

BEIGEWUM

# Mythen der Ökonomie

Anleitung zur geistigen Selbstverteidigung  
in Wirtschaftsfragen

Herausgegeben vom  
Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen



BEIGEWUM  
Mythen der Ökonomie

BEIGEWUM ist eine Gruppe von SozialwissenschaftlerInnen, die seit 1985 in wechselnder Besetzung aktiv ist. Ziel des BEIGEWUM ist es, Ergebnisse kritischer Forschung in die öffentliche Debatte einzubringen. Veröffentlichungen der letzten Jahre: Zeitschrift »Kurswechsel« (erscheint vierteljährlich), »Was hat der Euro mit den Arbeitslosen zu tun?« (1996), »Mythos Nulldefizit. Alternativen zum Sparkurs« (2000), »Frauen Macht Budgets. Staatsfinanzen aus Geschlechterperspektive« (2002).

Diese Publikation ist Ergebnis eines BEIGEWUM-Arbeitskreises, an dem folgende Personen mitgewirkt haben:

Wilfried Altzinger, Silvia Angelo, Christian Bellak, Andreas Buzek, Boris Gröndahl, Johannes Jäger, Karin Küblböck, Bernhard Leubolt, Gertraud Lunzer, Markus Marterbauer, Christine Mayrhuber, Katharina Meichenitsch, Taha Nasr, Wolfgang Pointner, Wolfgang Polt, Werner Raza, Vanessa Redak, Andreas Reinstaller, Bruno Rossmann, Christa Schlager, Margit Schratzenstaller, Helene Schuberth, Martin Schürz, Stefan Sobernig, Cornelia Staritz, Agnes Streissler, Silvia Stuppäck, Rainer Tomassovits, Beat Weber, Florian Wukovitsch, Lukas Wurz.

Kontaktadresse:

Beirat für gesellschafts-, wirtschafts-  
und umweltpolitische Alternativen  
(BEIGEWUM)

Postfach 162, A-1015 Wien

E-Mail: [beigewum@beigewum.at](mailto:beigewum@beigewum.at)

[www.beigewum.at](http://www.beigewum.at)

BEIGEWUM

# **M** ythen der Ökonomie

Anleitung zur geistigen Selbstverteidigung  
in Wirtschaftsfragen

Herausgegeben vom Beirat für gesellschafts-,  
wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen

VSA-Verlag Hamburg

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

© VSA-Verlag 2005, St. Georgs Kirchhof 6, 20099 Hamburg  
Alle Rechte vorbehalten  
Druck- und Buchbindearbeiten: Offizin Andersen Nexö Leipzig  
ISBN 3-89965-119-7

# Inhalt

Vorwort ..... 7

## Staats- **M** ythen

»Ohne Reformen ist der Wirtschaftsstandort in Gefahr« ..... 9

»Staatsverschuldung ist schlecht« ..... 14

»Die Steuern sind zu hoch« ..... 19

»Steuern werden nach der Leistungsfähigkeit bezahlt« ..... 24

»Das Budget hat kein Geschlecht« ..... 29

»Staatliche Regulierungen behindern die Wirtschaft  
und hemmen Innovationen« ..... 34

»Eine starke Währung ist gut« ..... 38

»Der beste Weg zu Entwicklung ist Freihandel« ..... 41

»Wirtschaftspolitik sollte den ExpertInnen überlassen werden« ..... 45

## Arbeits- **M** ythen

»Arbeit ist zu teuer« ..... 48

»Arbeitslosigkeit entsteht durch zu wenig Flexibilität  
am Arbeitsmarkt« ..... 52

»Löhne werden nach Leistung gezahlt« ..... 58

»Die Osterweiterung der EU bedroht unsere Arbeitsplätze« ..... 66

»Wirtschaftswunder und Wiederaufbau  
haben wir aus eigener Kraft geschafft!« ..... 71

»Zuwanderungskontrollen und -gesetze  
schützen den Arbeitsmarkt« ..... 75

## **Unternehmens-Mythen**

»Geht's der Wirtschaft gut, geht's uns allen gut« .....	82
»Kein technischer Fortschritt ohne Patente« .....	86
»Privatisierung macht öffentliche Dienstleistungen besser« .....	91
»Small is beautiful« statt Großkonzerne« .....	97
»Am Markt setzt sich das beste Produkt durch« .....	102
»Die Aktienbörse macht uns alle reich« .....	108
»Längere Ladenöffnungszeiten schaffen mehr Arbeitsplätze« .....	117

## **Gesellschafts-Mythen**

»Sozialleistungen werden häufig missbraucht« .....	120
»Die Überalterung macht den Wohlfahrtsstaat nicht mehr finanzierbar« .....	128
»Private Altersvorsorge ist sicherer als die staatliche Rente« .....	132
»Wir brauchen mehr Eigenverantwortung« .....	140
»Steuerwettbewerb unterminiert die Finanzierung des Wohlfahrtsstaats« .....	145
»Staatliches Kindergeld bringt mehr Kinder« .....	150
»Das Gesundheitswesen braucht mehr Marktwirtschaft!« .....	153
Glossar .....	158
Stichwortverzeichnis .....	163

# Vorwort

**M**ythen – symbolisch aufgeladene Erzählungen mit zweifelhafter realer Grundlage – sind kein Phänomen, das auf die graue Vorzeit beschränkt ist. Adorno und Horkheimer äußerten in ihrem Klassiker »Dialektik der Aufklärung« vor Jahrzehnten die pessimistische Diagnose, dass Wissenschaft heute zum zentralen Mythos geworden sei. Sie habe in der Erzeugung von blindem Gehorsam gegenüber höheren Mächten den Platz der Religion eingenommen.<sup>1</sup>

Aus Roland Barthes' Analyse »Mythen des Alltags« wissen wir, wie zeitgenössische Mythen funktionieren.<sup>2</sup> Sie geben sich den Anstrich von Unschuld und Natürlichkeit und lenken die Aufmerksamkeit von den sozialen und historischen Ursachen und Bedingungen ihres Gegenstands ab. Sie appellieren gern an den so genannten Hausverstand und lassen Phänomene unabänderlich und selbstverständlich erscheinen, die es gar nicht sind. Sie lassen die spezifischen Interessen hinter einer Aussage verschwinden. Sie befördern Passivität, denn Sprache wirkt in Mythen nicht als Kommunikation, sondern eher als Einschüchterung.

Wenn wir uns diese Kennzeichen vergegenwärtigen, fällt die Suche nach Beispielen nicht schwer – beim Channel-Hopping im TV nicht auf eine Debatte über Wirtschaftsreformen zu stoßen, ist dieser Tage kaum denkbar.

## Mythen der Ökonomie

Ökonomie ist ein besonderer Bereich der Gesellschaft: Einerseits wird das Alltagsleben aller Menschen von wirtschaftlichen Vorgängen beeinflusst. Andererseits wird das Wissen über wirtschaftliche Zusammenhänge als Expertensache betrachtet. Die Zwänge und Unannehmlichkeiten, die Wirtschaft häufig auf uns ausübt, und die gleichzeitige Ausgeschlossenheit vom Expertendiskurs über Wirtschaft führen dazu, dass viele Leute »mit der ganzen Sache nichts zu tun haben« wollen. Vom »Terror der Ökonomie« wird da gesprochen, und unwilliges Abwenden ist oft die Folge. Doch wer so denkt, überlässt das Denken, Sprechen und Handeln anderen. Unternehmen zum Beispiel wissen oft genau, was sie wollen, und können sich die Expertise besorgen, mit der sie ihre Wünsche und Forderungen öffentlich begründen. Das Gleiche gilt für manche Einzelpersonen, Bevölkerungsgruppen und politische Parteien. Sie machen sich die Expertensprache zu Eigen, um ihren Forderungen mit bestimmten Argumenten mehr Nachdruck zu verleihen. Politische und interessengeleitete Entscheidungen werden mit

vorgeblichen wirtschaftlichen Sachzwängen begründet. Zwar tauchen dann oft Gegenargumente auf, die ihnen Paroli bieten. Doch bei zunehmender Medienkonzentration, abnehmenden inhaltlichen Unterschieden zwischen den Parteien und politischer Schwächung von Gegenstimmen werden die Qualität der öffentlichen Debatte und die Teilnahme an der Auseinandersetzung mitunter recht dürftig. Gewisse wirtschaftliche Expertenansichten bleiben so lange unwidersprochen, bis sie den Charakter von Volksmythen annehmen. Sie werden zu unveränderbar scheinenden, naturhaften Wahrheiten, die außerhalb unseres Einflussbereiches liegen und die von kaum jemandem mehr hinterfragt werden.

Unter solchen Umständen, und weil Wirtschaft uns alle betrifft, ist Mitsprache angesagt. Wie alle Wissenschaften hat die Ökonomie eine Fachsprache entwickelt, die nur versteht, wer sie gelernt hat. Trotz dieser ausgrenzenden Sprache und Methode sind die zugrunde liegenden Überlegungen und Argumente meist durchaus allgemein verständlich.

Diesem ersten Kratzer am Expertenolymp muss ein zweiter hinzugefügt werden: Die meisten ökonomischen Fragen sind auch in der Wirtschaftswissenschaft selbst umstritten. Wie in vielen anderen sozialen Fragen kommt es auch in der Ökonomie sehr darauf an, von welchem Standpunkt aus eine Sache betrachtet wird. Ökonomische Argumente können zur Panikmache, Rechtfertigung von Diskriminierung und zur Verbreitung von Ohnmachtsgefühlen eingesetzt werden, wie es heute alltäglich geschieht. Oder dazu, die Gesellschaft besser zu verstehen, sich kritisch mit ihr auseinander zu setzen und sie zu verändern.

Dieser zweite Zugang hat dieses Buch inspiriert. In einem Arbeitskreis haben wir eineinhalb Jahre lang die wichtigsten Mythen gesammelt, die in Medien und Alltagsdiskurs in Umlauf sind, deren Aussagekerne herausgeschält und Gegenargumente aus der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung zusammengetragen.

Wir hoffen damit zu jenem Rüstzeug beizutragen, das einer Demokratie angemessen ist: eine breite wirtschaftliche Bildung der Bevölkerung und ihre Teilnahme an wirtschaftspolitischen Debatten und Entscheidungen.

### **Anmerkungen**

<sup>1</sup> Max Horkheimer/Theodor W. Adorno: Dialektik der Aufklärung, Frankfurt am Main 2001 (Erstausgabe 1947).

<sup>2</sup> Roland Barthes: Mythen des Alltags, Frankfurt am Main 2003 (Erstausgabe 1957)

# »Ohne Reformen ist der Wirtschaftsstandort in Gefahr«

*»Wenn keine radikalen Reformen eingeleitet werden, ist die Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes als Wirtschaftsstandort in Gefahr. Um im internationalen Ranking vorne zu bleiben, führt kein Weg daran vorbei, Unternehmenssteuern zu senken, Regulierungen abzubauen, Lohnkosten zu senken etc.«*

M

## Verschleierung von Interessenkonflikten

Der Begriff der »Wettbewerbsfähigkeit« ist auf Unternehmensebene üblich – Firmen werden von ihren Eigentümern vorwiegend gegründet, um Gewinne zu erwirtschaften, und sie müssen sich im Wettbewerb bewähren. Die Übertragung des Begriffs auf eine ganze Volkswirtschaft und die stillschweigende Annahme, es gebe eine klare Unterscheidung zwischen »wettbewerbsfähigen« und »nicht wettbewerbsfähigen« Staaten, ist jedoch problematisch.<sup>1</sup>

Zum einen sind die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Staaten kein Nullsummenspiel, in dem der eine verliert, was der andere gewinnt, sondern führen in der Regel (zumindest auch) zu Wachstum, von dem alle Beteiligten profitieren können. Wenn etwa zur Zeit China eine rasante wirtschaftliche Entwicklung durchmacht, bedeutet das nicht, dass im Gegenzug die EU wirtschaftliche Verluste erleidet, sondern der Austausch kann beiden nützen (siehe auch den Mythos »Die Osterweiterung der EU bedroht unsere Arbeitsplätze«, S. 66ff.).

Zum anderen geht ein Unternehmen, das seine Wettbewerbsfähigkeit verliert, in Konkurs und ist folglich gezwungen, sich vom Markt zurückzuziehen. Ein Staat und seine Bevölkerung jedoch können nicht »Pleite machen« und vom Markt verschwinden. Der Begriff »nationale Wettbewerbsfähigkeit« ist also von unklarer Bedeutung.

Darüber hinaus ist unbestritten, dass ein Staat bzw. eine Volkswirtschaft andere Ziele und Funktionen haben als Unternehmen. Während in Unternehmen meist klare Befehlshierarchien und das Leitbild der Gewinnerzielung herrschen, haben moderne Staaten den Anspruch demokratischer Willensbildung und folgen einer Vielfalt von Zielen, die über den wirtschaftlichen Erfolg hinausgehen.

Verfehlt ist die Sorge um die »nationale Wettbewerbsfähigkeit« daher insbesondere deshalb, weil sie Interessenkonflikte ausblendet und ein homogenes nationales Interesse unterstellt. Jede Maßnahme zur Erhöhung der »Wettbewerbsfähigkeit« hat Vor- und Nachteile, es gibt praktisch keine wirtschaftspolitische Entscheidung ohne Zielkonflikte. Und alle wirtschaftspolitischen Maßnahmen wirken sich auf die

Verteilung zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen aus: Eine Unternehmenssteuersenkung bringt z.B. Vorteile für die betroffenen Unternehmen, aber Einnahmehausfälle für den Staat, unter denen andere Gruppen zu leiden haben, weil sie entweder durch neue Steuern diese Einnahmehausfälle kompensieren müssen oder von der durch die Einnahmehausfälle notwendig gewordenen Senkung der Staatsausgaben betroffen sind. Ob ein Sachverhalt als gut oder schlecht eingestuft wird, hängt von der Interessenlage ab. Aber im politischen Lobbying wird ein »nationales Interesse« gern als unterstützendes Argument vorgeschützt und behauptet, dass das, was für manche Unternehmen gut ist, automatisch auch für die gesamte Volkswirtschaft gut sei.

### **Verkürzte Sicht auf »Standortfaktoren«**

Die Faktoren, die als Bedrohung der Wettbewerbsfähigkeit bezeichnet werden, ändern sich im Zeitablauf und in Abhängigkeit davon, wer sich gerade dazu äußert: Zu hohe Lohn(neben)kosten, zu hohe Steuern und zu viele Regulierungen sind häufig darunter. Aber von keinem einzigen dieser Faktoren kann behauptet werden, er sei die entscheidende Determinante von »Wettbewerbsfähigkeit«. In der konkreten Ausgestaltung dieser »Standortfaktoren«, um die sich viele Diskussionen ranken, gibt es zwischen verschiedenen Staaten erhebliche Abweichungen.

Werden signifikante Wanderungsbewegungen in jene Länder behauptet, die in einem einzelnen Bereich besonders gut abschneiden (z.B. »Alle Unternehmen wandern dorthin, wo die Löhne am niedrigsten sind«), ist das jedenfalls zu kurz gegriffen. So sind niedrige Lohnkosten oft auch ein Ausdruck mangelnder Produktivität, was den vermeintlichen Kostenvorteil wieder ausgleicht (siehe Mythos »Arbeit ist zu teuer«). Staatliche Regulierungen können zwar ein Hindernis für die Entfaltung von Unternehmertum sein, stellen aber oft auch einen Ansporn für profitable Innovationen dar: Ein Beispiel dafür sind strenge Umweltschutzaufgaben, die zur Erfindung neuer umweltschonender Technologien zwingen (siehe den Mythos »Staatliche Regulierungen behindern die Wirtschaft und die Innovation«, S. 34ff.).

Sieht man sich den oft angestellten Vergleich der Lohnhöhe oder der Lohnnebenkosten (insbesondere die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung) näher an, fallen zwei Unzulänglichkeiten der Diskussion auf. Zum einen sind die Lohnkosten nur im Verhältnis zur Produktivität aussagekräftig: Wenn in einem Land der Stundenlohn halb so hoch ist wie in einem anderen, aber dort in der gleichen Arbeitszeit

nur die Hälfte des Outputs hergestellt werden kann, ist der vermeintliche »Vorteil« dahin. Die sich daraus ergebenden »Lohnstückkosten« zeigen die durchschnittlichen Arbeitskosten pro produzierter Einheit. In Ländern mit höheren Lohnkosten ist regelmäßig auch die Produktivität höher. In Österreich und Deutschland etwa sind, im Gleichklang mit dem Durchschnitt der anderen EU-Staaten, die Lohnstückkosten in den letzten zehn Jahren sogar fast jedes Jahr gefallen.

Zum anderen sollte der Beitrag der Lohnstückkosten zur »Wettbewerbsfähigkeit« von Staaten prinzipiell nicht überbewertet werden. In Industrie und Gewerbe machen die Lohnkosten nur 10-30% der Produktionskosten aus, sind also nicht der entscheidende Kostenfaktor.<sup>2</sup> In besonders personalintensiven Bereichen wie Handel und Dienstleistungen ist der Anteil zwar höher; gleichzeitig sind diese Bereiche aber auch am wenigsten international mobil, müssen Kaufhäuser und Friseur ihre Dienste doch in der Regel vor Ort anbieten.<sup>3</sup>

Demgegenüber wird bei der oftmals erhobenen Forderung nach Senkung von Steuersätzen übersehen, dass aufgrund zahlreicher Ausnahmebestimmungen und Absetzmöglichkeiten die tatsächlich gezahlten Steuern insbesondere bei Unternehmen weit unter den nominellen Steuersätzen liegen. Die Berechnung der Körperschaftsteuer etwa resultiert aus Steuersatz, Bemessungsgrundlage und Körperschaftsteuersystem; aufgrund der höchst unterschiedlichen Körperschaftsteuersysteme ist ein Vergleich nomineller Steuersätze wenig aussagekräftig für die gesamte Steuerbelastung der Unternehmen. Zur Ermittlung der effektiven Steuerbelastung im internationalen Vergleich wird das Körperschaftsteueraufkommen zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Beziehung gesetzt.

Nach der OECD-Statistik von 2003 verzeichnet Österreich mit 2,1% des BIP einen der niedrigsten Werte, Deutschland liegt im Vergleich dazu mit 4,4% über dem OECD-Durchschnitt von 3,6%.<sup>4</sup> Eine alternative Vergleichsmöglichkeit der tatsächlichen Körperschaftsteuerbelastung stellt die Relation des Körperschaftsteueraufkommens zu den Gewinnen der Körperschaften aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung dar.

Laut einer Analyse der Europäischen Kommission zeigt sich hier ein ähnliches Bild: Österreich bildet mit Irland das Schlusslicht.<sup>5</sup> Offensichtlich ist die Körperschaftsteuer nicht das primäre Wettbewerbsproblem im Zusammenhang mit der Standortentscheidung österreichischer Unternehmen. Empirische Studien belegen ebenso, dass die Körperschaftsteuerschuld in einem durchschnittlichen Unternehmen lediglich bei etwa einem Prozent der Gesamtkosten liegt (siehe Mythos »Steu-

erwettbewerb unterminiert die Finanzierung des Wohlfahrtsstaates«, S. 145ff.).

### **Willkür von Indikatorensystemen**

Die Standortwahl international mobiler Unternehmen ist nur bedingt durch staatliche Kostensenkungen für Unternehmen (Steuer- und Lohnsenkungen etc.) zu beeinflussen. Das liegt vor allem daran, dass in die Standortwahl von Unternehmen realiter eine Vielzahl von Faktoren eingehen, die nur zum Teil direkt Kosten verursachen. Das Bildungsniveau und die berufliche Qualifikation der Bevölkerung tragen ebenso zur Attraktivität für Unternehmen bei wie die geografische Lage, die Qualität der bereitgestellten Infrastruktur in Form von Telekommunikation, Verkehr etc.

Darüber hinaus spielen institutionelle Faktoren eine entscheidende Rolle: Eine funktionierende öffentliche Verwaltung und ein sicherer Rechtsrahmen, die Nähe anderer interessanter Unternehmen sowie innovationsfreundliche Förderprogramme und Forschungseinrichtungen zählen in vielen Bereichen weit mehr als billige Arbeitskräfte. Aber auch die lokal wirksame Nachfrage ist durchaus relevant, sind doch gerade »lead markets« von der Bereitschaft der VerbraucherInnen, Neuerungen auszuprobieren, abhängig.

Ein Ansatz, der die Vielfalt der Ansiedlungsmotive zwar zur Kenntnis nimmt, aber auf problematische Weise anwendet, ist die Bildung von Indikatoren für die internationale Wettbewerbsfähigkeit, auf deren Basis Ländervergleiche angestellt werden. Jahr für Jahr machen die Länderrankings des World Economic Forum und anderer internationaler Wirtschafts-Think-tanks Schlagzeilen.<sup>6</sup> Die Grundlage bilden zum Teil einzelne Indikatoren, die auf die subjektive Bewertung ausgewählter ManagerInnen zurückgehen. Diese sind oft von höchst unterschiedlicher Qualität und Relevanz, und das Zusammenwirken der verschiedenen Indikatoren, die meist einfach zu einem Gesamtindikator für jedes Land addiert werden, ist konzeptionell völlig ungeklärt.<sup>7</sup> Eine seriöse Vorgehensweise würde einen theoriegeleiteten Zugang zu der Frage erfordern, welche Faktoren einen Staat »wettbewerbsfähig« machen. Dieser Zusammenhang ist aber höchst komplex. Der durch sein Buch »Nationale Wettbewerbsvorteile« weltbekannt gewordene Michael Porter zeigt darin, wie Faktoren, die sich in einem Land als Hemmnis erweisen, unter anderen Umständen begünstigend wirken können. Porters Schlussfolgerung: Es gibt viele unterschiedliche Wege zum Erfolg.<sup>8</sup>

## Beschränkte Mobilität von Unternehmen

Selbst wenn aus Unternehmenssicht ein anderer Standort in jeder Hinsicht als attraktiver eingeschätzt würde: Das Verlagern von Standorten verursacht Kosten, ist aufwändig, mit Risiken verbunden und stößt oft auf weitere Barrieren wie Sprachschwierigkeiten, Unterschiede in der Lebensqualität, physische Distanz etc. Deshalb denken insbesondere kleinere Unternehmen nicht täglich darüber nach, wo aktuell der günstigste Standort wäre, sondern bleiben, wo sie sind, vorausgesetzt, sie geraten nicht in eine ernste Krise.

