und Russisch) leicht erklärlich ist. Selbstverständlich war Applebaum gezwungen, aus Platzgründen selbst in der Darstellung der Geschichte der drei ausgewählten Staaten Schwerpunkte zu setzen und sich mit den Entwicklungen in den drei anderen Ostblockländern nur kurz und sehr selektiv zu befassen.¹

Vor 25 Jahren fiel der Eiserne Vorhang. Während die Aufarbeitung der Nachkriegsgeschichte in den osteuropäischen Ländern überwiegend große Fortschritte gemacht hat, haben in Russland die positiven Ansätze, ein of-

fizielles Geschichtsbild zu zeichnen, das mit der Quellenlage einigermaßen übereinstimmt, aus der Zeit von Gorbatschow und Jelzin nicht lange gewährt. Heute, unter dem zunehmend autoritären Regime von Putin, wird kritischen HistorikerInnen und Organisationen wie „Memorial“ erneut die Arbeit erschwert, und in den Schulbüchern wird der staatliche Terror in der Spätphase von Stalins Herrschaft in der Sowjetunion und ihren Satellitenstaaten heruntergespielt oder verschwiegen. Aus Umfragen in Russland geht Stalin als bedeutendster Staatsmann der russischen Geschichte hervor. Unter diesen Aspekten ist Applebaums Studie also gerade in ganz Osteuropa – auch außerhalb Polens – weite Verbreitung zu wünschen.

Martin Mailberg

Anmerkung

- ¹ Spezialisten für die Geschichte der DDR haben der Autorin einige Detailfehler nachgewiesen. Fehler in den Quellen und Irrtümer der Gewährsleute sind bei einer so breiten Thematik nicht immer aus eigenem Wissen zu erkennen.

17. Jh.: Seekriege um die „Weltwirtschaft“

Rezension von: Robert Rebitsch,
Die Englisch-Niederländischen Seekriege,
Böhlau, Wien-Köln-Weimar 2014,
375 Seiten, gebunden, € 29,90;
ISBN 978-3-205-79470-7.

Die Englisch-Niederländischen Seekriege des 17. Jahrhunderts haben bisher im deutschsprachigen Raum wenig wissenschaftliches Interesse gefunden, und selbst in den betroffenen Ländern spielen sie im kollektiven Gedächtnis eine vergleichsweise geringe Rolle. Der Innsbrucker Historiker Robert Rebitsch schließt daher mit dem vorliegenden Band eine nicht unerhebliche Lücke, auch wenn seine Monografie zum Thema nicht auf eigenen Archivstudien, sondern auf dem Studium gedruckter Quellen und der Sekundärliteratur beruht.

Rebitsch geht bei seiner Analyse nicht chronologisch, sondern thematisch vor. Er behandelt die Position der beiden Kontrahenten im Weltsystem, den Globalisierungsprozess des 17. Jahrhunderts, die militärischen Rahmenbedingungen und schließlich die Kriege und Friedensschlüsse jeweils gesondert, wobei er im Nachhang auf den Vierten Englisch-Niederländischen Seekrieg im Zuge des amerikanischen Unabhängigkeitskrieges als Episode eingeht.

Die zentrale Fragestellung der Studie lautet: Wie konnten die Niederlande, die erste moderne Ökonomie, mit Abstand größte Handelsnation und in der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts unbestrittene Nummer eins auf den

Weltmeeren, ihre fast hegemoniale Position innerhalb weniger Jahrzehnte verlieren?

Die Antworten, die Robert Rebitsch darauf findet, sind ebenso einfach wie überzeugend. Schon im Ersten Seekrieg (1652-1654) war die niederländische Flotte der englischen zahlenmäßig und hinsichtlich der Ausstattung mit schwerer Schiffsartillerie deutlich unterlegen. Während das revolutionäre Rumpfparlament in London die eigene Flotte massiv ausgerüstet hatte, taten die Niederländer das Gegenteil. Nach der erlangten Unabhängigkeit rüsteten sie massiv ab.

An der skizzierten Ausgangslage sollte sich auch in der Folge unter den späten Stuarts nicht viel ändern. Wohl zogen die Niederländer unter der Führung des Ratspensionärs Jan de Witt nach, was das Flottenbauprogramm anlangt, doch wird man den Eindruck nicht los, dass es mehr dem seemännischen und taktischen Geschick von Admiral de Ruyter zu verdanken war, dass der Zweite (1665-1667) und der Dritte Seekrieg (1672-1674) für die Niederländer einen relativ glimpflichen Ausgang nahmen.

Mittelfristig verfügte also von den beiden Kontrahenten nur England bzw. Großbritannien über jene Ressourcen an Menschen und Rohstoffen, die zum Aufstieg zur hegemonialen Seemacht und zur „First Industrial Nation“ erforderlich waren. „Die Englisch-Niederländischen Seekriege waren nicht der Grund für den Niedergang der Handelsmacht der Niederlande, sie waren jedoch ein funkelnder Mosaikstein im Aufstieg der kommenden Weltmacht England“ (S. 337), wie der Autor zutreffend im Epilog resümiert.

Und doch verweist die Geschichte dieser Kriege, wie hinzuzufügen wäre,

auf das Zusammenspiel ökonomischer, militärischer und politischer Faktoren, die Aufstieg und Fall hegemonialer Mächte begleiten und die dem Kampf der Weltmächte des 17. Jahrhunderts – wenn man das Frankreich

Ludwigs XIV. als gewichtigen Mitspieler in die Überlegungen mit einbezieht – auch eine andere Wendung geben hätten können.

Andreas Weigl

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 15**

**Ausgliederungen aus dem öffentlichen
Bereich – Versuch einer Bilanz**

Christa Schlager (Hrsg.)

Christa Schlager

Vorwort

Katharina Mader

Ausgliederung aus dem Bundeshaushalt, neuer Stand und vertiefende
Evaluierungen

Hannes Hofer

Gedanken zu Ausgliederungen aus der Sicht der BBG bzw. Stellungnahme
zur Studie

Andreas Pölzl

Thesen und Lösungsansätze zur Steuerung öffentlicher Aufgaben
unter besonderer Berücksichtigung des Beteiligungsmanagements

Ulrike Mandl und Thomas Obermayr

Erfahrungen und Perspektiven hinsichtlich Ausgliederungen aus Sicht
des Rechnungshofes

Heinz Leitsmüller und Bruno Rossmann

Ausgliederungen aus dem öffentlichen Haushalten –
Versuch eines Resümees

Wien 2010, 178 Seiten, € 24,–.

Bestellungen bei:

LexisNexis Verlag ARD Orac, A-1030 Wien, Marxergasse 25

Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-140, e-mail: verlag@lexisnexus.at