Die Mobilität ist in der Regel bei wenigen großen internationalen Unternehmen, die nicht stark auf Umfeldbedingungen angewiesen sind, am größten. Doch selbst deren Verlagerungen erweisen sich mitunter als Fehlentscheidungen: Ende der 1990er Jahre betrug die Zahl der »Rückverlagerungen« von Produktionsanlagen bereits ein Sechstel der neuen Auslagerungen in Deutschland.<sup>9</sup> Einzelne Unternehmen mit Maßnahmen anzulocken, die die gesamte Volkswirtschaft betreffen, dürfte sich daher nach einer Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen selten lohnen.

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Paul Krugman: Der Mythos vom globalen Wirtschaftskrieg, Frankfurt 1994

<sup>2</sup> Deutsche Bundesbank: Zur Indikatorqualität unterschiedlicher Konzepte des realen Außenwerts der D-Mark, in: Monatsbericht November 1998

<sup>3</sup> Wiewohl es Bemühungen gibt, auch im Dienstleistungssektor die internationale Mobilität zu erhöhen, wie etwa die 2004 veröffentlichte und viel diskutierte Dienstleistungs-Richtlinie der EU-Kommission zeigt.

<sup>4</sup> OECD: Revenue Statistics 1965-2002, Paris 2003

<sup>5</sup> Europäische Kommission/Eurostat: Structures of the taxation systems in the European Union, Luxemburg 2004

<sup>6</sup> World Economic Forum: The Global Competitiveness Report, Genf 2004

<sup>7</sup> Christian Bellak/Richard Winklhofer: Internationale Wettbewerbsfähigkeit: Wirtschaftspolitischer (Un-)Sinn von Ländervergleichen, in: Wirtschaft und Gesellschaft Heft 4 (1997); Jürgen Janger: Der Beitrag des World Economic Forum zur wirtschaftspolitischen Wachstumsdiskussion, in: Wirtschaftspolitische Blätter Heft 1 (2004)

<sup>8</sup> Michael Porter: Nationale Wettbewerbsvorteile, München 1991

<sup>9</sup> ISI – Fraunhofer Institut Systemtechnik und Innovationsforschung: Innovationen in der Produktion, 1999

# »Staatsverschuldung ist schlecht«

*»Der Staat soll keine neuen Schulden machen, denn staatliche Verschuldung ist volkswirtschaftlich schädlich, politisch unsolid und unverantwortlich sowie eine ungerechte Belastung für künftige Generationen.«*

M

Der EU-Stabilitätspakt legt fest: Die Mitgliedstaaten dürfen mittelfristig keine Budgetdefizite machen. Staatliches »Schuldenmachen« ist möglichst zu vermeiden. In Österreich stand die Budgetpolitik der Regierung in den Jahren 2000-2002 unter der Leitlinie »Nulldefizit«. Ist ein ausgeglichener Haushalt wirklich die beste Budgetpolitik?

## **Gute Gründe für staatliche Verschuldung<sup>1</sup>**

Eine wichtige ökonomische Rechtfertigung für zeitweilige staatliche Defizite ist die Konjunkturstabilisierung und Überbrückung wirtschaftlicher Krisenzeiten. Wenn die privaten Haushalte und Unternehmen zu wenig ausgeben, etwa in Phasen konjunktureller Flaute, muss der Staat einspringen. Zum einen dadurch, dass er zulässt, dass durch konjunkturbedingte Ausfälle bei den Steuereinnahmen und Mehrausgaben für Arbeitslosenunterstützung sein Budgetdefizit wächst. Zum anderen kann der Staat durch Kreditaufnahme Investitionen finanzieren, die die gesamtwirtschaftliche Dynamik wieder in Gang bringen, sofern sie zum richtigen Zeitpunkt und im richtigen Bereich erfolgen.

Die Finanzierung von Investitionen ist eine zweite wichtige Rechtfertigung für Verschuldung. Vielfach wird behauptet, staatliche Defizite seien ungerecht, weil sie die budgetären Lasten auf zukünftige Generationen überwälzen, die dann die Kredite zurückzahlen müssen (so wie heutige SteuerzahlerInnen die Kredite, die der Staat in den letzten Jahrzehnten aufgenommen hat, bedienen). Tatsächlich werden im Rahmen von Kreditfinanzierung die Kosten teilweise auf die zukünftigen Generationen von SteuerzahlerInnen überwälzt – aber auch deren Nutzen.

Kreditfinanzierte staatliche Investitionen sind keine Bedrohung für die Zukunft und bedeuten nicht, »auf Kosten künftiger Generationen zu leben«, sie sind im Gegenteil oft Voraussetzung zukünftigen Wohlstands. Wenn mit Krediten öffentliche Investitionen finanziert werden, die künftigen Generationen zugute kommen (Schulen, Universitäten, Krankenhäuser, Verkehrsnetze etc.), dann »erben« sie also nicht nur die Schulden, sondern auch den Nutzen aus den betreffenden Ausgaben: Sie können die aufgebaute Infrastruktur nutzen, die Bildungsausgaben kommen ihrer Ausbildung zugute etc. Verschuldung

ist somit auch ein Weg, künftige Generationen an den Kosten von heutigen Zukunftsinvestitionen zu beteiligen, von denen diese profitieren werden.

Darüber hinaus »erben« künftige Generationen auch die Guthaben, die die GläubigerInnen des Staates (Privatpersonen und Banken) halten. Wenn sich also eine Verteilungsfrage stellt, dann nicht zwischen verschiedenen Generationen, sondern zwischen den Steuerzahlenden, die für Zinsen und Rückzahlung von Staatsschulden aufkommen müssen, und den GläubigerInnen des Staates: Generell sind es die Vermögenden, die dem Staat Kredite zur Verfügung stellen und von den Zinszahlungen profitieren, während alle SteuerzahlerInnen für die Zinszahlungen herangezogen werden: Dies hat umso größere Umverteilungswirkungen, je ungerechter die Steuerlast verteilt ist.

### **Die Besonderheit staatlicher Schulden**

Staatsschulden sind ökonomisch prinzipiell weder gut noch schlecht. Es kommt vor allem darauf an, wofür die aufgenommenen Kredite ausgegeben werden.

In öffentlichen Debatten wird oft gesagt, genauso wie ein privater Haushalt könne der Staat nicht mehr ausgeben, als er einnehme. Staatliche Budgetpolitik hat aber andere Aufgaben als das Finanzgebahren von privaten Haushalten.<sup>2</sup> Ein Staat muss kein ausgeglichenes Budget haben. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten entscheidend ist, was der Staat mit dem Budget macht – von wem er Einnahmen nimmt und wofür er Ausgaben tätigt. Budgets haben vor allem öffentliche Aufgaben zu erfüllen – Wohlfahrt, Verteilung, Infrastruktur etc. Anders als Privathaushalte oder Unternehmen mit ihrem Budget hat der Staat die Aufgabe, mit seinem Budget die Gesamtwirtschaft zu lenken. Gewinnerzielung (Budgetüberschüsse) oder Nulldefizit sind keine Staatsziele.

Der Wunsch, das Defizit zu senken und zu sparen, hat bei Privatleuten andere Erfolgsaussichten als beim Staat. Während die volkswirtschaftlichen Effekte der Sparanstrengung eines einzelnen Privathaushalts vernachlässigbar sind, weil sie aufgrund ihrer geringen Größe nicht ins Gewicht fallen, ist das beim Staat anders. Wegen seiner enormen wirtschaftlichen Größe können staatliche Sparpläne volkswirtschaftliche Folgen haben, die unter Umständen sogar seine eigenen Sparvorhaben vereiteln: Staatliche Sparmaßnahmen (etwa Kürzungen von Sozialleistungen) führen bei den vielen privaten Betroffenen zu Einkommens- und Ausgabeneinbußen, die sich vor allem bei schlechter gesamtwirtschaftlicher Stimmungslage negativ auf die Wirtschafts-

entwicklung auswirken können – was sich dann wiederum z.B. in sinkenden Steuereinnahmen und steigenden Ausgaben des Staates für Arbeitslosenunterstützung bemerkbar macht. Diese sinkenden Einnahmen und steigenden Ausgaben können die ursprünglichen Einsparungseffekte konterkarieren, sodass sich das Defizit im Endeffekt nicht verringert. So haben etwa in den 1930er Jahren zahlreiche europäische Staaten auf die Wirtschaftskrise mit dem Versuch reagiert, ihre Budgets auszugleichen – mit desaströsen gesamtwirtschaftlichen Folgen. Ein weiteres Beispiel: In den letzten Jahren haben die Obergrenzen für staatliche Verschuldung des so genannten Stabilitäts- und Wachstumspakts der EU dazu geführt, dass Staaten in wirtschaftlich schlechten Zeiten gezwungen waren, Sparanstrengungen zu unternehmen, um die Regeln des Pakts nicht zu verletzen. Das hat die Konjunktur weiter geschwächt, was wiederum zu Steuerausfällen geführt hat, die die geplante Senkung der staatlichen Defizite verhinderten. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrung wurde 2005 eine Reform des Stabilitätspakts beschlossen, um mehr Spielraum für Budgetpolitik zu ermöglichen.

Für die Übernahme öffentlicher Aufgaben und die daraus oft entstehende Notwendigkeit, sich zu verschulden, ist der Staat besser gerüstet als andere. Anders als Privatleute muss der Staat seine Schulden de facto nie zurückzahlen – denn er hat ein »ewiges Leben«. Er muss nur die laufenden Zinsen auf Staatsschulden zahlen, die Kreditsumme kann er immer wieder durch neue Kredite abdecken. Das ist ohne Probleme möglich, solange die Zinsen und die jährliche Neuverschuldung nicht schneller wachsen als die Steuereinnahmen.

Zur Beurteilung der Tragfähigkeit von Staatsverschuldung ist nämlich in einer wachsenden Volkswirtschaft nicht die wachsende Verschuldung des Staates an sich ausschlaggebend, sondern das Verhältnis des Schuldenstands zum Bruttoinlandsprodukt (BIP). Ein Beispiel: Gesetzt, das BIP liegt bei 100 Mrd. € und der Schuldenstand aus der Vergangenheit beträgt 60 Mrd. €. Daraus folgt eine Schuldenquote von 60% des BIP. Dann kann bei einer nominellen BIP-Wachstumsrate von 5% das jährliche Budgetdefizit (also die Neuverschuldung) bei 3% vom BIP liegen, aber die Schuldenquote beträgt noch immer 60% (da  $63/105=60$ ), bleibt also stabil.

Das zeigt, dass selbst permanente Neuverschuldung an sich nicht dazu führt, dass »die Schulden explodieren«, wie das oft beschworen wird. Problematisch wird es nur dann, wenn die Neuverschuldung permanent höher ist als das Wirtschaftswachstum. Dann steigt die Verschuldungsquote am BIP. Auch das Zinsniveau spielt eine Rolle: Liegen die Zinsen abzüglich Inflation (das ergibt das so genannte reale Zinsni-

veau) höher als die Wachstumsrate, dann steigt die Belastung durch Zinszahlungen schneller als die Einnahmen des Staates (denn die Steuereinnahmen steigen in der Regel in Relation zum Wirtschaftswachstum). Das Zinsniveau für Staatspapiere ist von vielen Faktoren abhängig (Konjunktur, Stimmung auf den Finanzmärkten, Kräfteverhältnisse zwischen Gläubiger- und Schuldnerseite etc.), wird aber zumindest zum Teil auch von staatlicher Politik, nämlich der Zinspolitik der Notenbank, beeinflusst. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, allen voran Wirtschaftswachstum und Zinsniveau, spielen also eine entscheidende Rolle dafür, ob Staatsverschuldung tragfähig ist oder nicht. Dass staatliche Politik diese Rahmenbedingungen beeinflussen kann, wird oft nicht erwähnt.<sup>3</sup>

Die Existenz von Staatverschuldung bedeutet nicht, dass die betroffene Bevölkerung, die gesamte Volkswirtschaft »über ihre Verhältnisse lebt«. Denn des einen Schulden sind des anderen Guthaben. Staatsverschuldung bedeutet, dass der Staat Kredite und Anleihen bei Banken und Privatpersonen aufnimmt, die für diese Banken und Privatpersonen Guthaben darstellen.<sup>4</sup> Die Volkswirtschaften Deutschlands und Österreichs haben also vorwiegend Schulden »bei sich selbst«.

### **Die wahren Budgetprobleme**

Die Konzentration auf den Budgetsaldo übertönt eine notwendige Diskussion über die Wirkungen von Budgetpolitik auf Wirtschaft und Gesellschaft – wofür wird Geld ausgegeben, und wer soll zur Finanzierung herangezogen werden? (Vgl. die Mythen »Steuern werden nach der Leistungsfähigkeit bezahlt«, S. 24ff., und »Das Budget hat kein Geschlecht«, S. 29ff.)

Die genannten Argumente bedeuten aber nicht, dass Budgetdefizite immer positiv sind. Budgetdefizite implizieren nämlich eine Umverteilung zu Kapitaleignern: Die Gläubiger des Staates erhalten Zinsen, die aus Steuerzahlungen finanziert werden. Bei länger anhaltenden Defiziten, die weder zur Konjunkturstabilisierung noch zur Finanzierung von Investitionen oder außergewöhnlichen vorübergehenden Belastungen eingesetzt werden, aber durch Kreditaufnahme im Inland finanziert werden, stellt sich die Frage, wieso dieses Geld nicht anders aufgebracht wird. Wer sich etwa den Ankauf von staatlichen Schuldpapieren leisten kann, könnte eigentlich genauso gut mehr Steuern zahlen und damit die Budgetlücke decken.

Budgetdefizite werden auch häufig von Regierungen bewusst erzeugt und als strategisches Instrument zum Abbau öffentlicher Leistungen eingesetzt: Zuerst werden die Steuern gesenkt. Die daraus

resultierenden Einnahmehausfälle für den Staat führen zu einem Budgetdefizit. Dieses Defizit dient dann in einem nächsten Schritt als Argument dafür, staatliche Ausgaben einzusparen (die nun als »nicht mehr finanzierbar« bezeichnet werden).

Budgetpolitik ist eines der zentralen politischen Gestaltungsinstrumente. Alle Budgetziele, auch das Anstreben eines ausgeglichenen Budgets, folgen vorwiegend politischen Motiven und sind nicht Ausdruck ökonomischer Notwendigkeiten.

### **Anmerkungen**

<sup>1</sup> Siehe dazu auch: Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen (BEIGEWUM): Mythos Nulldefizit, Wien 2000

<sup>2</sup> Heiner Flassbeck: Sparen in der Not, Unternehmen tot, Financial Times Deutschland, 8.10.2002

<sup>3</sup> Arne Heise: Das Konzept einer nachhaltigen Finanzpolitik aus heterodoxer Sicht – ein Diskussionsbeitrag, Vienna University of Economics Working Paper No.76 (2001), <http://www.wu-wien.ac.at/vw1/papers/wu-wp76.pdf>

<sup>4</sup> Zum Teil werden diese Guthaben zwar im Ausland gehalten, dafür werden aber im Gegenzug Staatspapiere anderer Staaten im Inland besessen.

## »Die Steuern sind zu hoch«

»In Deutschland und Österreich sind die Steuern zu hoch. Sie würgen die Wirtschaftskraft ab und zerstören die Wettbewerbsfähigkeit. Der Anteil der Steuern am Bruttoinlandsprodukt (>Abgabenquote<) muss daher unbedingt gesenkt werden.«

M

Eines der prominentesten budgetpolitischen Ziele der österreichischen Bundesregierung ist die Senkung der Abgabenquote: Die Anteil von Steuer- und Sozialbeitragseinnahmen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) soll bis spätestens zum Jahr 2010 auf 40% verringert werden.

Neben der Staats(ausgaben)quote, die die gesamten öffentlichen Ausgaben ins Verhältnis zum BIP setzt, ist die Abgabenquote einer der wichtigsten Indikatoren zur Einschätzung der Größe des Staatssektors. Sie dient als Maß dafür, welchen Anteil der inländischen Produktion der öffentliche Sektor (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger) in Form von Sozialabgaben und Steuern vereinnahmt, um damit das Angebot an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen zu finanzieren bzw. um zwischen hohen und niedrigen Einkommen und Vermögen umzuverteilen. Aus der Perspektive der Steuerzahlenden (Unternehmen und Privatpersonen) stellen Steuern und Sozialbeiträge eine Belastung dar, die die erwirtschafteten Einkommen verringern. Aus Sicht des öffentlichen Sektors sind Steuern und Sozialabgaben in der Regel die wichtigste Einnahmenquelle zur Finanzierung der öffentlichen Aufgaben.

Die politische Zielvorgabe, die Abgabenquote mittelfristig beträchtlich zu senken, drängt die Finanzierungsfunktion von Steuern und Sozialbeiträgen in den Hintergrund. Dauerhaft sinkende Steuern und Sozialbeiträge müssen entweder durch eine Erhöhung der Einnahmen oder eine Senkung der Ausgaben ausgeglichen werden. Optionen auf der Einnahmenseite sind die Erhöhung von Gebühren<sup>1</sup> oder der Staatsverschuldung. Gebührenerhöhungen sind verteilungspolitisch problematisch, denn sie belasten in der Regel niedrige Einkommen überdurchschnittlich. Auch die dauerhafte Finanzierung zumindest laufender Ausgaben durch eine ständige Erhöhung der öffentlichen Schulden ist abzulehnen, weil sie wachsende Zinslasten verursacht, die den Handlungsspielraum der öffentlichen Hand auf Dauer einschränken.

### **Eine niedrige Abgabenquote können sich nur Reiche leisten**

Die mittelfristige Strategie der österreichischen Regierung besteht darin, parallel zu den Abgaben auch die Ausgaben zu senken: Die Ausgabenquote soll gemäß dem Rückgang der Abgabenquote gesenkt werden,

um mittelfristig wieder ein »Nulldefizit« zu erreichen. Während einige der eingeleiteten Sparmaßnahmen sicherlich sinnvoll sind (etwa eine effizientere Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden), so ist doch auf die negativen sozial- und beschäftigungspolitischen Effekte der meisten dieser »Ausgabenreformen« (Pensions- und Gesundheitsreform sowie Verwaltungsreform bzw. Abbau der öffentlich Beschäftigten) hinzuweisen. Umverteilung passiert in Deutschland und Österreich vor allem über die öffentlichen Ausgaben: Sie kommen vorwiegend sozial weniger Begünstigten zugute (z.B. Sozialleistungen).<sup>2</sup> Deshalb hat die Senkung von öffentlichen Ausgaben in der Regel negative verteilungspolitische Konsequenzen, insbesondere wenn sie den Sozialbereich betreffen. Wie bei breit angelegten Gebührenerhöhungen werden erneut die unteren Einkommensschichten stärker belastet.

Die Senkung der Abgabenquote als strategisches Konzept zum Umbau der Staatsaufgaben – der eigentliche Kernpunkt – lässt erahnen, dass mit diesem neu gefundenen Zahlenfetisch einem Programm der Umverteilung nach oben zum Durchbruch verholfen werden soll. Dieses Umverteilungsprogramm hat auf beiden Seiten des Staatshaushalts negative Wirkungen auf Menschen mit niedrigem Einkommen, insbesondere auf Frauen. Eventuelle Steuerentlastungen werden jenen zu Gute kommen, die gut organisiert sind und ihre Beschwerden laut vorbringen können. Die Unternehmensseite kann lang versprochene Steuerentlastungen erneut einfordern. Mit dem Argument, Kapital und Vermögen könnten sich durch Abwanderung der Besteuerung entziehen, wurden schon zahlreiche Steuerentlastungen begründet. Frauen besitzen weniger Kapitalwerte als Männer, sind weniger oft Unternehmerinnen und beziehen generell weniger Einkommen als Männer. Sie sind häufiger in flexiblen, atypischen und prekären Jobs beschäftigt. Eine Steuer- und Abgabensenkung wird daher die finanzielle Situation der Frauen nicht nur nicht verbessern, sondern sie über die Ausgabenkürzung vielmehr noch verschlechtern.

Politische Parteien sowie Regierungen sind auch danach zu beurteilen, ob und in welcher Form die Abgabenquotenveränderung auf ihrem Programm steht. Erfolgt durch die Hintertür der Abgabenquotensenkung eine Neufestlegung der Staatsaufgaben? Wird eine breitere Diskussion darüber erschwert, da die Senkung der Quote unter dem Deckmäntelchen einer ökonomischen Notwendigkeit verkauft wird? Ist die politische Verantwortlichkeit hinter vermeintlichen ökonomischen Sachzwängen versteckt? Oder werden die wichtigen wirtschafts-, gesellschafts-, umwelt- und frauenpolitischen Themen angegangen?

Und gestaltet die Regierung für diese Ziele – und nicht für eine Quote – ihre Staatseinnahmen und Staatsausgaben entsprechend?

### **Abgabenquote und Wirtschaftswachstum**

Die verteilungspolitischen Wirkungen werden von der bestehenden Zielvorgabe einer nachhaltigen Reduktion der Abgabenquote vernachlässigt. Im Vordergrund stehen vielmehr die Belastungseffekte von Steuern und Abgaben für Unternehmen und private Haushalte. Sie bilden den Hintergrund für die beiden Begründungen, die die Regierung für die Senkung vorbringt: Erstens sei die hohe Abgabenquote schädlich für das Wirtschaftswachstum. Zweitens gefährde eine im internationalen Vergleich überdurchschnittliche Abgabenquote die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands und Österreichs.

In der Tat ist die österreichische Abgabenquote höher als der internationale Durchschnitt: Sie betrug im Jahr 2002 nach Angaben der OECD in Österreich 44%, in der EU-15 lag sie dagegen nur bei 40,6% und in der OECD insgesamt bei 36,3% des BIP; Deutschland liegt mit 36% am OECD-Durchschnitt.<sup>3</sup> Kann daraus geschlossen werden, dass eine Senkung der Abgabenquote das Wirtschaftswachstum fördern und die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands und Österreichs verbessern würde? Vorweg: Wenn die Höhe der Abgabenquote tatsächlich ein ökonomisches Gütesiegel wäre, dann müssten Staaten in Afrika zu den dynamischsten Wirtschaftsregionen der Welt gehören – denn dort sind die Steuerlasten konkurrenzlos niedrig.

In zahlreichen Ökonomielehrbüchern findet sich folgende Theorie:<sup>4</sup> Bis zu einer gewissen Höhe sei ein Anstieg der Abgabenquote positiv für das Wirtschaftswachstum. Der Staat könne mit den erzielten Einnahmen Ausgaben finanzieren, die das Wachstum erhöhen, wie beispielsweise Bildungs- oder Infrastrukturausgaben. Überschreite die Abgabenquote aber ein bestimmtes »kritisches« Niveau, so habe dies negative Anreize für die Leistungsbereitschaft der arbeitenden Bevölkerung und für unternehmerisches Engagement, sie dämpfe damit das Wirtschaftswachstum.

Diese Argumentation ist zunächst theoretisch umstritten, und es ist empirisch unmöglich, die »optimale« Höhe der Abgabenquote zu bestimmen. Außerdem zeigt schon ein einfacher internationaler Vergleich, dass ein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Höhe der Abgabenquote und dem Wirtschaftswachstum nicht besteht: So weisen beispielsweise die skandinavischen Länder und Frankreich – Länder mit Abgabenquoten über 40% – ein recht dynamisches Wirtschaftswachstum auf. Dagegen ist die Wachstumsperformance der Schweiz und Ja-

pans, deren Abgabenquoten unter 30% liegen, in den letzten Jahren ziemlich schwach. Ebenso wenig können empirisch-ökonomische Studien, die viele Länder einbeziehen, einen eindeutigen negativen Zusammenhang zwischen dem Niveau der Abgabenquote und dem Wachstum nachweisen.<sup>5</sup>

Auch mit der internationalen Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft hat die Höhe der Abgabenquote wenig zu tun (siehe Mythos »Ohne Reformen ist der Wirtschaftsstandort in Gefahr«, S. 9ff.).

Ein gegebenes Abgabenniveau kann mit unterschiedlichen Steuerstrukturen verbunden sein. Die Abgabenquote gibt keine Auskunft bezüglich der Besteuerung der einzelnen ökonomischen Aktivitäten (Einsatz von Kapital und Arbeit sowie Konsum). Auch liefert sie keine Informationen über das Verhältnis der Abgabenlast von Unternehmen und Haushalten sowie über unterschiedliche Belastungen verschiedener Unternehmen und privater Haushalte.

In Österreich und Deutschland ist nicht die Höhe der Abgabenquote, sondern die Struktur der Abgaben problematisch – verteilungs-, aber auch beschäftigungspolitisch. Teilt man die Gesamtabgaben in Steuern und Sozialbeiträge auf, so zeigt sich, dass im internationalen Vergleich nur die Belastung mit Sozialbeiträgen (die so genannten Lohnnebenkosten) überdurchschnittlich hoch ist und langfristig ansteigt. Dadurch wird der Faktor Arbeit zunehmend verteuert. Die Absenkung von Sozialbeiträgen erfordert jedoch keineswegs einen Abbau der Leistungen aus den sozialen Sicherungssystemen. Geringere Sozialbeiträge können auch durch höhere Steuern ausgeglichen werden. Allerdings sollten nicht die Verbrauchssteuern weiter erhöht werden, die die Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen überdurchschnittlich belasten: Viel mehr Spielraum besteht bei den Steuern für Vermögende und Unternehmen, deren Beitrag zum gesamten Steueraufkommen in Österreich langfristig erheblich gesunken und gerade auch im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich hoch ist.

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Gebühren sind festgesetzte Abgaben, die erhoben werden, wenn eine bestimmte staatliche Leistung in Anspruch genommen wird, z.B. Verwaltungsgebühren für die Ausstellung eines Reisepasses oder zur Benützung einer Autobahn etc. Im Gegensatz zu Steuern kann man sich den Gebühren entziehen, indem man die Leistung nicht in Anspruch nimmt. Steuern haben Zwangscharakter ohne Anspruch auf Gegenleistung, sie werden verpflichtend erhoben und sind in der Regel nicht zweckgebunden. Sozial(versicherungs)beiträge sind wie Steuern verpflichtend, aber mit Anspruch auf Gegenleistung und zweckgebunden. Steuern und Sozialversicherungsbeiträge zusammengenommen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt bilden die Abgabenquote.

<sup>2</sup> Alois Guger: Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich, Wien 1996

<sup>3</sup> OECD Revenue Statistics, Paris 2004

<sup>4</sup> Die so genannte Lafferkurve, benannt nach dem Wirtschaftswissenschaftler Arthur Laffer, setzt die Steuereinnahmen mit dem Steuersatz in Beziehung. Die Kurve ist so geformt, dass die Gesamtsteuereinnahmen bei steigendem Steuersatz zunächst zunehmen und ab einem gewissen Punkt wieder abnehmen, weil die gesamtwirtschaftliche Aktivität bei zu hohen Steuersätzen sinke. Siehe beispielsweise Rüdiger Dornbusch/St Stanley Fischer: Makroökonomik, München 1985.

<sup>5</sup> Peter Bofinger: Wir sind besser, als wir glauben, München 2005

## »Steuern werden nach der Leistungsfähigkeit bezahlt«

*»Die Besteuerung ist an der individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Wirtschaftssubjekte orientiert. Steuerpflichtige von gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit sollten demnach die gleich hohe Abgabenlast tragen. Persönliche Verhältnisse der EinkommensbezieherInnen werden, soweit sie die ökonomische bzw. finanzielle Leistungsfähigkeit beeinflussen, bei der Steuerbemessung herangezogen. Soll nun die Steuerlast zwischen den Wirtschaftssubjekten gerecht verteilt werden, so sind entsprechend dem Kriterium der Leistungsfähigkeit höhere Einkommen mit einem höheren Durchschnittssteuersatz zu belegen.«*

M

In der politischen Umsetzung<sup>1</sup> werden zwei grundlegende Zielsetzungen im Zusammenhang mit der Steuererhebung verfolgt. Zum einen stellen Steuern die wichtigste Einnahmequelle für den Staat zur *Finanzierung der Staatsaufgaben* dar. Steuern stellen zum anderen die Mittel bereit, die zur Anwendung verschiedenster wirtschafts- und sozialpolitischer Instrumentarien notwendig sind, um die Erfüllung wichtiger Aufgaben in anderen Politikbereichen zu gewährleisten, beziehungsweise sie selbst sind als ein solches Instrumentarium einsetzbar.

Es geht also nicht nur darum, aus rein fiskalischen Gründen eine Menge Geld einzutreiben, sondern darüber hinaus werden *gezielte Effekte der wirtschaftspolitischen Steuerung* angestrebt. Beispielsweise sind Steuern ein durchaus probates Mittel der Einkommenspolitik zum Zwecke der Erreichung einer ausgeglicheneren Einkommensverteilung.

### **Wer soll wieviel Steuern vom Einkommen zahlen?**

Gilt das Prinzip der Leistungsfähigkeit, dann sollten Steuersätze umso höher sein, je höher die Steuerbemessungsgrundlage ist. Ein solches Steuersystem heißt »progressiv« und bedeutet im Bereich der Einkommensteuer z.B., dass der Steuersatz mit steigendem Einkommen steigt. Höhere Einkommen zahlen in diesem System überproportional mehr Steuern.

»Regressiv« wird ein Steuersystem genannt, in dem die relative Steuerbelastung für untere Einkommensklassen höher ist als für die oberen. Das kann auch bei einem einheitlichen Steuersatz für alle der Fall sein. Beispielsweise wird bei der Berechnung der Umsatzsteuer (auch Mehrwertsteuer genannt), die beim Kauf eines Produktes anfällt, nicht auf die gekaufte Menge oder das Einkommen der Kaufenden geach-

tet, sondern alle zahlen den gleichen Steuersatz pro Stück. Da aber bei niedrigen Einkommensklassen ein höherer Anteil am Einkommen für Konsumausgaben aufgewendet wird als bei höheren Einkommensklassen, belastet die einheitliche Umsatzsteuer die unteren Klassen stärker.

Ob das Steuersystem eines Staates dem Leistungsfähigkeitsprinzip folgt, lässt sich also grob danach bewerten, ob es stärker aus progressiven oder aus regressiven Steuern besteht.

Eine Analyse des Steueraufkommens in Deutschland und Österreich<sup>2</sup> verdeutlicht die Unterschiede in der gesamten Abgabenbelastung der verschiedenen »Besteuerungsobjekte«. Die progressive Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge tragen rund zwei Drittel zum gesamten Steueraufkommen bei, aber auch die regressiv wirkende Umsatzsteuer macht rund ein Drittel aus. Gerade letztere zeichnet sich, da sie am Konsum bzw. Verbrauch ansetzt und daher das Einkommen der Steuerpflichtigen nicht berücksichtigen kann, durch eine enorm regressive Wirkung auf die Einkommensverteilung aus.<sup>3</sup> Der Beitrag der Körperschaftsteuern auf Unternehmen zu den gesamten staatlichen Steuereinnahmen beträgt dagegen bloß zwischen 2,9 und 5,1%, und der Anteil der vermögensbezogenen Steuern nur zwischen 1 und 3% – und das ist auch im internationalen Vergleich sehr wenig. Mit der hohen Steuerbelastung der lohnabhängigen Arbeit liegen Deutschland und Österreich dagegen im internationalen Vergleich im Spitzenfeld. Obwohl diese Abgaben auf Löhne und Gehälter der Finanzierung zahlreicher Sozialleistungen zugute kommen, ist dieser Umstand insofern für die Wirkung auf die Einkommensverteilung zwischen Kapital und Arbeit problematisch, als ein Großteil der Belastung von den abhängig Beschäftigten getragen wird. Aber auch im Hinblick auf die Verteilung innerhalb der lohnsteuerpflichtigen Einkommen wirkt der ab der Höchstbeitragsgrundlage gleich bleibende Beitrag zur Sozialversicherung regressiv; diese Regressivität wird durch steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten sowie die Ungleichheit von Beitragszahlungen der verschiedenen Erwerbseinkommen noch zusätzlich verstärkt.

### **Ungleiche Behandlung der verschiedenen Einkunftsarten**

Die deutlich unterschiedliche Belastung der verschiedenen Einkunftsarten ist durch deren ungleiche Behandlung erklärbar. So werden etwa lohnsteuerpflichtige Einkünfte nach dem Quellenabzugsverfahren<sup>4</sup> direkt besteuert. Selbständige Einkünfte werden ebenfalls direkt an der Quelle erfasst, allerdings mit dem entscheidenden Unterschied, dass den Steuerpflichtigen erhebliche Spielräume bei der Gestaltung ihrer

Betriebsausgaben im Zuge der Gewinnermittlung zur Verfügung stehen. Dadurch besteht die Chance, die Steuerbemessungsgrundlage zu reduzieren. Land- und forstwirtschaftliche Einkünfte wiederum werden nach dem Einheitswert – ein in Österreich in den 1970er Jahren festgesetzter Wert, der vom aktuellen Verkehrswert bzw. Marktpreis von Grund und Boden bereits erheblich abweicht – bewertet. Zum einen wird dadurch die Bemessungsgrundlage zu niedrig angesetzt, zum anderen verstärkt die Möglichkeit der Pauschalierung der Einkünfte die Ungleichbehandlung nicht nur zwischen den Einkunftsarten, sondern auch zwischen den einzelnen Betrieben.

Zusätzlich besteht im deutschen wie auch im österreichischen Steuersystem ein Nebeneinander der progressiven und proportionalen Besteuerung diverser Einkunftsarten. Arbeitseinkünfte (Löhne und Gehälter) unterliegen der progressiven Einkommensbesteuerung mit Steuersätzen bis 50%, während Einkünfte aus Kapitalvermögen (z.B. Zinsen, Dividenden) mit einem geringeren proportionalen Satz von 25% endbesteuert sind. So ist etwa für eine Person mit geringem Einkommen der Steuersatz von 25% auf Sparzinsen relativ hoch, während vermögende Personen davon verhältnismäßig geringer belastet sind. Diese Wirkung hat zusätzlich eine geschlechtsspezifische Komponente – sie trifft vor allem Frauen, deren Einkommen vorwiegend im unteren Einkommensbereich liegen und folglich relativ stärker belastet sind.

Ein weiteres Beispiel, das gegen die Forderung steuerlicher Leistungsfähigkeit verstößt, ist die Flat Tax. Dieses Steuermodell wird immer wieder von Ultraliberalen in wirtschaftspolitischen Diskussionen als besonders einfach und gerecht propagiert und wurde etwa 2004 in der Slowakei und Rumänien eingeführt. Bei dieser Steuer wird von jedem Einkommen, unabhängig von dessen Höhe, der gleiche Prozentsatz an Steuern abgezogen. Wie bei den Kapitalvermögen ist ein solcher Proportionalatz verteilungspolitisch problematisch – GewinnerInnen sind abermals ausschließlich jene mit hohem Einkommen. Sämtliche derzeit bestehenden Steuerbegünstigungen, Werbungskosten, Sonderausgaben, etc. könnten von der Bemessungsgrundlage nicht abgezogen werden. Es sei denn, Ausnahmen werden konstruiert, die das System wieder intransparenter und komplizierter gestalten. Die verloren gegangene Progression kann aber durch keine Ausnahmeregelung kompensiert werden.

## Kapital und Vermögen

Vermögensteuern, die *umfassend* das gesamte Privatvermögen, bestehend aus Immobilien-, Finanz-, Betriebs- und Gebrauchsvermögen natürlicher Personen besteuern, werden im EU-Raum in Dänemark, Frankreich, Luxemburg, den Niederlanden, Schweden und Spanien erhoben. In Österreich wurde die Vermögensteuer 1994 abgeschafft, in Deutschland wird sie seit 1997 nicht mehr erhoben. Die noch verbleibenden Steuern vom Vermögen, wie Schenkungs-, Erbschafts- und Grundsteuern, tragen nicht nur anteilmäßig weniger zum Steueraufkommen bei als in vergleichbaren Ländern, auch in Relation zum BIP liegen sie mit 0,8% in Deutschland und 0,6% in Österreich unter dem EU-Schnitt von 1,9%.<sup>5</sup> Für die Besteuerung von Immobilien etwa bleiben lediglich die Grundstücke, auf denen sie sich befinden. Und das Aufkommen der Grundsteuer liegt in Deutschland und Österreich bereits im Bagatellbereich. Da Immobilienbesitz ungleich verteilt ist, die Höhe der Besteuerung aber unbedeutend ist, wird die Verteilungswirkung von unten nach oben verstärkt. Die Ursache der steuerlich privilegierten Behandlung von Grund- und Immobilienvermögen liegt in den bereits erwähnten Bewertungsverfahren nach dem Einheitswert, was schätzungsweise dazu führt, dass der tatsächliche Wert etwa um das Zehnfache unterschätzt wird.

Die Erträge von Kapitalgesellschaften werden im Rahmen der Körperschaftsteuer besteuert. Hier ergibt sich das sonderbare Phänomen, dass durch die Anwendung unterschiedlicher Verfahren zur Berechnung der Steuerbemessungsgrundlage sowie die Inanspruchnahme von Steuerbegünstigungen die Körperschaftsteuerbelastung je Unternehmen unabhängig von deren Erträgen in Österreich erheblich voneinander abweicht. Bei einem durchschnittlichen Unternehmen umfasst die Körperschaftsteuerbelastung lediglich rund 1% der gesamten Kosten des Unternehmens; etwa zwei Drittel aller Unternehmen in Österreich zahlen keine Körperschaftsteuer. Der Anteil der Körperschaftsteuer am gesamten Steueraufkommen ist mit 2,9% in Deutschland bzw. 5% in Österreich<sup>6</sup> verhältnismäßig gering.

Die Erzielung umverteilender Wirkungen im Steuersystem beinhaltet ebenso, dass neben Löhnen und Gehältern gleichermaßen Kapitaleinkommen dem Kriterium der Leistungsfähigkeit entsprechend besteuert werden. Die Realität zeigt aber, dass sowohl Gewinne und Kapitaleinkommen als auch höhere Einkommen sowie Vermögensbesitz immer weniger zum Steueraufkommen beitragen. Dieses liegt nicht in Gewinn einbußen begründet, ganz im Gegenteil, die Einkommen aus Gewinn und selbständiger Tätigkeit sind im letzten Jahrzehnt stärker

gewachsen als jene der BezieherInnen von Löhnen und Gehältern – ein Beleg für die Leistungsfähigkeit des Steuersystems?

### **Internationaler Ausblick**

Generell ist die Einkommensumverteilung über Steuern und Abgaben in Österreich im internationalen Vergleich relativ gering, da die Steuerstruktur aufgrund des hohen Anteils an proportionalen, regressiven und indirekten Steuern ein geringes Umverteilungspotenzial aufweist. Der OECD-Durchschnitt auf Einkommen- und Ertragsteuern liegt demnach bei insgesamt 35,3% am Gesamtsteueraufkommen, ähnlich der EU 15 mit 34,1%, in Österreich entfallen lediglich knapp 30% auf Einkommen- und Ertragsteuern, in Deutschland 28%. Noch extremer stellt sich der internationale Vergleich bei den vermögensbezogenen Steuern dar, der einen OECD-Durchschnitt von 5,5% zeigt und in dem Österreich mit 1,3% das Schlusslicht ist. Die USA hingegen weisen Steuern vom Vermögen in Höhe von fast 12% aus, die Einkommen- und Ertragsteuern betragen sogar 44,4%. Ähnlich hohe Werte des Steueraufkommens vom Einkommen bzw. Vermögen zeigen Kanada, Australien und Japan, auch Großbritannien mit knapp 38% und 12%. Diese Länder haben allerdings generell eine geringere Steuerbelastung und niedrigere Steuersätze, weisen aber durch ihren geringen Anteil an indirekten Steuern und aufgrund der höheren Vermögensbesteuerung eine insgesamt progressivere Steuerstruktur auf.

### **Anmerkungen**

<sup>1</sup> Vgl. dazu Werner Doralt/Hans Ruppe: Grundriss des österreichischen Steuerrechts, Wien 2003.

<sup>2</sup> Stefan Bach/Wolfgang Scheremet/Bernhard Seidel/Dieter Teichmann: Internationale Entwicklungstendenzen nationaler Steuersysteme, Berlin 2001.

<sup>3</sup> Indirekte Steuern, wie etwa die Umsatzsteuer, werden grundsätzlich vom Unternehmen auf KonsumentInnen überwält – die persönliche Leistungsfähigkeit wird dabei nicht berücksichtigt.

<sup>4</sup> Betrifft vor allem die Einkommensteuer, Ansatzpunkt der Besteuerung ist direkt an der Einkommensentstehung, das heißt, die Steuer wird direkt vom Arbeitgeber an das Finanzamt abgeführt.

<sup>5</sup> Eurostat/Europäische Kommission: Structures of the taxation systems in the European Union, Brussels 2004.

<sup>6</sup> OECD Revenue Statistics, Paris 2004

# »Das Budget hat kein Geschlecht«

M

*»Die Auswirkungen des staatlichen Budgets treffen alle Staatsangehörigen gleich – ob sie Frauen oder Männer sind, spielt dabei keine Rolle.«*

Kritische Analysen lenken seit geraumer Zeit die Aufmerksamkeit auf die immensen Verteilungswirkungen der Budgetpolitik. In jüngster Zeit gibt es verstärkt Stimmen, die auf geschlechtsspezifische Wirkungen hinter der neutral wirkenden Sachlichkeit staatlicher Haushalte hinweisen.

Ein Budget ist formal gesehen ein Haushaltsplan, der eine Gegenüberstellung von geplanten Ausgaben und geschätzten Einnahmen für eine Wirtschaftsperiode enthält. Budgetzahlen, welche die Situation eines Staatshaushaltes, von Kommunen, Bezirken oder Organisationen beschreiben, werden daher oft als das Ergebnis von Sachzwängen präsentiert, als unabänderlich. Dass diese Zahlen aber das Ergebnis gesellschafts- und damit auch geschlechtspolitischer Machtverhältnisse darstellen, wird nur allzu gerne verschleiert.

Feministische Staatstheorien erhellen in unterschiedlichen Zugängen der Staatlichkeit zu Grunde liegende Strukturen: Der Staat ist eine von Männern für Männer geschaffene Institution, was an dessen männerbündischer Genese, dem historischen Konstituierungsprozess, Organisationsstrukturen und Interessenlagen abgelesen werden kann.

Der Begriff »Etat« bezeichnet aber nicht nur den Staat, sondern auch das Budget, d.h. den Zugriff auf die finanziellen Mittel, und demzufolge ist das Budget auch kein neutrales Instrument, sondern Staat, Budget und Männlichkeit sind eng miteinander verwoben.<sup>1</sup> Die scheinbare Objektivität und Neutralität von Zahlen wird vorgeschoben, um Sachzwänge vorzutäuschen. Budget- und Steuerpolitik sind aber wesentliche Gestaltungselemente einer Regierung. Ein Budget ist und bleibt in Zahlen gegossene Gesellschaftspolitik. Dies würde nahe legen, dass der Wirkungszusammenhang zwischen budgetpolitischen Entscheidungen und Geschlechterverhältnissen integraler Bestandteil budgetpolitischer Analysen ist.

## **Budgetpolitik ist nicht geschlechtsneutral**

Nach wie vor sind finanzwissenschaftliche Theorie und budgetpolitische Praxis jedoch blind gegenüber geschlechtsspezifischen Wirkungen von Einnahmen- und Ausgabenpolitik bzw. von Auswirkungen unterschiedlicher wirtschaftspolitischer Strategien. Budgetpolitische Maßnahmen, die geschlechterneutral erscheinen, können durchaus

unterschiedliche Auswirkungen auf Männer und Frauen haben, auch wenn diese weder geplant noch beabsichtigt waren. Tatsächlich haben Frauen und Männer unterschiedliche wirtschaftliche und gesellschaftliche Positionen inne – sind daher von ökonomischen Aktivitäten des Staates und des Marktes unterschiedlich betroffen und reagieren auf finanzielle Anreize nicht identisch.<sup>2</sup>

Solange es unterschiedliche Ausgangsvoraussetzungen für Männer und Frauen gibt, somit Unterschiede in Einkommen, Beschäftigungsgrad und Ausbildung etc. bestehen, wirken auch scheinbar geschlechterneutrale Maßnahmen geschlechtsspezifisch unterschiedlich.

Ein Bereich, der nach wie vor völlig aus dem traditionellen wirtschaftspolitischen Denken ausgeklammert wird, ist der Beitrag der unbezahlten – überwiegend von Frauen geleisteten – Arbeit zur Gesamtwirtschaft. Diese unbezahlt geleistete Arbeit wird in verschiedenen Studien auf bis zu 40% des BIP geschätzt. Es wird außer Acht gelassen, dass finanzielle Maßnahmen auch Auswirkungen auf die unbezahlte Arbeit haben. Staatliche Ausgabenkürzungen bedeuten oft nicht propagierte Effizienzsteigerungen, sondern Verlagerung in den unbezahlten Sektor. Evident ist dies im Bereich Betreuungsarbeit, ob Kinderbetreuung oder Altenpflege. So sind beispielsweise keine Studien bekannt, was der in Österreich massiv geforderte Bettenabbau in öffentlichen Spitälern an privater Mehrarbeit bedeuten würde. »Mehr Effizienz« und »Eigenverantwortung« im Gesundheitssektor bedeutet meist den Abbau öffentlicher Leistungen und dafür mehr unbezahlte Frauenarbeit im familiären Bereich, da private Pflegearbeit nach wie vor weitgehend von Frauen geleistet wird. In den Diskussionen rund um die PISA-Studie finden sich kaum Fragestellungen, wer die Lernbetreuung bei SchülerInnen leisten soll etc. Nur eine Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Wirkungen budgetpolitischer Maßnahmen kann (un)beabsichtigte, negative Folgeerscheinungen verhindern und die Qualität und Wirksamkeit von Politik verbessern. Um dem gerecht zu werden, bedarf es eines geschlechterbezogenen Zugangs zur Budgetpolitik.

### **»Engendering Budgets«**

Das Konzept *Engendering Budgets* zielt auf eine umfassende Analyse des Budgets mit besonderem Augenmerk auf die Wechselwirkungen der einzelnen Politikbereiche bzw. der Mitwirkenden und der zu Grunde liegenden Strukturen ab.

Engendering Budgets hat zwei große Stoßrichtungen: Zum einen werden inhaltliche Forderungen an die Budgetpolitik gestellt. Aus einer genderspezifischen Analyse der Budgetpolitik ergeben sich Über-

legungen zu Veränderungen in der Einnahmen- und Ausgabenpolitik. Dazu gehören Untersuchungen zu Wirkungsweisen von Steuern und Abgaben genauso wie beispielsweise über Einsparungspotenziale und neue Prioritätensetzungen in den Budgets. Ob dies nun Tarifreformen im Steuerwesen oder Gebührenerhöhungen sind – besonders aus der unterschiedlichen Einkommenssituation von Männern und Frauen ergibt sich eine Vielzahl von Unterschieden steuerpolitischer Effekte. Wenn z.B. klar ist, dass Frauen in geringerem Ausmaß als Männer Vermögen besitzen, dann ist es auch logisch, dass eine Senkung von Vermögensteuern Frauen weniger stark zugute kommt und die geschlechterspezifische Verteilungssituation folglich sogar noch verschlechtert.

Zum zweiten bezieht sich *Engendering Budgets* auf den Budgetprozess, der transparenter und partizipativer, d.h. demokratischer, gestaltet werden soll. Bei Gender Budgeting geht es daher auch darum, die »regulären« AkteurInnen der Budgeterstellung für Gleichstellungsfragen zu sensibilisieren und zu gewinnen, diesen Kreis auszuweiten und Budgetprozesse zu demokratisieren. Dazu ist die aktive Beteiligung engagierter BürgerInnen, NGOs, Frauen- und Gleichstellungsbeauftragter notwendig.<sup>3</sup>

Nur beide Stoßrichtungen gemeinsam können die Basis für eine emanzipatorische Politik, für eine Politik der gerechteren Verteilung von Chancen und Möglichkeiten, aber auch von Verpflichtungen (z.B. Versorgungsarbeit) zwischen den Geschlechtern bilden. Dafür bedarf es einer Transformation der Institutionen der öffentlichen Hand genau so wie einer Neugestaltung der Budgetpolitik und der makroökonomischen Instrumente der Geld- und Budgetpolitik.

Zentraler Ansatzpunkt bleibt aber das Budget. Denn hier werden einerseits in den wiederkehrenden Budgetverhandlungen auch die Machtverhältnisse der Geschlechter mitverhandelt. Andererseits wirken Budgets als Lenkungsinstrumente. Engendering Budgets zielt auch auf eine umfassende Analyse der Budgets mit besonderem Augenmerk auf Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Politikbereichen ab.<sup>4</sup>

### **Wo gibt es bereits Engendering Budgets?**

Weltweit gibt es schon eine Vielzahl von Initiativen, die sich um eine geschlechtssensible Budgetierung bemühen. Diese laufen unter Bezeichnungen wie »Gender Budgets«, »Gender Budgeting«, »Engendering Budgets«, »Gender responsive Budgets« bzw. auch »Women's Budgets«. Im deutschen Sprachraum wird zumeist der englische Begriff verwendet. Die treffendste Übersetzung lautet »geschlechtergerechte Budgetgestaltung«. Bei all diesen Initiativen geht es darum, den Budget-

prozess demokratischer zu gestalten und die Auswirkungen von Budgets auf die Geschlechter sichtbar zu machen. Die Pionierarbeiten wurden in Australien (bereits in den 1980er Jahren) und Südafrika (seit 1995) geleistet. In vielen Ländern Afrikas, Lateinamerikas und Asiens wurden in den letzten zehn Jahren Gender Budget Initiativen gestartet, oft unter Beteiligung des Commonwealth, von UNIFEM (Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für Frauen) und im Zusammenhang mit Projekten der Entwicklungszusammenarbeit. In Großbritannien gibt es die weit über die Grenzen hinaus bekannte Women's Budget Group, die viel an konzeptioneller Grundlagenarbeit geleistet hat.<sup>5</sup>

Aber auch im deutschsprachigen Raum mehren sich in den letzten Jahren die Initiativen. In der Schweiz wurde im Zuge der ersten großen Sparpakete zunehmend die Frage nach geschlechtsspezifischen Wirkungen restriktiver Budgetpolitik gestellt. Es sind besonders zwei Studien bekannt: »An den Frauen sparen?«,<sup>6</sup> eine Analyse der Sparpolitik auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene. Mit dieser Studie wurde eine umfassende Methodologie von Budgetveränderungen erarbeitet, die Auswirkungen auf die Beschäftigung, unbezahlte Arbeit und die EmpfängerInnen öffentlicher Leistungen erfasst. In der Folge wurde das Instrumentarium verfeinert, vor allem in den Arbeiten in der Stadt Basel, wo eine produktive Zusammenarbeit des Frauenrates mit dem Statistischen Amt entstand. Die Ergebnisse sind publiziert in: »Der kleine Unterschied in den Staatsfinanzen«.<sup>7</sup> Es gibt in der Schweiz zahlreiche weitere Aktivitäten, unter anderem in Zürich.

Initialzündung für Gender Budgeting in Österreich waren die Arbeiten einer Frauenarbeitsgruppe im Rahmen des BEIGEWUM, die in dem Buch »Frauen Macht Budgets« publiziert wurden. Seitdem gibt es Aktivitäten auf allen Ebenen. Auf Seiten des Bundes wurde 2004 eine Pilotstudie in Auftrag gegeben, die anhand eines ausgewählten Bereiches ein Instrumentarium zur Einführung von Gender Budgeting in der Bundesverwaltung erarbeiten soll. Ende 2004 wurde erstmals eine umfassendere Studie vom Bundesland Oberösterreich vergeben, in der Stadt Wien laufen ebenfalls entsprechende Überlegungen.

In Deutschland gibt es ebenfalls bereits zahlreiche Initiativen. Anfang der 1990er Jahre durchleuchtete eine Fraueninitiative den Haushalt in Münster kritisch. In Berlin wurde von Regierungsseite die Einführung von Gender Budgeting beschlossen und 2004 eine erste Pilotphase ausgewählter Bereiche, beispielsweise der Sportförderung, abgeschlossen.<sup>8</sup> In Köln wurde im Rahmen der Agenda 21 ein Pilotprojekt »Bürgerinnen und Bürger im Spiegel kommunaler Haushaltspolitik« durchgeführt, wobei Stadtbibliotheken und Volkshochschulen analy-

siert wurden.<sup>9</sup> Schon einfache Analysen in beiden Städten zeigen, dass es in allen betrachteten Bereichen große Unterschiede bei der Verteilung öffentlicher Ausgaben auf Frauen und Männer gibt.

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Gabriele Michalitsch: »L'état c'est lui« – Budget-Entwürfe feministischer Theorien, in: Luise Gubitzer/Birgit Trukeschitz (Hrsg.): Frauen und Budget, Frankfurt/Main 2004

<sup>2</sup> Nadja Bergmann/Luise Gubitzer/Elisabeth Klatzer/Eva Klawatsch-Treitl/Michaela Neumayr: Gender Budgeting – Handbuch zur Umsetzung geschlechtergerechter Budgetgestaltung, 2004, download unter <http://www.beigewum.at>

<sup>3</sup> Silvia Angelo/Nadja Bermann/Gertraud Lunzer/Christine Mayrhuber/Christa Schlager: Engendering Budgets – Problemaufriss für Österreich, in: Kurswechsel 1/2003

<sup>4</sup> BEIGEWUM: Frauen Macht Budgets, Staatsfinanzen aus Geschlechterperspektive, Wien 2002

<sup>5</sup> Elisabeth Klatzer: Engendering Budgets. Ein wichtiger Beitrag zur Demokratisierung der Wirtschaftspolitik und ein zentrales Instrument einer umfassenden Gender-Mainstreaming Politik, in: Kurswechsel 1/2002

<sup>6</sup> Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten und Schweizerischer Verband des Personals öffentlicher Dienste VPOD: An den Frauen sparen? Auswirkungen der Sparpolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden auf die Frauen, Bern 1996

<sup>7</sup> Gleichstellungsbüro Basel-Stadt/Statistisches Amt/Frauenrat des Kantons Basel Stadt: Der kleine Unterschied in den Staatsfinanzen. Geschlechterdifferenzierte Rechnungsanalysen im Kanton Basel-Stadt, Basel 2003

<sup>8</sup> <http://www.berlin.de/gendermainstreaming>

<sup>9</sup> <http://www.forumf.de/genderbudget.pdf>

# »Staatliche Regulierungen behindern die Wirtschaft und hemmen Innovationen«

*»Gesetze, Vorschriften, Regulierungen... Sie verursachen für die Unternehmen immer mehr Kosten und Belastungen. Sie behindern die unternehmerische Wirtschaftlichkeit und wirken als Innovationsbremse, ihre Reduzierung ist überfällig.«*

M

1985 wurde in Österreich der so genannte Weinskandal aufgedeckt. In Deutschland wurden 30.000 Hektoliter »gepantschten« österreichischen Weins beschlagnahmt, in Belgien wurde österreichischer Wein sogar verboten. Die Branche erlebte eine schwere Krise. In der Folge wurde ein äußerst strenges Weingesetz eingeführt, welches detailliert Qualitätsstufen beschrieb und umfassende Kontrollen (chemische Analysen und Verkostungsbeurteilung) zum Standard machte. Fast 20 Jahre später genießen österreichische Weißweine internationales Renommee, Weinbau ist ein dynamischer Wirtschaftszweig mit zahlreichen erfolgreichen JungunternehmerInnen und hohen Exporterlösen geworden.

Daraus lassen sich drei Schlussfolgerungen ziehen. Erstens, Regulierung ist keineswegs von Haus aus ökonomisch hinderlich, wie bei Forderungen nach einer Deregulierung als Allheilmittel oft anklingt. Märkte brauchen Regeln, um zu funktionieren. Zum einen, damit die Unternehmen sich an ihnen orientieren können, zum anderen, um den Wettbewerb in Bahnen zu lenken, die gesellschaftlich weniger schädlich sind. Darüber hinaus können Regeln und gesetzliche Vorschriften oft unerwartete positive Nebeneffekte haben, etwa Innovationsanreize. Zweitens, freier Markt schützt vor Missbrauch und Nebenwirkungen nicht (siehe die Affäre um die gefälschten Bilanzen des amerikanischen Enron- oder des italienischen Parmalat-Konzerns). Drittens, bis zu den positiven Effekten von Regulierung kann viel Zeit vergehen – das heißt, sie kann kurzfristig als negativ empfunden werden, obwohl sie im Endeffekt positive Auswirkungen auch für die Regelunterworfenen hat.

## **Nicht selten trügerisch: De-Regulierung**

Die Einführung oder Erhöhung von Wettbewerb durch Beseitigung staatlicher Regulierung (so genannte Deregulierung) in einer Branche macht im Endeffekt oft sogar mehr Regulierungen notwendig als vorher.<sup>1</sup> Die Deregulierung oder Liberalisierung etwa der so genannten Netzwerkindustrien (Telekommunikation, Strom und Gas, Post etc.) war keine Deregulierung, sondern vielmehr eine Re-Regulierung. Die staatliche Monopolbewirtschaftung dieser Märkte wurde einfach in ein System mit mehreren Anbietern überführt. Dabei wurden wesentlich mehr

Regulierungen eingeführt, als es vorher gab – die Sektoren werden in der Regel durch sektorale Regierungsbehörden »kontrolliert«, die Vorschriften für den Umgang mit Kunden, Preise für die Benutzung von Leitungsnetzen durch Konkurrenten, Systemstandards und vieles andere erlassen und überprüfen. Diese Regeln sind unabdingbarer Bestandteil für ein Funktionieren des Wettbewerbs auf diesen Märkten. Jüngstes Beispiel ist der Konflikt um die Rufnummermitnahme beim Anbieterwechsel in Österreich. Einige Mobilfunkbetreiber verlangten zunächst eine beträchtliche Summe für diese Dienstleistung, was ein Hemmnis für den Anbieterwechsel darstellte. Der Regulator Telekom verordnete daraufhin eine Senkung dieser Gebühr, um den Wettbewerb zu erhalten. Regulierung ist also oft notwendig, um den Wettbewerb in gesellschaftlich nützliche Bahnen zu lenken.

### **Regulierung und gesellschaftliche Ziele**

In der undifferenzierten Kritik werden Regulierungen pauschal als bürokratische Willkür dargestellt. Gerechtfertigte Regulierungen dienen jedoch einem gesellschaftlichen Zweck. Gesellschaftliche Ziele, die mit dem Ziel der Gewinnerzielung in Konflikt stehen, werden durch Regulierungen für Wirtschaftsunternehmen abgesichert: Umweltschutz, Arbeitnehmerrechte, öffentliche Sicherheit etc. Dieser Zweck und das Ausmaß, in dem eine bestimmte Regulierung zu seinem Erreichen beiträgt, muss gegen die wirtschaftliche Belastung abgewogen werden, die aus der Regulierung entsteht.

Ohne regulierende Umweltschutzaufgaben gäbe es heute wahrscheinlich kaum noch Fische in europäischen Flüssen und keine gesunden Wälder. »Freie« Märkte funktionieren nicht, wenn der Produktionsprozess negative Nebenwirkungen hat, die den Verursachern keine oder zu geringe Kosten aufbürden (also z.B. giftige Abwässer aus Fabriken kostenlos in die Flüsse abgeleitet werden können). Neuerdings gibt es sogar einen Markt für Verschmutzungsrechte, der jedoch wiederum genau geregelt wird. Regulierung ist also oft erforderlich, um schädliche Nebenwirkungen des Wirtschaftens zu dämpfen und/oder gesellschaftlich erwünschte Ziele zu erreichen.

Das heißt nicht, dass Regulierungen immer optimal erwünschten Zwecken dienen. Es kann Regulierungen geben, die zum reinen Selbstzweck verkommen sind, überholten Zielen dienen oder ihre Ziele verfehlen. Auch werden Regulierungen häufig nicht vom Staat als Verwalter eines Allgemeininteresses gegen Unternehmen durchgesetzt, sondern auf Wunsch bzw. in enger Abstimmung mit der Wirtschaft erlassen. Das kann dazu führen, dass Regulierungen, die eigentlich im

Namen gesellschaftlich definierter Ziele erlassen wurden, den Interessen der Regulierten mehr dienen als den offiziellen Zielen. So wird etwa von den Organisationen der freien Berufe (Anwalts- und Steuerberatungskanzleien, Architekturbüros, Apotheken etc.) in der EU angeführt, die bestehenden hohen Zugangshürden und eine strenge Berufsaufsicht (z.B. Mindestpreise für Apothekenprodukte, Werbeverbote für Anwaltsleistungen, Mindestanforderungen an Ausbildung und Berufserfahrung für die Zulassung zur Selbständigkeit etc.) würden der Qualitätssicherung der angebotenen Dienstleistungen dienen. Die EU-Kommission sieht jedoch in den Bedingungen, die den Zugang zu freien Berufen regulieren, vor allem Maßnahmen, die die Etablierten in diesen Branchen aufgestellt haben, um sich vor Wettbewerb zu schützen.<sup>2</sup>

### **Positive Nebeneffekte von Regulierung**

Neben ihrem Beitrag zu gesellschaftlich erwünschten Zielen können Regulierungen auch eine wirtschaftlich nützliche Funktion für die regulierten Unternehmen erfüllen. Statt der Gewinnerzielung zu schaden, können sie sogar dazu beitragen. Eine Deregulierung ist nicht immer im Interesse des wirtschaftlichen Erfolgs. In vielen Fällen zeigt sich, dass Regulierungen zur Erreichung gesellschaftlicher Ziele sich auch als wirtschaftlich vorteilhaft erweisen.<sup>3</sup>

Ein Beispiel: Besonders in entwickelten Wirtschaftssektoren, in denen die Motivation der Beschäftigten eine große Rolle für den Unternehmenserfolg spielt, ist es entscheidend, dass die Arbeitsbeziehungen von den Beschäftigten als fair betrachtet werden. Diverse Arbeitnehmerrechte, Sozialleistungen, Kündigungsschutz, Mitbestimmung am Arbeitsplatz, Tarif- und Mindestlöhne etwa sorgen für Arbeitszufriedenheit und schaffen damit die Voraussetzungen für hohe Eigenmotivation und Kreativität, die in einer modernen, wissensbasierten Wirtschaft als Basis des Unternehmenserfolgs gelten. Regulierungen können also dazu beitragen, die Legitimität von Arrangements zu sichern, die für erfolgreiches Wirtschaften wichtig sind.

Einen weiteren positiven ökonomischen Beitrag können Regulierungen dadurch liefern, dass sie als Innovationsanreiz wirken. Aus kurzfristiger Sicht ist es für jedes Unternehmen natürlich am besten, so wenig wie möglich mit Beschränkungen und Kosten belastet zu sein. Doch in der Wirtschaftsgeschichte gibt es viele Beispiele, wie gerade auf den ersten Blick ungünstige Rahmenbedingungen, Belastungen und Kosten für Unternehmen als Anreiz gewirkt haben, Innovationen zu entwickeln. Als wesentliche Eigenschaft von »Unternehmertum« gilt ja

Kreativität und Erfindungsreichtum. Einen Weg zu finden, aus schwierigen Umfeldbedingungen das Beste zu machen, ja sie zum eigenen Vorteil zu wenden, ist somit eine berechnete Anforderung, die Regulierungen an Unternehmen stellen. Hohe Löhne und Arbeitsgesetze, die Entlassungen erschweren, werden etwa in Deutschland als Faktoren gewertet, die für Innovationsanreize sorgen – Hersteller versuchen deshalb Produkte mit hoher Qualität zu erzeugen, für die sie hohe Preise erzielen können, die wiederum ihre höheren Kosten abdecken. Auch hat sich in vielen Ländern gezeigt, dass strenge Normen für Produktleistung, Produktsicherheit und Umweltschutz häufig Unternehmen zu neuen Ideen für Produkte, Dienstleistungen und Produktionsverfahren zwingen, die sich dann als Markterfolge erweisen.<sup>4</sup>

Regulierungen als Marktkoordinationsmaßnahme sind in vielerlei Hinsicht dem Wettbewerb sehr ähnlich: Wirtschaftlich ist zumindest kurzfristig für jedes einzelne Unternehmen der Wettbewerb schädlich. Wettbewerb setzt Unternehmen unter Druck, führt meist zu Preisenkungen und Gewinneinbußen und ist deshalb für kein Unternehmen willkommen. Dennoch ist allgemein anerkannt, dass Wettbewerb sich zumeist gesamtwirtschaftlich positiv auswirkt, weil er verhindert, dass Monopole entstehen, die zu hohe Preise verlangen, und weil er die Unternehmen zu Innovationen zwingt. Das gleiche gilt zumindest potenziell für Regulierungen: Für ein Unternehmen stellen sie vorerst eine Belastung dar. Langfristig zwingen sie aber zu Anpassungsleistungen, die sich als wirtschaftlich und gesamtgesellschaftlich günstig erweisen können.

Alles in allem sind Regulierungen vielfach notwendig, um schädliche Nebenwirkungen des Wirtschaftens zu bekämpfen und um zur Erreichung gesellschaftlicher Ziele beizutragen. Vielfach wirken sie auch als Innovationsanreize und tragen so zu unternehmerischem Erfolg bei.

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Frans van Waarden: Market institutions as communicating vessels. Deregulation and changes between economic coordination principles, EUI Working Papers 6/2002

<sup>2</sup> <http://www2.jura.uni-halle.de/ibstb/euwettbewerb.pdf>

<sup>3</sup> Wolfgang Streeck: Beneficial constraints: On the Economic Limits of Rational Voluntarism, in: J. Rogers Hollingsworth/Robert Boyer (Hrsg.): Contemporary Capitalism, Cambridge 1997; Wolfgang Streeck: Educating capitalists, in: Socio-Economic Review 2 (2004)

<sup>4</sup> Michael E. Porter: Nationale Wettbewerbsvorteile, München 1991; Michael E. Porter/Claas van der Linde: Toward a New Conception of the Environment-Competitiveness Relationship, in: Journal of Economic Perspectives 9/4 (Fall 1995)

## »Eine starke Währung ist gut«

M

*»Je härter der Schilling, die Mark oder der Euro, desto wohlhabender die jeweilige Volkswirtschaft. Eine harte Währung ist Anlass zur Freude und Ausdruck von Wohlstand.«*

Am 18. September 1992 titelte die österreichische Tageszeitung Kurier: »Schilling ist die härteste Währung der Welt«. Die Abwertung der italienischen Lira im Zuge der Krise des Europäischen Währungssystems hatte zu einer starken Aufwertung des Schillings geführt. Für einen Schilling erhielten die osterreicherInnen nicht mehr nur 107 Lire, sondern bereits 140 Lire. Gemessen in italienischer Währung waren die osterreicherInnen tatsächlich reicher geworden. Der Urlaub in Italien war im Jahr 1993 um mehr als ein Viertel billiger als im Jahr 1991. Und die osterreicherInnen nutzten die höhere Kaufkraft aus: Die Zahl der Übernachtungen von österreichischen Gästen in Italien lag im Jahr 1993 bei cirka 1,2 Millionen, das ist etwa ein Drittel, höher als 1991. Für das gleiche Geld in Schilling konnten deutlich mehr Tage Italienurlaub konsumiert werden, und das stellt ohne Zweifel einen beträchtlichen Wohlfahrtsgewinn dar. Auch die Importe von Gütern – etwa Designermobel oder Yachten – aus Italien wurden deutlich günstiger.

Die Verbilligung von Importgütern hebt den Wohlstand in einem Land besonders dann, wenn es sich um Güter handelt, die nicht oder nur schwer durch Produktion im Inland ersetzt werden können. Das gilt besonders für Rohstoffe. Ein aktuelles Beispiel: Im Jahr 2003 lagen die Preise für Rohstoffe auf den Weltmärkten in US-Dollar im Durchschnitt um 14% über dem Niveau des Vorjahres. Dies bedeutet eine Umverteilung von Einkommen aus den rohstoffverbrauchenden in die rohstoffproduzierenden Länder. Gemessen in Euro sanken die Rohstoffpreise im Durchschnitt allerdings um gut 3%. Die Ursache: Der Euro hat im Jahr 2003 gegenüber dem Dollar um 18% an Wert gewonnen.

Die simple Betrachtung der gestiegenen Kaufkraft einer vorhandenen Summe von heimischer Währung im Ausland ist allerdings eine sehr verkürzte Sichtweise. Sie repräsentiert den Blick eines Menschen, der über ein großes Geldvermögen verfügt, das gemessen in ausländischen Rohstoffen, Gütern und Dienstleistungen nach der Währungsaufwertung massiv an Kaufkraft gewonnen hat. Die meisten Menschen sitzen allerdings nicht auf einem Geldsack und suchen nach dem besten Zeitpunkt, das Geld im Ausland auszugeben. Die Mehrzahl muss ihr Einkommen durch Erwerbsarbeit verdienen, und so stellt sich die Frage, wie die Aufwertung einer Währung auf die Erwerbseinkommen bzw. auf das Volkseinkommen einer Volkswirtschaft insgesamt

wirkt. Diese unterschiedliche Betroffenheit verschiedener Interessengruppen spiegelt sich auch in der öffentlichen Beurteilung des Außenwerts des Euro. In den Jahren 1999 und 2000 wurde in den Medien die Schwäche des Euro gegenüber dem Dollar bejammert, heute dominieren die Klagen über den zu starken Euro.

Welche Auswirkungen hat eine Aufwertung der heimischen Währung? Sie verteuert die heimischen Exporte auf den Weltmärkten, ohne dass sich an der Qualität der Produkte oder an den Kosten der Produktion etwas geändert hätte. So lag die Zahl der Übernachtungen italienischer Gäste in Österreich im Jahr 1993 um etwa eine halbe Million, das ist um 15%, niedriger als 1991. Die Aufwertung des Schilling gegenüber der Lira hatte den Österreich-Urlaub massiv verteuert. Die Schillingaufwertungen zu Beginn der 1990er Jahre haben den heimischen Tourismus in eine Krise gestürzt. Die Zahl der Übernachtungen von Gästen aus dem Ausland ging um etwa 12 Millionen zurück (1992-1996), die Einnahmen aus dem Tourismus sanken um 0,9 Mrd. Euro.

Ebenso sinkt bei einer Währungsaufwertung die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Güter auf den Weltmärkten: Sie werden auf den internationalen Märkten im Vergleich zur Konkurrenz im Ausland teurer. Dies dämpft den Export, führt zu einer Verringerung der Produktion im Inland und zu einem Verlust von Beschäftigung und Einkommen. Die dämpfenden Effekte auf das Bruttoinlandsprodukt sind deshalb höher als der Exportrückgang. Schätzungen im Rahmen des Eurogrowth-Indikators ergeben z.B., dass die Aufwertung des Euro gegenüber dem Dollar die Wirtschaft des Euro-Raumes im Jahr 2003 mehr als einen halben Prozentpunkt an Wachstum gekostet hat. Das zieht Verluste an Beschäftigung nach sich. Die Euro-Aufwertung führt zu einem Verlust an Produktion von etwa 50 Mrd. Euro.<sup>1</sup>

Internationale Vergleiche zeigen, dass Volkswirtschaften mit einer aufwertenden Währung zumindest über ein paar Jahre hinweg Einbußen bei Export und Produktion und somit beim Wirtschaftswachstum hinnehmen müssen. Dies dämpft auch die Investitionstätigkeit, sowohl die heimischen Investitionen, aber auch internationale Direktinvestitionen. Multinationale Konzerne investieren bevorzugt in jenen Ländern, deren Unternehmen durch vorangegangene Abwertungen Wettbewerbsvorteile errungen haben.<sup>2</sup> Anders sieht es bei internationalen Finanzinvestitionen aus. Ausländische Finanzanleger investieren in Währungen, die zukünftig aufwerten könnten. Denn trifft die Erwartung zu, dann zieht dies hohe Erträge in der Währung der Anleger nach sich. US-AnlegerInnen, die im Jahr 2002 Wertpapiere in Euro erworben haben, konnten rein durch Wechselkursveränderungen gemessen

in US-Dollar einen Gewinn von 25% einstreichen. Währungen, für die Aufwertungserwartungen bestehen, ziehen Finanzkapital an. Aufgrund des durch den Zustrom verursachten höheren Kapitalangebots weisen sie meist auch niedrige langfristige Zinssätze auf.

Die Beurteilung hängt also stark von der ökonomischen Perspektive des Betrachters ab: Für Finanzvermögensbesitzende ist die Veranlagung in einer aufwertenden Währung im Ausland eine positive Sache. Vor allem dann, wenn sie vorhaben, ihre Mittel wieder für heimische Dienstleistungen und Güter auszugeben. Hingegen ist die Realwirtschaft per Saldo negativ betroffen: Die Produktion von Gütern und Dienstleistungen und damit die Zahl der Beschäftigten leiden infolge einer Währungsaufwertung unter einer Verringerung der preislichen Konkurrenzfähigkeit. Andererseits erweist sich der Versuch, Wettbewerbsfähigkeit über laufende Währungsabwertungen zu erringen, als keine dauerhaft erfolgreiche Strategie. Abwertungen können über einen Anstieg der Importpreise zu höherer Inflation führen, was die Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit wieder verringert und zu immer neuen Abwertungen zwingen kann.

Mit der Einführung des Euro hat sich die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Außenwertes der Währung für die EU in jedem Fall drastisch verringert. Über vier Fünftel aller im Euroraum produzierten Güter und Dienstleistungen werden wieder im Euroraum verbraucht. Nur ein Fünftel wird exportiert. Auf der anderen Seite wird weniger als ein Fünftel der im Euroraum verbrauchten Güter und Dienstleistungen importiert.<sup>3</sup> Für die Wohlstandsentwicklung in der EU ist die Entwicklung von Einkommen, Nachfrage und Produktion im Binnenmarkt entscheidend. Damit ist die Wirtschaftspolitik der EU für Wachstum und Beschäftigung wichtiger als der Wechselkurs des Euro.

Der harte Außenwert einer Währung eignet sich nicht als ökonomisches Statussymbol. Es gibt keine einheitliche Betroffenheit durch eine »harte« oder »weiche« Währung. FinanzvermögensbesitzerInnen, Unternehmen und Lohnabhängige haben unterschiedliche Interessen – auch in Bezug auf den Wechselkurs der Währung.

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Der Eurogrowth-Indikator schätzt die Entwicklung des BIP im Euro-Raum nach neun verschiedenen Indikatoren. <http://www.euro-frame.org>

<sup>2</sup> Markus Marterbauer/Ewald Walterskirchen: Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Konsolidierungspolitik der EU, WIFO Gutachten Wien 1999

<sup>3</sup> Europäische Zentralbank: Euro area economy – key characteristics, siehe unter: <http://www.ecb.int/mopo/eaec/html/index.en.html>

# »Der beste Weg zu Entwicklung ist Freihandel«

*»Ein uneingeschränkter Freihandel führt zu Wohlfahrtssteigerungen für alle beteiligten Länder. Deshalb sollten sich alle Länder entsprechend ihrer komparativen Vorteile im Außenhandel spezialisieren.*

M

*Auch die optimale Entwicklungspolitik besteht aus Marktöffnung und freiem Handel.«*

Die Theorie komparativer Kostenvorteile von David Ricardo ist die einflussreichste Theorie über den Welthandel. Sie behauptet, dass Freihandel allen Beteiligten nütze, weil jedes Land aufgrund seiner Standortausstattung und Produktionsfaktoren zumindest ein Gut besonders gut produzieren könne. Wenn jedes Land sich auf jene Güter, zu deren Produktion es die größten Vorteile aufweist, spezialisieren würde und alle Staaten weltweit freien Handel treiben würden, könnte der internationale Wohlstand maximiert werden, weil sie so alle die Güter, die sie brauchen, beim jeweils günstigsten weltweiten Spezialisten beziehen würden. Die Möglichkeit, alle Importe zum günstigsten Preis am Weltmarkt zu beziehen und umgekehrt jene Waren zu exportieren, in denen sie selbst am besten sind, würde auch zu besserer Entwicklung ärmerer Staaten führen, so die Theorie.

Natürlich gibt es unterschiedliche Standortvorteile, und Handel macht in vielen Bereichen Sinn. Eine völlige Öffnung der Märkte und Spezialisierung auf Güter mit komparativen Vorteilen kann aber Nachteile mit sich bringen und nicht zu Entwicklung, sondern – ganz im Gegenteil – zu Unterentwicklung führen.<sup>1</sup>

## **Internationale Arbeitsteilung**

Die meisten »Entwicklungsländer« haben komparative Vorteile bei Rohstoffen oder land- und forstwirtschaftlichen Produkten. Das spiegelt sich auch in der internationalen Arbeitsteilung wider: Industrieländer (EU, USA, Japan) exportieren hochwertige Güter, allen voran Industriegüter mit hohem technologischen Input, während die ärmsten Länder vor allem einfache Güter exportieren. So beträgt etwa der Anteil an Fertigwaren am Außenhandel Afrikas 3%.<sup>2</sup> Die Exporteure einfacher Güter sind benachteiligt, da die Wertschöpfung (und damit der finanzielle Ertrag) ihrer Exportprodukte gering ist und die Preise viel langsamer steigen als die von Industriegütern, mitunter sogar sinken.

Eine oft benutzte außenwirtschaftliche Kennzahl sind die »Terms of Trade« (Austauschverhältnisse). Sie definieren das Verhältnis der Exportgüterpreise zu den Importgüterpreisen. Sie geben an, wie viele

Importgüter ein Land durch seine Exportgüter erwerben kann, es wird also ein Wertvergleich zwischen ein- und ausgeführten Waren vorgenommen. Seit den 1970er Jahren haben sich die »Terms of Trade« dramatisch verschoben. Vor allem Rohstoffe haben im Vergleich zu Fertigprodukten sehr stark an Wert verloren. Die Terms of Trade von »Non-fuel-commodities« (Nicht-Öl-Primärgüter) in Relation zu Industriegütern sind von 147 im Jahr 1980 auf 100 im Jahr 1985, auf 80 im Jahr 1990 und auf 71 im Jahr 1992 gefallen – eine Reduktion von 52% in nur zwölf Jahren.

Ein Bericht der UNCED (Konferenz der Vereinten Nationen zu Umwelt und Entwicklung) zeigte, dass in Afrika südlich der Sahara von 1980 bis 1989 die Terms of Trade um 28% gefallen sind, was zu einem Einkommensverlust von 16 Mrd. US-\$ allein für das Jahr 1989 führte. In den 90er Jahren fielen die Primärgüterpreise im Verhältnis zu Industriegütern sogar noch stärker.<sup>3</sup>

Des weiteren führt die Spezialisierung auf bestimmte landwirtschaftliche Produkte zu Monokulturen. Werden Regionen und Länder auf bestimmte Exportprodukte und Produktionsmethoden festgelegt, gehen damit oft entscheidende Ressourcen zur Produktion für den Binnenmarkt verloren. Die Folge ist eine unzureichende Nahrungsmittelversorgung der Bevölkerung, eine Abhängigkeit von einem Exportprodukt, dessen Preis vom Weltmarkt diktiert wird, sowie die Zerstörung der Umwelt. Ein Ausweg aus diesem Teufelskreis ist vor allem unter Bedingungen des Freihandels schwer möglich. Eigene Industrien und somit eine Verlängerung der Wertschöpfungskette können bei offenen Märkten schwer aufgebaut werden, da die Importe der Industrieländer konkurrenzfähiger sind und oft genug auch schon vorhandene Industrien zerstörten.<sup>4</sup>

### **Transportkosten**

Handel braucht Transport. Das gegenwärtige Ausmaß an Welthandel und internationaler Arbeitsteilung basiert nicht nur auf Standortvorteilen, sondern sehr stark auf der massiven Subvention von Verkehr – auf Kosten der Umwelt und einer nachhaltigen Entwicklung. Bei voller Transportkostenwahrheit würde eine Reihe von Preisvorteilen, die der Außenhandel mit sich bringt, wegfallen, und regionale Produkte würden wettbewerbsfähiger werden. Die Schweiz hat mit rund 50 Cent pro Kilometer für einen 40-Tonner eine vergleichsweise ehrgeizige Straßenmaut eingeführt – die Maut in Österreich beträgt durchschnittlich 22 Cent. Laut Schweizer Berechnungen würde bei vollständiger Kostenwahrheit der Kilometer aber 3 bis 4 Euro kosten.<sup>5</sup> Ein solcher Preis

würde einen Teil der Wirtschaft, vor allem Lebensmittel und Rohstoffe, regionalisieren.

## Geschichte

Das größte Defizit in der Diskussion über das Patentrezept Freihandel ist, dass historische Entwicklungen ausgeblendet werden. Das Postulat, dass Freihandel und Marktöffnung zu Wachstum und einer nachholenden Entwicklung in armen Ländern führen, wird durch die Erfahrungen aller heute industrialisierten Länder widerlegt. Kein einziges der heute industrialisierten Länder hat diese Politik, die Entwicklungsländern durch IWF und Weltbank sowie durch WTO-Abkommen verordnet wird, in seiner Industrialisierungsphase selbst befolgt.

Die beiden Länder, die in kritischen Phasen ihrer Entwicklung den stärksten Protektionismus betrieben haben, um ihre Wirtschaft zu entwickeln, sind Großbritannien und die USA. Von 1830 bis zum Ersten Weltkrieg hielten die USA ihre Zolltarife auf einem Niveau, das zu den höchsten der Welt gehörte. Erst nachdem die unbestrittene ökonomische Vorherrschaft gesichert war, wurden die Handelsbeziehungen liberalisiert.

Auch die südostasiatischen so genannten Tigerstaaten (Südkorea, Hongkong, Taiwan, Singapur), die immer wieder als Vorbild für Entwicklung genannt wurden, sind einen ganz anderen Weg gegangen. Bevor Märkte geöffnet wurden, wurde bewusst die nationale Industrie geschützt und aufgebaut, der Export unverarbeiteter Produkte war nie das Entwicklungsziel.<sup>6</sup> Die jüngeren Erfolge Chinas oder Indiens sind auch nicht auf uneingeschränkten Freihandel, sondern auf gezielte Industriepolitik zurückzuführen. Die Erfahrungen zeigen, dass komparative Vorteile nicht naturgegeben und statisch, sondern von sozioökonomischen, kulturellen und historischen Faktoren bestimmt sind. Ihre Auswahl und Entwicklung ist wesentlich von politischen Entscheidungen abhängig.

Vom Cambridge Ökonomen Chang wird die jetzige Situation als »Kicking away the ladder« beschrieben: Entwickelte Länder stoßen die Leiter (des Protektionismus) um, über die sie selbst geklettert sind. Sie sind erst zu Befürwortern des Freihandels geworden, als ihre Industrien am Weltmarkt wettbewerbsfähig waren, und sie sind es bis heute nur in jenen Sektoren, wo dies der Fall ist. Von der US-Stahlindustrie bis zur Landwirtschaft der EU gibt es überall dort keinen Freihandel, wo er den eigenen Interessen schaden würde. Faktisch geht es also nicht um Freihandel, sondern um Macht.<sup>7</sup>

### Ziel versus Instrument

Export und Freihandel führen nicht automatisch zu Entwicklung und Wohlstand. Sie sind keine Politikziele an sich. Solche Politikziele an sich sind beispielsweise nachhaltige Entwicklung, Wohlstand, soziale Sicherheit, Erhalt der ökologischen Lebensgrundlagen usw. Zu ihrer Erreichung kann Freihandel – wie Protektionismus – ein Instrument sein, aber nur unter gewissen Bedingungen. Der Export von einfachen Gütern kann höchstens ein Teil eines breiteren Entwicklungskonzeptes sein, das sicherstellt, dass der Exportsektor mit der lokalen Wirtschaft verknüpft ist, die Einnahmen breiten Bevölkerungsschichten zufließen und in den Aufbau lokaler Wirtschaftsstrukturen sowie in die Höherentwicklung der Exportwirtschaft gelenkt werden. Um dies sicherzustellen, braucht es wirtschaftspolitische Regulierungen. Gerade diese Handlungsoptionen für eigenständige Wirtschaftspolitik werden aber durch die internationale Politik und multilaterale Abkommen, die auf Marktöffnung ausgerichtet sind, massiv eingeschränkt.

Die jeweiligen Vor- und Nachteile von Freihandel und Protektionismus für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes sollten von den Betroffenen selbst, ohne Druck von außen analysiert werden. Es gibt kein Patentrezept für Entwicklung für so unterschiedliche Länder wie China und Haiti. Differenzierte und überlegte Wirtschaftspolitik sollte einer unqualifizierten und empirisch unhaltbaren Freihandelsideologie entgegengesetzt werden.

### Anmerkungen

<sup>1</sup> Kunibert Raffer/Hans W. Singer: The Economic North-South Divide. Six Decades of Unequal Development, Cheltenham 2002; Kunibert Raffer: Ungleicher Tausch und Unterentwicklung. In: Karin Fischer et al. (Hrsg.): Internationale Entwicklung. GEG 4, 2001, S. 71-82

<sup>2</sup> Robert Kappel: Kirschen und Kerne. Welche Entwicklungsländer sind Gewinner und welche sind Verlierer auf dem Weltmarkt?, in: Peripherie Nr. 90/91, 2003

<sup>3</sup> Martin Khor: Globalization and the South. Some Critical Issues, Penang 2001, S. 18

<sup>4</sup> Graham Dunkley: Free Trade. Myth, reality and alternatives, David Philip 2004

<sup>5</sup> Schweizer Bundesamt für Raumentwicklung, [http://www.are.admin.ch/imperia/md/content/are/gesamtverkehr/verkehrskonomie/fakten\\_de.pdf](http://www.are.admin.ch/imperia/md/content/are/gesamtverkehr/verkehrskonomie/fakten_de.pdf)

<sup>6</sup> Ha-Joon Chang: Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective, London 2002

<sup>7</sup> Attac Österreich: Die geheimen Spielregeln des Welthandels. WTO – GATS – TRIPS – MAI, Wien 2004

## »Wirtschaftspolitik sollte den ExpertInnen überlassen werden«

*»Wirtschaftspolitik ist Expertensache. ExpertInnen treffen eher objektive Entscheidungen als PolitikerInnen, die sich aus VertreterInnen politischer Parteien rekrutieren. Weil diese vom Volk wieder gewählt werden müssen, können sie keine objektiv richtigen Entscheidungen treffen, sondern richten sich danach, was ihre Wiederwahl begünstigt. Sie bedienen ihre eigenen oder Klientelinteressen, statt effiziente, optimale Wirtschaftspolitik im Sinne des Gesamtwohls zu machen. Deshalb sollten wichtige Entscheidungen von ExpertInnen getroffen werden.«*

M

### **Unparteiisches Wissen und »objektiv richtige« Lösungsansätze?**

In der Argumentation für die Überlassung wirtschaftspolitischer Entscheidungen an ExpertInnen wird vorausgesetzt, dass es unparteiisches Wissen gibt. Die Menschen, die im Besitz dieses Wissens sind, wären somit die einzigen, die gesellschaftlich relevante Lösungen finden könnten. Besonders in der Wirtschaftswissenschaft ist die Situation jedoch nicht so einfach, da es hier verschiedene wissenschaftliche Theorien mit unterschiedlichen Implikationen gibt. Der Ökonomie-Nobelpreisträger Joseph Stiglitz bemerkte dazu: »Bei näherer Betrachtung stellt sich oft heraus, dass diese »technokratischen« Lösungen eine ideologische Grundlage haben, keine wirtschaftliche... Wirtschaftspolitik ist normalerweise nicht in diesem Sinne technokratisch. Dort geht es immer um Abwägungen: Vielleicht hat eine politische Maßnahme zur Folge, dass die Inflation steigt, dafür sinkt die Arbeitslosigkeit; eine andere hilft den Investoren, andere den Arbeitnehmern.«<sup>1</sup>

Daraus geht hervor, dass die Wirtschaftswissenschaft keine Naturwissenschaft ist, in der es »objektiv richtige« oder »falsche« Lösungen geben mag, sondern eine Sozialwissenschaft. Es existieren unterschiedliche, oft gegensätzliche theoretische Zugänge, aus denen sich völlig verschiedene wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen ergeben. Von jeder Entscheidung profitieren spezifische Interessen und gesellschaftliche Gruppen; daher gibt es keine »objektiv richtigen« Entscheidungen. Vielmehr geht es in der Wirtschaftspolitik um die Frage, welche Bevölkerungsgruppen profitieren sollen – insbesondere wenn davon ausgegangen werden muss, dass die finanziellen Mittel begrenzt sind. Die »effizienteste Lösung« für eine Gruppe kann für eine andere Gruppe die schlechtesten Ergebnisse liefern.

Auch Entscheidungen, die durch »ExpertInnen« legitimiert wurden, beinhalten folglich Wertvorstellungen. Wenn ihnen die Lösungen von

wirtschaftlichen Problemstellungen einfach überlassen werden, dann werden ihre eigenen Werte bzw. die ihrer AuftraggeberInnen in ihre Entscheidungen einfließen.

### **ExpertInnen, Lobbying und demokratische Entscheidungen**

Das Problem ist somit die fehlende demokratische Grundlage der angewandten Wertvorstellungen. Das Einsetzen von ExpertInnen ist oft eine Verschleierung von Interessenpolitik: Statt Schutz vor der Durchsetzung von Klientelinteressen zu bieten, erleichtert die Delegation von Wirtschaftspolitik an ExpertInnengremien die Beeinflussung durch Lobbyorganisationen, weil diese abgeschirmten Gruppen leichter zu beeinflussen sind als eine breite öffentliche Diskussion. Oft tarnt sich Lobbying auch als Expertentum: Die besten ExpertInnen in einem Sachbereich sind meist in diesem Bereich wirtschaftlich tätig bzw. stehen im Dienst der dort dominanten Unternehmen. Wie unabhängig aber kann dann ihr Urteil sein?

Der Wissensvorsprung von ExpertInnen erleichtert es, Empfehlungen, die tatsächlich nur einer kleinen zahlungskräftigen Gruppe nutzen, als »objektiv richtige« Entscheidungen zu präsentieren.

Gerade wirtschaftspolitische Entscheidungen, die sich direkt auf die materielle Lebensgrundlage der Menschen auswirken, sollten aber auf einer anderen Grundlage basieren. Der eigentliche Kern der Demokratie besteht darin, dass Menschen selbst ihr Leben bestimmen können; jedoch nicht alleine, sondern im gemeinsamen Dialog. Das setzt jedoch voraus, dass es nicht wenigen »Wissenden« überlassen wird, die materiellen Lebensgrundlagen zu bestimmen. Diese sollten vielmehr auf möglichst breiter Basis durch die Menschen selbst bestimmt werden.

Wirtschaftspolitik findet immer unter Unsicherheit statt: Über viele Wirkungszusammenhänge gibt es unter den verschiedenen ökonomischen Denkschulen keine Einigung, für viele empirische Nachweise fehlen die Daten, viele Entscheidungen müssen auf der Grundlage bloßer Prognosen oder Vermutungen über die Zukunft getroffen werden, und jede Maßnahme erzeugt Gewinner- und VerliererInnen. Unter diesen Bedingungen kann die Mobilisierung und Einbeziehung des Wissens und der Meinungen möglichst vieler Beteiligter nur zur Verbesserung der Entscheidungen beitragen.

Wirtschaftspolitische Entscheidungen und ihre Auswirkungen sollten daher nicht unter Ausschluss der Öffentlichkeit getroffen werden. Sie sollten stattdessen öffentlich diskutiert werden, damit sich die von der jeweiligen Entscheidung Betroffenen selbst ein Bild von ihrer Si-

tuation machen können. Auf Basis dieser Diskussion sollten dann Entscheidungen demokratisch gefällt werden. ExpertInnen haben in diesem Prozess durchaus einen Platz: Sie können als BeraterInnen der Bevölkerung dienen und Raum für Demokratie schaffen.<sup>2</sup>

### **Anmerkungen**

<sup>1</sup> Stiglitz, Joseph; 2003: Misstraut den Technokraten!; in: Der Standard: Kommentar der Anderen; 23.7.2003

<sup>2</sup> Charles E. Lindblom: Inquiry and change. The troubled attempt to understand and shape society, New Haven/London 1990; Kurswechsel 1/2003, »Demokratisierung der Wirtschaft(spolitik)«

## »Arbeit ist zu teuer«

*»Hohe Lohnkosten sind eine der wichtigsten Ursachen für die Probleme auf dem Arbeitsmarkt. Arbeit ist vielfach schlicht zu teuer. Hohe Löhne und Gehälter behindern zum einen die Wettbewerbsfähigkeit heimischer Güter auf den Weltmärkten, sie führen zur Verlagerung der Produktion in Niedriglohnstandorte und zu Arbeitslosigkeit im Inland. Zum anderen machen hohe Lohnkosten es im Dienstleistungssektor unattraktiv, zusätzliche Beschäftigte einzustellen.«*

M

### Lohnkosten sind in Relation zu sehen

Tatsächlich sind die Löhne in der westeuropäischen Industrie, die sich dem internationalen Wettbewerb zu stellen hat, relativ hoch. Eine Arbeitsstunde kostete z.B. im Jahr 2003 in Österreich durchschnittlich 20,6 €. Das ist zwar ein Viertel weniger als in Deutschland, aber fünfmal so viel wie in Tschechien oder dreizehnmal so viel wie in Rumänien. Die Arbeitskosten pro Stunde sind seit 1995 in Österreich um 1,6% pro Jahr gestiegen, im (gewichteten) Durchschnitt der Handelspartner um 2,6%.<sup>1</sup>

Die Arbeitskosten von etwa 20 € pro Stunde setzen sich in Österreich aus gut 11 € Leistungslohn und etwa 9 € Lohnnebenkosten zusammen. Mit Lohnnebenkosten von 85% des Leistungslohnes nimmt Österreich einen Spitzenplatz ein. In der Öffentlichkeit werden deshalb gerne die hohen Lohnnebenkosten als beschäftigungsfeindlich dargestellt. Allerdings ergibt sich dieser hohe Wert nur dadurch, dass in Österreich durch Konvention das 13. und 14. Monatsgehalt (»Urlaubs- und Weihnachtsgeld«) zu den Lohnnebenkosten gerechnet werden. Zählt man die beiden fixen Gehaltsbestandteile zum Leistungslohn, so verringert sich die Lohnnebenkostenbelastung auf 57%, das ist weniger als im EU-Durchschnitt.

Für die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Produktion auf den Weltmärkten und dem Produktionsstandort sind nicht die Lohnkosten pro Arbeitsstunde relevant, sondern die Lohnkosten pro erzeugtem Stück (»Lohnstückkosten«). Wer pro Stunde mehr Stück oder höherwertige Güter herstellt, kann sich selbstverständlich auch höhere Löhne leisten. Die Produktivität je Arbeitsstunde in der Industrie ist seit 1995 in Österreich um 4% pro Jahr, bei den Handelspartnern um 2,8% gewachsen. Deshalb sinken die Lohnstückkosten gegenüber den Handelspartnern laufend. Allein seit 1995 beträgt der Rückgang der Lohnkosten pro erzeugtem Stück gegenüber den Handelspartnern 15%. Die österreichische Industrie gewinnt laufend an Wettbewerbsfähigkeit.<sup>2</sup> Jene in Deutschland ebenso.

Die Lohnkosten sinken allerdings nicht nur in der Industrie im Verhältnis zu den Handelspartnern, sondern auch generell im Verhältnis zur heimischen Produktion. In der österreichischen Wirtschaft sind die inflationsbereinigten Lohnstückkosten seit 1995 um etwa 9% gesunken, seit 1980 um 18%. Die Kosten für Arbeit haben sich im Verhältnis zum Wert der hergestellten Güter und Dienstleistungen deutlich verringert. Arbeit wird immer billiger. Ein ähnliches Bild zeigt sich für Deutschland. Die inflationsbereinigten Lohnstückkosten sind in der Gesamtwirtschaft seit 1980 um 15% gesunken, seit 1995 um 6%.

Der Rückgang des Preises für Arbeit, gemessen in produzierten Gütern und Dienstleistungen, erfolgt in den letzten 25 Jahren spiegelbildlich zum Anstieg der Arbeitslosigkeit. Dies lässt darauf schließen, dass es nicht der Preis für Arbeit war, der die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt stark gedämpft und die Beschäftigten in den Lohnverhandlungen geschwächt hat. Der Rückgang der Lohnstückkosten schlägt sich auch im Rückgang des Lohnanteils am gesamten Volkseinkommen nieder. Die bereinigte Lohnquote<sup>3</sup> ist etwa in Deutschland von 75% (1980) auf 68% (2001) gesunken. In Österreich sank die bereinigte Lohnquote von 70% auf 59%. Im Gegenzug ist vor allem der Anteil der Vermögenseinkünfte kräftig gestiegen.<sup>4</sup>

### **Niedrigere Löhne, mehr Beschäftigung?**

Für die Gesamtwirtschaft fehlt jeder Hinweis darauf, dass zu hohe Lohnkosten generell mit negativen Effekten auf dem Arbeitsmarkt verbunden sind. In der »neoklassischen« Wirtschaftstheorie findet sich die Vorstellung, dass eine Verbilligung der Arbeitskräfte dazu führt, dass Unternehmen für manche Arbeiten wieder mehr Menschen statt Maschinen einsetzen und so die Beschäftigung steigt. In der wirtschaftlichen Praxis ist allerdings vor allem in der Sachgütererzeugung schwer vorstellbar, dass Unternehmen eine veraltete Technologie einsetzen, nur weil Arbeit etwas billiger wird. Die meisten menschlichen Arbeiten sind mit Technologien gekoppelt, ihr Einsatz kann also nur gleichzeitig ausgeweitet bzw. reduziert werden: Mehr Informatiker brauchen mehr Computer, nicht weniger.<sup>5</sup>

Darüber hinaus sind Löhne nur ein Kostenfaktor unter vielen, der in seiner Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen nicht überschätzt werden sollte. Im verarbeitenden Gewerbe etwa macht der Anteil der Löhne an den Gesamtkosten nur etwa ein Fünftel aus.<sup>6</sup> Eine erhebliche Senkung der Löhne bringt also nur relativ geringe Einsparungen bei den Gesamtkosten.

### **Sonderfall Dienstleistungen**

Jedoch kann in einzelnen Dienstleistungssegmenten, in denen Arbeitskosten den Hauptanteil der Produktionskosten ausmachen, nicht ausgeschlossen werden, dass die Arbeitskräftenachfrage durch hohe Arbeitskosten gedämpft wird. Dies ist weniger die Folge hoher Leistungslöhne (diese sind im Dienstleistungssektor deutlich niedriger als in der Industrie) als der Form der Finanzierung der Familienförderung und der Gemeinden über eine Belastung des Faktors Arbeit: In Österreich werden 4,5% der Lohnsumme jedes Unternehmens als Beitrag zum Familienlastenausgleichsfonds und 3% der Lohnsumme als Kommunalsteuer eingehoben. Durch diese Finanzierungsform werden die Arbeitskosten von ungenügend Qualifizierten im Dienstleistungsbereich (wo die Möglichkeit zur Produktivitätssteigerung gering ist) stark erhöht. Dies kann zu negativen Beschäftigungswirkungen führen.

Eine Lösung des Problems relativ hoher Lohnkosten im Bereich ungenügend qualifizierter Arbeitskräfte sollte nicht durch eine Senkung des niedrigen Lohnes erfolgen, sondern durch eine Reform der Lohnsummensteuern.

Allerdings muss auch die Frage gestellt werden, ob tatsächlich »Arbeit um jeden Preis« geschaffen werden soll. Auf gewisse Formen der Beschäftigung, die nur bei sehr niedrigen Kosten entstehen, sollten hochentwickelte Volkswirtschaften aus Gründen der sozialen Stabilität und der Gerechtigkeit verzichten können: Von Löhnen sollen die Menschen ja auch leben können. Denn wäre möglichst viel Beschäftigung, egal zu welchen Arbeits- und Entlohnungsbedingungen, das Ziel, dann wäre letztlich die Sklavenwirtschaft die beste Wirtschaftsform.

### **Löhne: Nicht nur Kosten, sondern auch Kaufkraft**

Heute werden in der öffentlichen Debatte Löhne oft ausschließlich als Kostenfaktoren für die Unternehmen gesehen. Lohnsenkungen führen in dieser Sichtweise zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen Lage, weil sie es für Unternehmen attraktiver machen, Leute einzustellen. Dabei werden wesentliche wirtschaftliche Zusammenhänge übersehen. Lohnsenkungen führen nur unter der Voraussetzung zu mehr Produktion und Beschäftigung, dass die Nachfrage nach den Produkten davon nicht negativ betroffen ist. Das ist vor allem beim Export der Fall: Geringere Lohnkosten pro erzeugtem Stück verbessern die Wettbewerbsfähigkeit, die daraus resultierenden sinkenden Preise führen zu höherer Nachfrage im Ausland und somit höherer Produktion im Inland. Kein Land lebt allerdings nur vom Export. In den außenhandelsorientierten Volkswirtschaften Deutschlands und Österreichs werden

36% bzw. 52% aller erzeugten Güter und Dienstleistungen exportiert. Geringere Lohnstückkosten können in der Exportwirtschaft positive Auswirkungen auf Produktion und Beschäftigung haben, Arbeitslosigkeit wird quasi exportiert. Allerdings werden ab einem gewissen Punkt andere Staaten darauf reagieren und Handelsbarrieren zur Abwehr der »Dumping-Importe« errichten oder ebenfalls die Löhne senken, worauf ein Lohnsenkungswettlauf in Gang kommt, der allen schadet. Die anderen Inlandsbranchen, die den überwiegenden Teil der Gesamtwirtschaft bilden, haben ihre Kundschaft im Inland. Sie sind darauf angewiesen, dass Inlandskunden, also vorwiegend LohnempfängerInnen, genügend Kaufkraft haben, um ihnen ihre Produkte und Dienste abzukaufen. Wenn die Löhne gesenkt werden, um den Export zu erhöhen, fehlt kaufkräftige Nachfrage im Inland.

Betrachtet man die Wirtschaft der gesamten EU, so geht nur gut ein Zehntel aller im Binnenmarkt erzeugten Güter und Dienstleistungen in den Export, neun Zehntel werden im Binnenmarkt selbst wieder verbraucht. Lohnsenkungen können hier vor allem den Effekt haben, dass sie die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte reduzieren und so zu einem Rückgang der Konsumnachfrage führen. Diese macht mehr als die Hälfte der Gesamtnachfrage aus. Niedrigere Konsumausgaben verschlechtern auch die Absatzerwartungen der Unternehmen und damit die Investitionen. Lohnsenkungen erweisen sich für die Europäische Union als gefährliche Strategie. Sie führen zu einem Rückgang der Nachfrage und einem Verlust an Arbeitsplätzen.

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Alois Guger: Internationale Lohnstückkostenposition 2003 wechselkursbedingt verschlechtert, in: WIFO-Monatsberichte 2004, 77 (9)

<sup>2</sup> Markus Marterbauer/Ewald Walterskirchen: Bestimmungsgründe der Lohnquote und der realen Lohnstückkosten, in: WIFO-Monatsberichte 2003, 76 (2)

<sup>3</sup> Eine Verschiebung der Anteile von Löhnen und Profiten am Volkseinkommen zwischen zwei Zeitpunkten kann zwei Ursachen haben: Entweder dass mittlerweile einige Angestellte zu Selbständigen geworden sind bzw. umgekehrt. Oder dass sich die Löhne weniger gut entwickelt haben als die Profite bzw. umgekehrt. Für eine Analyse der Verteilungsverhältnisse ist der zweite Effekt maßgeblich – zu diesem Zweck wird die »bereinigte Lohnquote« herangezogen, die den ersten Effekt herausrechnet.

<sup>4</sup> Markus Marterbauer/Ewald Walterskirchen: Determinanten der Entwicklung der Lohnquote und der realen Lohnstückkosten, WIFO Gutachten 2002

<sup>5</sup> Eckehard F. Rosenbaum: Die Rhetorik der Reformlegenden, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 3/2004

<sup>6</sup> Deutsche Bundesbank: Zur Indikatorqualität unterschiedlicher Konzepte des realen Außenwerts der D-Mark, in: Monatsbericht November 1998

## »Arbeitslosigkeit entsteht durch zu wenig Flexibilität am Arbeitsmarkt«

*»Die hohe Arbeitslosigkeit in den EU-Staaten ist auf mangelnde Flexibilität und Verkrustungen am Arbeitsmarkt zurückzuführen. Seht euch den hoch flexiblen und stark deregulierten Arbeitsmarkt der USA an, dann erkennt ihr die Wirkungen der Überregulierung der europäischen Arbeitsmärkte: Die Arbeitslosigkeit in den USA liegt schließlich bereits seit Jahren konstant unter dem Niveau der EU.«*

M

Im Detail wird unter dem Sammelbegriff »mangelnde Flexibilität des Arbeitsmarktes« Folgendes behauptet:

- *Gesetzliche Kündigungsschutzbestimmungen* würden verhindern, dass Unternehmen ihre Beschäftigung ausweiten;
- die Leistungen der *Arbeitslosenversicherung* reduzieren angeblich den Eifer der Arbeitslosen bei der Jobsuche und verlängern dadurch die durchschnittliche Arbeitslosigkeit und
- die *Lohnfestsetzung über Kollektivverträge*, ausgehandelt zwischen Gewerkschaften und Unternehmensverbänden, führe zu überhöhten Löhnen.

Dazu ist erstens anzumerken, dass es kein einheitliches europäisches Arbeitsmarktmodell gibt und dass die Arbeitsmarktlage der einzelnen EU-Staaten sehr unterschiedlich ist. So lag etwa im Jahr 2003 die Arbeitslosenquote<sup>1</sup> in Österreich (4,3%) und Dänemark (5,6%) trotz kollektiver Lohnfestsetzung und gut ausgebauter Arbeitslosenversicherung unter jener in den USA (6%), während sie in Spanien (11,3%) und Italien (8,6%) deutlich darüber lag. Den Grund für die derzeit höhere Arbeitslosigkeit in Europa (EU-15: 8,1%) darin zu suchen, dass die Regulierungen strenger seien als in den USA, ist auch insofern nicht nachvollziehbar, als vor 1990 die Arbeitslosenquote in Europa deutlich unter jener der USA lag – zu einem Zeitpunkt, der sich gegenüber dem Jahr 2003 eher durch mehr als durch weniger Regulierungen am Arbeitsmarkt auszeichnet. Was hingegen zu der schlechteren Arbeitsmarktpformance Europas gegenüber den USA beigetragen hat, sind andere Bereiche der Wirtschaftspolitik: In der EU ist in den 1990er Jahren sowohl die Budgetpolitik als auch die Geldpolitik restriktiver geworden. Die Staaten haben Sparanstrengungen unternommen und die Notenbanken die Zinsen hoch gehalten. Diese makroökonomischen Faktoren sind die wichtigsten Ursachen für Arbeitslosigkeit.<sup>2</sup>

### Wie bedeutsam ist der Kündigungsschutz tatsächlich?

Was den Kündigungsschutz angeht, so erweist sich dieser im Vergleich der USA mit Deutschland nicht als die entscheidende Variable. Empirische Untersuchungen<sup>3</sup> kommen zu dem Ergebnis, dass Unternehmen in den USA auf schlechte wirtschaftliche Zeiten vor allem mit Entlassungen reagieren, während in Deutschland vielfach nur die Arbeitszeit der Beschäftigten gekürzt wird. Der Gesamteffekt aus Kündigungen und Kurzarbeit ist in den USA nur wenig stärker als in Deutschland. Ähnliches wurde auch bei einem Vergleich zwischen Spanien und Italien analysiert.<sup>4</sup> Viele europäische Unternehmen ziehen es offenbar vor, Kündigungen zu vermeiden. Der Grund liegt vermutlich darin, dass sie ihre Beschäftigten längerfristig halten wollen, wodurch sich z.B. betriebliche Ausbildungsmaßnahmen eher rechnen. Auch die Bereitschaft von Beschäftigten, sich betriebs- oder branchenspezifisches Know-how anzueignen, wird mit der Dauer des Beschäftigungsverhältnisses zunehmen.

Gesetzliche Kündigungsschutzbestimmungen machen im Konjunkturaufschwung die Einstellung von neuen Arbeitskräften für Unternehmen weniger attraktiv, da die zukünftige Auslastung und damit auch die Rentabilität der Neueinstellungen ungewiss ist. Andererseits wird aber im Abschwung die Kündigung von Arbeitskräften erschwert, sodass sich der Effekt auf die Arbeitslosigkeit über den Konjunkturzyklus theoretisch auch ausgleichen kann: Menschen werden zwar weniger leicht eingestellt, aber auch weniger leicht entlassen. Welche Wirkung unterm Strich überwiegt, lässt sich nur empirisch prüfen. Entsprechende Untersuchungen zeigen sogar einen negativen Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Kündigungsschutzbestimmungen, d.h. in Ländern mit strengem Kündigungsschutz ist die Arbeitslosigkeit niedriger.<sup>5</sup> Dies ist möglicherweise auch auf einen positiven Effekt von Kündigungsschutzbestimmungen auf die Neueinstellungen zurückzuführen: Wenn die Beschäftigten Kündigungsschutz genießen, sobald sie einmal angestellt sind, verwenden Unternehmen mehr Sorgfalt auf Neueinstellungen.

Im internationalen Vergleich fällt das Ausmaß der Kündigungsschutzbestimmungen in Österreich oder Deutschland nicht besonders auf: In einem Ranking der OECD z.B. liegen beide Länder nicht im obersten Drittel.<sup>6</sup> Außerdem beschäftigen viele Unternehmen ihre Angestellten nur befristet. In Deutschland hat mittlerweile etwa jede/r Dritte einen befristeten Arbeitsvertrag. Auch spricht die Tatsache, dass in Deutschland jedes Jahr etwa 7 Millionen Menschen ihren Job verlieren, während gleichzeitig eine ähnlich große Zahl von Erwerbslosen wieder

eine Stelle findet, gegen das Argument vom Kündigungsschutz als Flexibilitätsbremse.<sup>7</sup>

Auch bestehen verzerrte Vorstellungen über das tatsächliche Ausmaß der Inanspruchnahme von Kündigungsschutzbestimmungen wie Klagen gegen betriebsbedingte Kündigungen, die in Deutschland im Zuge der Agenda 2010 vereinfacht wurden: Erstens erfolgt nur etwa ein Drittel aller Kündigungen durch die Unternehmen, der Rest durch die Beschäftigten selbst. Und gerade einmal 11 bis 15% dieser arbeitgeberseitig Gekündigten erhebt dagegen Klage, so die Ergebnisse einer Befragung aus dem Jahr 2003. Die mit diesen Prozessen verbundenen Kosten stellen möglicherweise für einen Kleinbetrieb im konkreten Fall eine Belastung dar, volkswirtschaftlich betrachtet ist ihre Bedeutung allerdings sehr zu relativieren.<sup>8</sup>

### **Ist die Arbeitslosenversicherung schuld an der Arbeitslosigkeit?**

Häufig wird argumentiert, dass höheres Arbeitslosengeld bzw. längere Bezugsmöglichkeit von Arbeitslosenunterstützung dazu führt, dass Arbeitslose freiwillig längere Zeit arbeitslos bleiben und »es sich in der sozialen Hängematte bequem machen«. Da die Leistungen der Arbeitslosenversicherung in den europäischen Ländern über jenen in den USA liegen, sei dies mit ein Grund für die höhere Arbeitslosigkeit in Europa.

Dazu ist zu bemerken, dass sich die Länder der EU bezüglich ihrer Arbeitslosen-Versicherungssysteme deutlich voneinander unterscheiden. Gerade in den südlichen Ländern, die mit hoher Arbeitslosigkeit zu kämpfen haben, wird weniger als die Hälfte aller ArbeitnehmerInnen überhaupt von der Arbeitslosenversicherung erfasst; es dürfte also schwerfallen, den Arbeitslosenversicherungsleistungen die Schuld an der Höhe der Arbeitslosigkeit zuzuschreiben. Die Behauptung, dass Arbeitslose durch den Bezug von Arbeitslosen-Versicherungsleistungen als sichere Alternative zu einem Job »unrealistische« Lohnforderungen entwickeln und dadurch länger als notwendig freiwillig arbeitslos bleiben, kann zumindest für Deutschland nicht bestätigt werden. Untersuchungen zeigen, dass die Leistungshöhe der Arbeitslosenversicherung keine Rolle für die Dauer der Arbeitslosigkeit spielt. Tatsächlich suchen Arbeitslose, die Arbeitslosengeld beziehen, intensiver nach einer neuen Stelle als jene ohne Ansprüche.<sup>9</sup>

Neben dem Argument der sozialen Sicherheit ist ein ausgebautes Arbeitslosenversicherungssystem auch deshalb sinnvoll, weil es einen Schutz vor einem Qualifikationsverlust bietet: Die meisten Arbeitslosen verfügen aufgrund ihrer Ausbildung und/oder beruflichen Erfahrung über bestimmte Qualifikationen, deren Erwerb auch mit Kosten

verbunden war. Vielfach trägt der Staat die finanziellen Kosten dieser Qualifizierungen durch seine Bildungsausgaben. Je geringer die Leistungen der Arbeitslosenversicherung ausfallen und je weniger lang diese bezogen werden können bzw. je strenger die Zumutbarkeitsbestimmungen definiert werden, desto höher ist der Druck auf Arbeitslose, schnell einen Job anzunehmen. Damit sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass dieser Job auch dem Qualifikationsprofil der/des Arbeitssuchenden entspricht. Wenn Arbeitslose Jobs annehmen, die nicht ihrer Qualifikation entsprechen, dann waren die Ausgaben für ihre Ausbildung umsonst. Allein schon aus diesem Grund ist es sinnvoll, Arbeitslosen Zeit zu geben, um sich einen Job zu suchen, der ihrer Qualifikation entspricht, statt sie schnell zur Annahme der nächstbesten freien Stelle zu zwingen.

Die in Deutschland zuletzt durchgeführten Reformen der Arbeitslosenversicherung (Hartz IV), die auf eine Senkung der Ersatzleistungen abzielten, zeigen auch, dass einseitige Maßnahmen nicht das Problem der Arbeitslosigkeit beseitigen können. Durch die massiven Kürzungen sind Arbeitslose bereit, auch sehr gering entlohnte Jobs anzunehmen; nur ist das Angebot an Jobs eben nicht gestiegen, da für die Unternehmen nicht nur die Kosten der Arbeit, sondern auch die Absatzmöglichkeiten der von der zusätzlichen Arbeitskraft produzierten Güter bei der Einstellungsentscheidung ausschlaggebend sind – und die werden durch Lohnsenkungen nicht besser.

### **Lohnbildungsprozesse und Arbeitslosigkeit**

Ein ebenfalls oft genanntes Argument lautet, Löhne sollten nicht durch Kollektivvertragsverhandlungen zwischen Gewerkschaften und Unternehmensverbänden für ganze Branchen festgelegt werden, sondern auf betrieblicher Ebene oder noch darunter (z.B. durch individuelle Verhandlungen zwischen Beschäftigten und Unternehmen). Damit soll den Unternehmen mehr Flexibilität eingeräumt werden, betriebliche Sonderfaktoren bei der Lohnsetzung zu berücksichtigen. Letztlich sollen dadurch die Löhne gekürzt oder ihr Anstieg verringert werden.

Die Dezentralisierung der Lohnsetzungsprozesse hätte eine klare Verschiebung von Verhandlungsmacht zur Folge. ArbeitnehmerInnen wissen oft nicht genau, wie hoch der branchenübliche Lohn ist oder wie sich die Ertragslage der Unternehmen entwickelt. Auf betrieblicher Ebene ist die Belegschaft bei Lohnverhandlungen auch der Drohung mit Standortverlagerungen viel stärker ausgesetzt als bei Verhandlungen für die gesamte Branche. Bestehen aber so ungleiche Voraussetzungen zwischen Tarifparteien, ist nicht zu erwarten, dass durch

Verhandlungen ein ausgewogenes Ergebnis erzielt werden kann. Eine Reihe von empirischen Untersuchungen zeigt, dass eine koordinierte Lohnsetzung, die über Betriebs- oder Sektorgrenzen hinausgeht (siehe die Flächentarifverträge in Deutschland), tendenziell Arbeitslosigkeit senkt.<sup>10</sup> Denn in solchen Fällen können die Verhandlungspartner nicht nur die Situation in ihren eigenen Betrieben, sondern auch gesamtwirtschaftliche Umstände (wie etwa das Niveau der Arbeitslosigkeit) besser berücksichtigen. Außerdem gibt es längst individuelle Gestaltungsspielräume in den Kollektivverträgen in Deutschland und Österreich, so genannte Öffnungsklauseln u.ä., die Unternehmen in besonderen Umständen große Spielräume eröffnen, vom Ergebnis der Kollektivvertragsverhandlungen abzuweichen.<sup>11</sup>

Abschließend ist zu sagen, dass alle diese Maßnahmen auf ein geringeres Lohnwachstum hinauslaufen, obwohl keineswegs erwiesen ist, dass niedrigere Löhne zu mehr Beschäftigung führen (siehe den Mythos »Arbeit ist zu teuer«, S. 48ff.). Das Gegenteil lässt sich am Beispiel Deutschlands zeigen, wo trotz moderater oder sogar negativer Wachstumsraten der Löhne die Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren auf unverändert hohem Niveau stagnierte.

Dass staatlich verordnetes Lohndumping nicht zu einer Verringerung der Arbeitslosigkeit führt, zeigen die im Rahmen der Hartz-Reformen neu geregelten Minijobs. Zwar sind die Beschäftigungsverhältnisse unter diesem Titel stark angestiegen, aber es kam dabei hauptsächlich zu einer Verdrängung bereits bestehender Arbeitsplätze; so erledigen etwa Personen mit Ein-Euro-Jobs in gemeinnützigen Organisationen Aufgaben, die davor an andere Unternehmen ausgelagert wurden. Außerdem gehen nun hauptsächlich SchülerInnen, StudentInnen oder RentnerInnen einer Zusatzbeschäftigung in Form eines Minijobs nach, Arbeitslose werden dadurch kaum wieder in den Arbeitsmarkt integriert.<sup>12</sup>

## **Anmerkungen**

<sup>1</sup> Daten aus EU-Strukturindikatoren, Homepage Eurostat: <http://europa.eu.int/comm/eurostat>

<sup>2</sup> Engelbert Stockhammer: *The Rise of Unemployment in Europe*, Cheltenham 2004

<sup>3</sup> Susan Houseman/Katherine Abraham: *Labor Adjustment Under Different Institutional Structures: A Case Study of Germany and the United States*, NBER Working Paper 4548 (1993)

<sup>4</sup> Während spanische Unternehmen durch die Vergabe von befristeten Verträgen leichter Stellen abbauen können, reagieren italienische Firmen eher durch Anpassungen ihrer Arbeitszeiten (vgl. Paula Adam/Patrizia Canziani: *Partial de-*

regulation: fixed-term contracts in Italy and Spain, Centre for Economic Performance. Discussion Paper 386/1998).

<sup>5</sup> Stephen Nickell/Luca Nunziata/Wolfgang Ochel/Glenda Quintini: The Beveridge Curve, Unemployment, and Wages in the OECD from the 1960s to the 1990s, in: Philippe Aghion et al. (eds.): Knowledge, Information, and Expectation in Modern Macroeconomics, Princeton 2003

<sup>6</sup> OECD: Employment Outlook 2004, S. 72

<sup>7</sup> Peter Bofinger: *Wir sind besser, als wir glauben*, München 2005

<sup>8</sup> Silke Bothfeld/Karen Ullmann: Kündigungsschutz in der betrieblichen Praxis: Nicht Schreckgespenst, sondern Sündenbock, in: WSI Mitteilungen 5/2004, S. 262-270

<sup>9</sup> Viktor Steiner: Extended Benefit-Entitlement Periods and the Duration of Unemployment in West Germany, ZEW Discussion Paper 14/1997

<sup>10</sup> Koordinierte Lohnsetzung muss dabei nicht notwendigerweise zentralisiert erfolgen. Vgl. David Howell: *Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy*, Oxford 2004

<sup>11</sup> Albrecht Müller: *Die Reformlüge*, München 2004, S. 260

<sup>12</sup> Viktor Steiner/Katharina Wrohlich: Minijob-Reform: keine durchschlagende Wirkung, DIW Wochenbericht 8/2005, sowie *Die Zeit* Nr. 10 vom 3.3.2005, S. 22

## »Löhne werden nach Leistung gezahlt«

*»Wir leben in einer Leistungsgesellschaft: Unterschiede in Einkommen und gesellschaftlichem Status sind keine ungerechtfertigten Ungleichbehandlungen, sondern berechtigtes Ergebnis von Leistungsunterschieden: Wer mehr verdient, hat einfach mehr geleistet.«*

M

Auch wenn mitunter zugestanden wird, dass das Bild von der Leistungsgesellschaft nicht ganz der Realität entspricht, wird sie zumindest als Ideal dargestellt, nach dem Motto »Leistung muss sich wieder lohnen«. Ein genauerer Blick auf den Leistungsbegriff enthüllt, dass er mehrdeutig ist, innere Widersprüche aufweist und eher den Charakter einer Rechtfertigung als den einer Beschreibung unserer Gesellschaft hat.

### »Anstrengung wird belohnt«

Die gesellschaftliche Hierarchie zwischen hohen und niedrigen Einkommen gilt als Ausdruck unterschiedlicher Leistungsniveaus. Im Leistungsprinzip ist aber ein unausgetragener Dualismus enthalten: Wird Leistung nach der Anstrengung oder nach dem Ergebnis der Anstrengung beurteilt? Die zwei fallen nicht notwendig zusammen, denn nicht jede Anstrengung führt zu erwünschten Ergebnissen, und nicht jedes erwünschte Ergebnis erfordert Anstrengung.<sup>1</sup>

Wie sieht es mit der Entlohnung nach Leistungsanstrengung aus? Heute finden die anstrengendsten Arbeiten oft unter prekären Bedingungen statt und sind am schlechtesten bezahlt, während die erfüllendsten Tätigkeiten vielfach zu den bestbezahlten gehören. Anstrengung ist also offensichtlich kein Kriterium für die Lohnhöhe. Der Markt bewertet nämlich in Abhängigkeit von Marktmacht, Angebot und Nachfrage, also eher ergebnisorientiert. Leistungsanstrengungen, die am Markt gering oder gar nicht bewertet werden, erhalten weder entsprechende Anerkennung noch Entlohnung, insofern kann man den Markt nur sehr bedingt als »Leistungsmaßstab« bezeichnen. Erst hinzutretende Regulationen (Gesetze, Kollektivverträge, firmeninterne Gehaltsschemata und Beförderungsvorschriften etc.) machen in manchen Bereichen »Leistungsadäquanz« der Entlohnung zum Thema.<sup>2</sup> Wen diese Regeln wie begünstigen, ist vor allem eine Frage der Verhandlungsmacht.

Immer wieder sind Verschiebungen in den Einkommensunterschieden in der Bevölkerung zu beobachten, ohne dass Veränderungen in den Leistungen festgestellt werden können.

Die Lohnhöhe hat also vor allem mit der Verhandlungsmacht der Beschäftigten zu tun. Wenn diese Verhandlungsmacht sinkt, können

die Löhne ganzer Gruppen fallen, ohne dass sich an ihren Leistungen etwas geändert hätte.

In den USA z.B. hat sich die Ungleichheit in Löhnen und Einkommen in den letzten 30 Jahren erhöht. Zwischen 1973 und 1993 ist der Durchschnittslohn in den USA trotz steigender Produktivität gesunken.<sup>3</sup> Das zeigt sich auch in Europa: So sind etwa zwischen 1986 und 1999 in Deutschland die Unterschiede zwischen Reichen und Nicht-Reichen in Qualifikation und Arbeitszeit zurückgegangen, die Einkommensdifferenzen haben dagegen zugenommen.<sup>4</sup>

Dafür wurden vielfältige Gründe genannt: Ein Anstieg der Nachfrage nach höher qualifizierten Beschäftigten im Zuge einer immer »wissensintensiveren« Produktion ließ deren Löhne steigen, während die Nachfrage nach unqualifizierten Arbeitern und damit deren Löhne gleich blieben oder gar sanken (etwa weil manuelle Produktion zunehmend in Niedriglohnländer verlagert wurde). Im gleichen Zeitraum sank auch der gewerkschaftliche Organisationsgrad und damit die Verhandlungsmacht der auf Gewerkschaften besonders angewiesenen niedrig Qualifizierten gegenüber ihren Unternehmen. Zudem wurde etwa in den USA in den 1980er Jahren der Mindestlohn von der Regierung bewusst nicht angehoben, wodurch Niedrigqualifizierte gegenüber Höherqualifizierten und deren zum Teil steigenden Löhnen ins Hintertreffen gerieten. Auch reagierten Unternehmen auf die Wirtschaftskrise der 1970er Jahre mit Restrukturierungen, die in Abbau und Auslagerung insbesondere niedrig qualifizierter Tätigkeiten zu schlechteren Bedingungen resultierten.

All diese Faktoren wirkten sich dämpfend auf die Löhne der Betroffenen aus. Gleichzeitig versucht das Management überall, die Arbeit zu intensivieren. Es kann also davon ausgegangen werden, dass sich die von den Beschäftigten erbrachte Leistung gleichzeitig gezwungenermaßen flächendeckend erhöht hat.

Folglich sind nicht Leistungen, sondern Rahmenbedingungen die zentrale Bestimmungsgröße für die Löhne: Nachfrage am Arbeitsmarkt, gesetzliche Regelungen, Gewerkschaftsstärke, soziale Normen, Unternehmensstrategien etc. beeinflussen die Verhandlungsmacht der betroffenen LohnempfängerInnen. Verändert sich letztere, verändern sich auch die Löhne. Diese Rahmenbedingungen sind je nach Zeitraum und Land unterschiedlich.<sup>5</sup>

In den letzten Jahren ist verstärkt die Ausbreitung des »Superstar«-Prinzips zu beobachten: Immer mehr Märkte (etwa der Arbeitsmarkt für Top-Führungskräfte) ähneln denen des Spitzensports und des Kunstgeschäfts. Schon kleinste Leistungsunterschiede schlagen sich in riesi-

gen und wachsenden Einkommensdifferenzen nieder: Ein paar Stars erhalten Riesensummen und lassen die Konkurrenz in der »zweiten Liga« weit zurück, ohne dass sich signifikante Unterschiede in der Leistung der Betroffenen feststellen lassen.<sup>6</sup>

### **»Die Bewertung der Arbeit ist Ausdruck ihres Nutzens«**

Wenn Anstrengung also kein Kriterium für Lohn und Einkommen ist, drückt sich das Leistungsprinzip dann vielleicht darin aus, dass nach den Ergebnissen gemessen wird?

Wenn der Lohn eine äquivalente Entschädigung in Höhe des Werts des Arbeitsergebnisses wäre, würde der Kapitalismus nicht funktionieren – dann gäbe es nämlich keinen Mehrwert, Basis des Gewinns. Für Unternehmen macht der Betrieb nur dann einen Sinn, wenn die Kosten, die ihnen durch Löhne entstehen, unter den Erlösen liegen, die sie mit dem Verkauf der Produkte erzielen, die ihre Beschäftigten herstellen. Der Lohn bemisst sich also nicht nach dem Wert des Produkts der Arbeit, ist keine nachträgliche gerechte Verteilung der Beute nach gemeinsamer Anstrengung. Sondern der Lohn wird in Verhandlungen zwischen Beschäftigten und Unternehmen festgelegt, und nur wenn der ausverhandelte Lohn auf einem Niveau liegt, der gewinnträchtigen Verkauf der mit der zugekauften Arbeit hergestellten Produkte erhoffen lässt, nehmen Unternehmen die Produktion auf. Bedingung für die Rentabilität der Produktion ist jedenfalls, dass der Lohn unter dem Wert der Arbeit liegt.<sup>7</sup>

Das häufig genannte Argument, dass sich in der Entlohnung einzelner MarktteilnehmerInnen die Zahlungsbereitschaft der Kundschaft widerspiegelt, höhere Einkommen somit Ausdruck einer Art demokratischen Abstimmung über den gesellschaftlichen Nutzen der dafür geleisteten Arbeit sind, ist unplausibel. Denn da die Geldmittel für Konsumausgaben höchst unterschiedlich verteilt sind, hat nicht jeder Konsumwunsch die gleiche Chance, sich durch einen Kaufakt Gehör zu verschaffen. »Wer zahlt, bestimmt«, könnte man somit sagen, mehr nicht.

Gegen die Behauptung, der Wert einer Leistung bemesse sich nach dem spezifischen Beitrag, den sie für die Gesellschaft erbringt, lässt sich auch einwenden, dass häufig erst die hohe Entlohnung eine Tätigkeit wertvoll erscheinen lässt – ein Wert ergibt sich erst durch gesellschaftliche Festlegung, und diese wandelt sich im Zeitablauf.<sup>8</sup>

### **»Hierarchien entstehen durch Leistungsunterschiede«**

Es sind nicht Leistungsunterschiede, die zu Hierarchien und Karrierepositionen führen. Hierarchien gibt es auch unabhängig davon, ob sich Leistungsunterschiede feststellen lassen oder nicht. Das Bestehen von Hierarchien macht es dann notwendig, Menschen einzustufen und auf Positionen zu verteilen. Und das erst zieht den Bedarf nach sich, unter den zur Auswahl stehenden Kandidaten einigen das Attribut »leistungstark« zu verleihen und so Führungspositionen und gut bezahlte Stellen zu besetzen.<sup>9</sup> Selbst wenn alle Menschen identische Leistungsniveaus hätten, gäbe es im Kapitalismus Hierarchien: Vorgesetzte und Untergebene, Arm und Reich, Angesehene und Verachtete.

### **»Lohnunterschiede sind notwendig, um Anreize zu setzen«**

Lohnunterschiede zwischen Lohnabhängigen auf unterschiedlichen Hierarchiestufen werden vielfach damit gerechtfertigt, dass die Aussicht auf die mit einem Aufstieg verbundene bessere Bezahlung Leistungsanreize setzt und dass höhere Einkommen für Führungskräfte und UnternehmenseigentümerInnen eine notwendige Entschädigung für deren höhere Verantwortung darstellen.

Für die Attraktivität eines Arbeitsplatzes ist aber nicht (nur) die Lohnhöhe entscheidend, sondern (auch) die Arbeitszufriedenheit, die mit der geforderten Anstrengung, dem berufsbedingten Status und Einfluss und vielen anderen Dingen zusammenhängt. Viele dieser Aspekte machen die am besten bezahlten beruflichen Positionen auch zu den attraktivsten. Experimente zeigen, dass die interessantesten Aufgaben am wenigsten durch Geld entschädigt werden müssen, um Leute zu motivieren. Bei uninteressanten Arbeiten bedarf es hingegen des Zwangs oder der Entschädigung.<sup>10</sup> Es ist daher unwahrscheinlich, dass es ohne Lohnunterschiede nicht möglich wäre, verantwortungsvolle Positionen zu besetzen und dass in diesem Fall alle Menschen aus Mangel an Anreizen nur noch einfache manuelle Arbeiten verrichten wollten. Bestehende Lohn- und Einkommensungleichheiten sind nicht mit ihrer Anreizfunktion zu rechtfertigen.

### **»Hierarchien sind aus Effizienzgründen notwendig«**

Vorhandene Hierarchien in Unternehmen und damit einhergehende Entlohnungsunterschiede werden auch mit Effizienz begründet: Klare Befehlsstrukturen führen demnach zu besseren ökonomischen Ergebnissen. Bei der Wahl von Produktionstechnologien in Unternehmen zeigt sich jedoch häufig, dass Unternehmen weniger effiziente Technologien wählen, wenn diese dafür eine bessere Überwachung und

Kontrolle der MitarbeiterInnen zulassen. Hierarchien in Unternehmen bestehen also im Interesse der Einkommenssicherung der Unternehmensleitung und nicht aus Effizienzgründen. Folglich sind sie auch nicht Ausdruck von Leistungsunterschieden.<sup>11</sup>

### **»Leistung ist individuell zurechenbar«**

Die Messung individueller Leistung am Arbeitsplatz ist in einer stark arbeitsteiligen Gesellschaft schwierig bis unmöglich. Die Produktivität einer Einzelperson hängt immer von ihrem Umfeld ab, und die meisten Leistungen kommen in Teamarbeit zustande. Der Anteil einzelner Teammitglieder am Ergebnis ist vielfach de facto nicht feststellbar.<sup>12</sup>

### **»Herkunft spielt keine Rolle«**

Würde nur die Leistung für gesellschaftliches Fortkommen zählen, dann dürften Unterschiede im Einkommen und Status nicht auf Vorteilen beruhen, die aus Geburt und Herkunft stammen. Es müsste »Chancengleichheit« herrschen: Alle müssten die gleichen Ausgangsbedingungen haben, und diejenigen, die an die Spitze kommen, wären dann eben die Besten.

Es zeigt sich aber überall, dass sozial besser Situierte eine viel bessere Chance auf die Erlangung von Spitzenpositionen in der Gesellschaft haben. Ungleiche materielle Startvoraussetzungen und soziale Hürden im Bildungsbereich und am Arbeitsmarkt machen Personen mit weniger begüterttem Hintergrund den gesellschaftlichen Aufstieg schwer.

Die internationale Pisa-Studie der OECD zum Vergleich nationaler Bildungssysteme zeigt, wie die Schule etwa in Deutschland als soziales Selektionsinstrument wirkt und Kindern von Begüterten weitaus häufiger höhere Abschlüsse ermöglicht, während sie sozial Schwache systematisch aussiebt.<sup>13</sup>

Nach der Ausbildung setzt sich die soziale Selektion am Arbeitsmarkt fort: Eine Untersuchung der Lebensläufe von 6500 Promovierten verschiedener Jahrgänge der Fachbereiche Technik, Recht und Wirtschaft in Deutschland ergab, dass die soziale Herkunft hauptauschlaggebend für den Aufstieg in Spitzenpositionen ist. Schon die Promotion stellt für Leute mit sozial wenig begünstigter Herkunft eine hohe Hürde dar. Doch selbst danach haben Promovierte aus dem gehobenen Bürgertum eine um 50% größere Chance auf eine hohe Führungsposition mit entsprechendem Einkommen als AbsolventInnen aus den Reihen der breiten Bevölkerung. In den 400 Spitzenunternehmen hat gerade einmal jedes 200. Arbeiterkind aus der Riege der Promovierten eine

Topposition erreicht. Entscheidendes Besetzungskriterium für Führungspositionen ist offensichtlich weniger die Qualifikation oder Leistung, sondern vielmehr die Abstammung, die sich in der Verankerung in einflussreichen Bekanntschafts-Netzwerken und im »Habitus« bemerkbar macht: intime Kenntnis der Benimmcodes; breite, über das Schulwissen hinausgehende Allgemeinbildung; unternehmerisches Denken sowie vor allem persönliche Souveränität. Alles Dinge, die nicht Teil des offiziellen Lehrplans sind, sondern Ergebnis der Sozialisation im »richtigen« Umfeld. Davon begünstigt sind Leute mit gutbürgerlichem Hintergrund, die mit dem Milieu der Elite und seinen Regeln vertraut sind.<sup>14</sup>

In die Forbes-Liste der reichsten BürgerInnen der USA waren Ende der 1990er Jahre 42% aufgrund einer Erbschaft gelangt. 6% hatten eine kleinere Erbschaft ausgebaut, 21% kamen aus reichem oder großbürgerlichem Hintergrund.<sup>15</sup>

Neben der Fortschreibung sozialer Ungleichheiten gibt es auch Privilegierungen und Diskriminierungen nach geschlechtlichen und ethnischen Zuschreibungen. Statt »gleichem Lohn für gleiche Leistung« findet systematische Diskriminierung statt.

In Österreich liegt das Jahreseinkommen von Frauen um rund ein Drittel unter dem der Männer.<sup>16</sup> Die Stundenlöhne von Frauen liegen im EU-Schnitt um rund 15% unter denen der Männer, in Deutschland und Österreich beträgt der Abstand rund 20%.<sup>17</sup>

Das liegt zum Teil daran, dass gut bezahlte Jobs und Führungspositionen offenbar eine vorwiegend männliche Domäne sind, während Frauen häufig in Niedriglohnbereichen arbeiten. Ein Grund unter anderen dafür ist, dass Frauen häufiger teilzeitbeschäftigt arbeiten und mehr Karriereunterbrechungen aufweisen als Männer (was wiederum mit der asymmetrischen Verteilung von Hausarbeit und Kinderbetreuung zu tun hat). Doch auch wenn man all diese Faktoren berücksichtigt, bleiben noch immer Lohnunterschiede.<sup>18</sup>

Der Anteil des Lohnunterschieds zwischen den Geschlechtern, der weder durch Arbeitszeitunterschiede, Branchenzugehörigkeit, Alter, Qualifikation, Berufserfahrung etc. erklärt werden kann, sondern offenbar reine Diskriminierung widerspiegelt, wird international auf durchschnittlich 30% geschätzt,<sup>19</sup> für Österreich gibt es Schätzungen von bis zu 66-81%.<sup>20</sup>

Aber nicht nur zwischen Frauen und Männern gibt es bemerkenswert große Einkommensunterschiede: Es wird geschätzt, dass ein männlicher Arbeitnehmer aus der Gruppe der typischen »Gastarbeiterländer« (Türkei, ehemaliges Jugoslawien) brutto in Österreich nur rund zwei Drittel des Jahreseinkommens eines Inländers, eine ausländische

Arbeitnehmerin cirka drei Viertel des Einkommens einer Österreicherin erhält. Als Ursachen für diese Verdienstunterschiede gelten neben der hohen Konzentration ausländischer Männer in Saisonbranchen (Bauwesen, Landwirtschaft, Tourismus) und der damit verbundenen niedrigeren durchschnittlichen Beschäftigungsdauer pro Jahr sowie dem niedrigeren Anteil an Angestellten auch ein generell niedrigerer Stundenlohn für ausländische Beschäftigte.<sup>21</sup>

Auch Schwarze in den USA haben im Schnitt eine geringere Ausbildung und weniger Berufserfahrung als Weiße, aber selbst wenn man diese Faktoren berücksichtigt, verdienen sie immer noch weniger. Zwischen Anfang der 1970er und Ende der 1990er Jahre hat sich der Einkommensabstand zwischen Schwarzen und Weißen mit demselben Ausbildungsstand sogar von 11 auf 18% erhöht. Afro-AmerikanerInnen sind in Industrien konzentriert, in denen Beschäftigung und Lohnniveau sinken. Diskriminierung in der Schule, am Wohnungsmarkt und am Arbeitsmarkt wirken hier verstärkend zusammen.<sup>22</sup>

Viele wirtschaftlich und gesellschaftlich notwendige Leistungen werden überhaupt unbezahlt erbracht, allen voran Hausarbeit und Subsistenzproduktion. Laut einer Schätzung des United Nations Development Programme betrug der Wert unbezahlter Arbeit Anfang der 1990er Jahre weltweit jährlich 16 Billionen US-Dollar, das entspricht etwa 70% des Welt-Outputs. Rund zwei Drittel dieser Arbeit wird von Frauen geleistet.<sup>23</sup> Dass der Lohn für diese Arbeiten gleich Null ist, liegt wohl weder an mangelnder Leistung der Betroffenen noch an mangelndem Bedarf für diese Tätigkeiten.

Auf der anderen Seite gibt es vergleichsweise hohe Einkommen aus Vermögen wie Miete, Zins- und Aktienerträgen, bei denen es äußerst schwer fällt, ihr Aufkommen mit Leistung zu begründen.<sup>24</sup>

Beide, unbezahlte Hausarbeit und Vermögenseinkommen, zeigen sehr deutlich, wie die Bewertung von Arbeit wenig mit Leistung, aber viel mit gesellschaftlichen Konventionen, Macht und Aushandlungsprozessen zu tun hat.

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Michael Fischer: Erfolg zwischen Zufall und Leistung: Der Aktienmarkt, in: Leviathan, Juni 2004

<sup>2</sup> Neckel, Sighard/Kai Dröge/Irene Somm: Welche Leistung, welche Leistungsgechtigkeit?, in: Peter A. Berger/Volker H. Schmidt (Hrsg.): Welche Gleichheit, welche Ungleichheit?, Opladen 2004

<sup>3</sup> Arthur MacEwan (2002): Productivity, bargaining power and wages, in: Tami J. Friedman/John Miller: Real World Macro, Edition 19 (2002); Neil Fligstein/Taek-Hin Shin: The Shareholder Value Society: A review of the changes in working conditions and inequality in the US 1976-2000 (2002), <http://sociology.berkeley.edu/faculty/FLIGSTEIN/TheShareholderValue.pdf>

<sup>4</sup> Dierk Hirschel: Einkommensreichtum und seine Ursachen, Marburg 2004

<sup>5</sup> Tony Atkinson: The tall story of widening inequality, Financial Times, 16.8.2000, und Fligstein (vgl. Fn. 3)

<sup>6</sup> Robert Frank/Philip Cook: The Winner-Take-All Society, New York 1995

<sup>7</sup> Michael Heinrich: Kritik der politischen Ökonomie, Stuttgart 2004

<sup>8</sup> vgl. Fn. 2

<sup>9</sup> Gerd Nollmann: Die neue Kultur sozialer Ungleichheit, in: Mittelweg Nr. 36 (2003)

<sup>10</sup> Samuel Bowles: Microeconomics, New York 2004, v.a. S. 497f.

<sup>11</sup> Stephen Marglin: What do bosses do?, in: Review of Radical Political Economy, VI (1974); Samuel Bowles: Microeconomics, New York 2004, v.a. S. 295

<sup>12</sup> Geoffrey M. Hodgson: Economics and utopia. Why the learning economy is not the end of history, London 1999

<sup>13</sup> OECD: Lernen für das Leben – erste Ergebnisse von PISA 2000, Paris 2001

<sup>14</sup> Michael Hartmann: Der Mythos von den Leistungseliten, Frankfurt a.M. 2002

<sup>15</sup> Arthur MacEwan: Horatio Alger lives?, in: Tami J. Friedman/John Miller: Real World Macro, Edition 19 (2002)

<sup>16</sup> Lt. Lohnsteuerstatistik um 37%, nach Daten des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger um 33%.

<sup>17</sup> EU-Kommission: Beschäftigung in Europa 2002, Brüssel 2002

<sup>18</sup> Synthesis Forschung: Die Stellung der Frauen im österreichischen Erwerbsleben, Berichtsband 1 des Gesamtprojektes, Studie im Auftrag des BMWA, Wien 2002

<sup>19</sup> Rudolf Winter-Ebmer: Meta-Analysis as a Research Method in the Economics in Gender; in: IHS Newsletter 4 (2003)

<sup>20</sup> René Böheim/Helmut Hofer/Christine Zulehner: Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern in Österreich: Ein Vergleich zwischen 1983 und 1997, in: Kurswechsel 1/2002

<sup>21</sup> August Gächter: Die Integration der niedergelassenen ausländischen Wohnbevölkerung in den Arbeitsmarkt, IHS, Wien (1998)

<sup>22</sup> Marc Breslow: The racial divide widens. Why African-American workers have lost ground, in: Tami J. Friedman/John Miller: Real World Macro, Edition 19 (2002); sowie Marco Fugazza: Racial discrimination: Theories, facts and policy, in: International Labour Review 142/4 (2003), S. 507-541

<sup>23</sup> UNDP: Human Development Report, Genf 1995

<sup>24</sup> Michael Fischer: Erfolg zwischen Zufall und Leistung: Der Aktienmarkt, in: Leviathan, Juni 2004

# »Die Osterweiterung der Europäischen Union bedroht unsere Arbeitsplätze«

*»Die Bedrohung der heimischen Arbeitsplätze durch die EU-Osterweiterung ist nicht von der Hand zu weisen. Die größte Rolle spielen die geringeren Lohnkosten in unseren neuen EU-Nachbarstaaten Ungarn, Slowenien, Slowakei, Tschechien und Polen. Aufgrund der großen Differenzen in den Lohnkosten ist es unrentabler, in den Hochlohnländern Deutschland und Österreich zu investieren und entsprechend attraktiv, die Produktion in die mittel- und osteuropäischen Nachbarländer zu verlegen.«*

M

Über die »externe« Bedrohung durch die geringeren Lohnkosten in den neuen EU-Staaten wird in der Wirtschaftspresse laufend berichtet.<sup>1</sup> Im Inland ist man der Entwicklung scheinbar hilflos ausgeliefert.<sup>2</sup> Wie schaut es mit dieser »Bedrohung« tatsächlich aus?

Der wirtschaftliche Aufholprozess in Mittel- und Osteuropa (MOE) in den vergangenen zehn Jahren sowie die enge Verflechtung Österreichs und Deutschland mit diesen Ländern hat drei Integrationseffekte mit sich gebracht: Erstens kam mit der ökonomischen Öffnung und Transformation dieser Länder eine neue Konkurrenz für die Unternehmen der alten EU auf. Zweitens erschlossen sich für die heimischen Unternehmen aber auch große neue Absatzmärkte, welche aufgrund des zunehmenden Wohlstandes dieser Länder weiter wachsen werden. Drittens ergeben sich durch die EU-Erweiterung neue Spezialisierungsmöglichkeiten, welche die Erstellung von vielen Produkten kostengünstiger machen. Dadurch verbessert sich auch die Marktstellung des Produktes bzw. des Unternehmens auf den Weltmärkten.

## **Konkurrenz, Absatzmärkte und Spezialisierungsmöglichkeiten**

Der aufgrund dieser drei Teileffekte sich ergebende gesamtwirtschaftliche Nettoeffekt wird sowohl für Österreich als auch für Deutschland eindeutig positiv beurteilt. In Österreich wurden die zusätzlichen Wachstumseffekte der Ostöffnung (1989-2003) auf +3,6% geschätzt, jene des EU-Beitritts der betreffenden Staaten (2005-2010) werden für Österreich auf +0,8%, jene für Deutschland auf +0,6% geschätzt.<sup>3</sup> Damit verbunden ist etwa in Österreich ein Zuwachs an Beschäftigten von 2,6% (das sind 77.000 Arbeitsplätze) in den Jahren 1989-1997 bzw. 1,1% (das sind 34.000 Arbeitsplätze) in den Jahren 2000-2008. Die Wachstumseffekte der Erweiterung werden relativ gering prognostiziert, da die positiven Integrationseffekte zum überwiegenden Teil

bereits in der Periode 1989-2003 erzielt werden konnten. Für Deutschland wird der Nettoeffekt von Ostöffnung und -erweiterung ebenfalls positiv eingeschätzt, wenngleich nur halb so hoch wie für Österreich. Die positiven Effekte ergeben sich vor allem aufgrund der Nähe zu den neuen Beitrittsländern, wodurch geringere Transportkosten für den Handel und geringere Transaktionskosten für die Durchführung von Direktinvestitionen anfallen. Nicht nur aufgrund der geografischen Nähe, sondern auch aufgrund alter historischer und kultureller Verbindungen sowie generell guter Kontakte auf politischer, ökonomischer und kultureller Ebene bereits vor 1989 ergaben sich für Österreich, aber auch für Deutschland, gute Ausgangsbedingungen, welche intensiv genutzt wurden. Die Marktpositionen der österreichischen Exporte sowie die Marktanteile der österreichischen Direktinvestitionen in mittel- und osteuropäischen Staaten sind überdurchschnittlich hoch. In der gesamten bisherigen Periode 1989-2003 wurden dabei Handelsbilanzüberschüsse erzielt,<sup>4</sup> womit sich für Österreich beträchtliche positive Beschäftigungseffekte ergeben.<sup>5</sup> Die Situation für Deutschland ist generell sehr ähnlich, wenngleich die Wachstums- und Beschäftigungseffekte für Österreich deutlicher ausfallen.

Die Öffnung und Integration der mittel- und osteuropäischen Nachbarstaaten hat für österreichische wie deutsche Unternehmen auch beträchtliche Spezialisierungsmöglichkeiten eröffnet. Die internationale Arbeitsteilung wurde somit forciert, wodurch Produkte billiger hergestellt werden konnten. Diese Spezialisierung zeigt sich insbesondere in einem Anstieg des Intra-Firmen-Handels zwischen Mutterunternehmen in Deutschland und Österreich mit deren Tochterunternehmen in mittel- und osteuropäischen Staaten.<sup>6</sup> Diese Vertiefung der vertikalen Arbeitsteilung verbessert aber auch die Wettbewerbsposition der heimischen Unternehmen. Somit wird ein größeres Angebot von kostengünstigerer Produktion auf den internationalen Märkten möglich. Die österreichische Exportstatistik zeigt diese Entwicklung deutlich: So ist der österreichische Marktanteil an den gesamten OECD-Exporten zwischen 1994 und 2002 um knapp 20% gestiegen.<sup>7</sup>

Die Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Exportwirtschaft fällt somit genau in jene Zeit, in welcher die Anpassungseffekte der Ostöffnung am stärksten gewesen sind.

### **Nicht nur Gewinner, sondern auch Verlierer**

Nicht übersehen werden darf jedoch, dass es in diesem Integrationsprozess aufgrund des forcierten strukturellen Wandels neben einer Vielzahl an Gewinnern auch beträchtliche Gruppen, Branchen und

Regionen von VerliererInnen gegeben hat und gibt. Auf Branchenebene waren dies insbesondere arbeitsintensive Bereiche mit geringen Qualifikationsanforderungen. Auf makroökonomischer Ebene ist diese Periode gekennzeichnet durch eine verbesserte Ertragsentwicklung sowohl der österreichischen Unternehmen selbst als auch jener ihrer Tochterunternehmen in Mittel- und Osteuropa.<sup>8</sup> Demgegenüber fiel die Lohnentwicklung in dieser Periode relativ bescheiden aus. Insgesamt ergab sich auch eine deutliche Verbesserung der Lohnstückkosten der Unternehmen zwischen 1989 und 2001.<sup>9</sup> Aufgrund der großen Produktivitätsunterschiede zwischen Österreich und seinen mittel- und osteuropäischen Nachbarstaaten konnten die Lohnkostendifferenzen überkompensiert werden, wodurch Österreich 2002 sogar geringere Lohnstückkosten aufweist als Ungarn und Polen: »Die Lohnstückkosten (Lohnkosten je erzeugter Einheit) der heimischen Industrie sind nicht nur deutlich niedriger als jene der deutschen Konkurrenz, sondern liegen auch unter jenen der ungarischen und polnischen Industrie... Österreichs Industrie konnte ihre kontinuierlich steigende Produktivität nutzen, um den Standortnachteil der hohen Lohnkosten auszugleichen.«<sup>10</sup> Während die gesamte Wirtschaft Österreichs und Deutschlands von der Ostöffnung enorm profitiert hat, ist die Verteilung der Gewinne vorwiegend zugunsten der Unternehmen gegangen. Negative Effekte für einzelne Gruppen haben also ihre Ursache nicht in der Ostöffnung selbst, sondern in der asymmetrischen Verteilung der Gewinne, die aus der Integration gezogen wurden.

### **Steuern, Arbeitszeiten und Löhne**

Selten findet man heute noch eine Diskussion oder einen Artikel zur EU-Osterweiterung, in welchem nicht die niedrigeren Löhne und Steuern sowie die größere Arbeitszeitflexibilität der Staaten Mittel- und Osteuropas auch für Österreich und Deutschland eingefordert werden. Immer wird dabei das Gespenst der sich verschlechternden Wettbewerbsfähigkeit Österreichs wie Deutschlands an die Wand gemalt. Die Fakten zeigen hingegen generell ein ganz anderes Bild: Sinkende Lohnstückkosten und verbesserte Exportanteile am Weltmarkt machen deutlich, dass sich die Ostöffnung in den vergangenen 15 Jahren sehr positiv auf die Unternehmen in den westlichen Nachbarstaaten ausgewirkt hat. Neue und stark wachsende Märkte sowie gut genutzte Spezialisierungsmöglichkeiten haben sowohl die Ertragslage als auch die Einkommensverteilung zugunsten der Unternehmen verbessert. Es wird somit deutlich, dass die ständig geforderte Lohn- und Steuersenkung sowie die eingemahnte Erhöhung der Flexibilität bei den Arbeitszei-

ten stärker propagandistischer Natur sind, denn einer ökonomischen Notwendigkeit entspringen.

### **Die »Zuwanderungsflut« bleibt aus**

Trotz des Beitritts der mittel- und osteuropäischen Länder zur EU besteht für Migrationswillige aus diesen Staaten bislang kein freier Zugang zum Arbeitsmarkt in den westlichen Nachbarstaaten, da Deutschland, Österreich und andere Staaten siebenjährige Übergangsfristen verhängt haben, in denen dieser Zugang eingeschränkt wird. Basis dieser Regelung ist die Befürchtung, dass andernfalls ein Zustrom von arbeitswilligen Zuwanderern und Pendlern beginne, der insbesondere die Arbeitsmärkte in den Grenzregionen überlasten würde und Lohn- und Arbeitslosigkeit nach sich zöge. Es gibt starke Indizien, dass diese Erwartung völlig übertrieben ist.<sup>11</sup> Studien ergeben, dass für die deutschen Grenzregionen im Durchschnitt ein Pendleraufkommen von ungefähr 2% der örtlichen Bevölkerung erwartet werden kann, was nicht höher als das inländische Pendleraufkommen wäre. Auch die Effekte permanenter Zuwanderung wären gesamtwirtschaftlich voraussichtlich marginal. Statt der befürchteten »Überschwemmung« ist mit einer eher geringen Zuwanderung zu rechnen, die sich noch dazu über einen längeren Zeitraum verteilt sowie kontinuierliche Rückwanderung erwarten lässt. Für die gesamte EU rechnet die Europäische Kommission mit 1,1 Millionen Zuwanderern aus den neuen Beitrittsstaaten innerhalb von fünf Jahren. (Zum Vergleich: Zwischen 1945 und 1995 wanderten etwa in die Bundesrepublik Deutschland insgesamt 20 Millionen Personen ein.) Ein Großteil davon plant nach einigen Jahren wieder zurückzukehren. Prognosen für höhere Zuwanderung gehen von der falschen Annahme aus, dass die Lohnunterschiede zwischen West und Ost allein schon ein Auslöser für Migration wären.

Selbst wenn man das Recht auf Mobilität ausblendet und Migration nur aus der Perspektive der Nützlichkeit für das Zielland betrachtet, ergibt sich aller Voraussicht nach ein positiver Effekt, ausgelöst durch die Erweiterungsinvestitionen, die der Bevölkerungszuwachs auslöst, die Konsumnachfrage der Zuwanderer und die Beiträge der vorwiegend jungen Zuwanderer für die Sozialversicherungssysteme.

Trotz der positiven gesamtwirtschaftlichen Effekte des EU-Beitritts der neuen Mitgliedstaaten ist es möglich, dass einzelne Regionen und Beschäftigtengruppen am Arbeitsmarkt negativ betroffen sind. Das liegt aber daran, dass kein Mechanismus installiert wird, um die Verlierergruppen an den gesamtwirtschaftlichen Gewinnen zu beteiligen und somit für ihre Verluste zumindest zu kompensieren. Die nun verhäng-

ten befristeten Zuwanderungsbeschränkungen, deren Haupteffekt sein dürfte, die Zuwanderungswilligen vom offiziellen Arbeitsmarkt auszuschließen und sie in illegale Beschäftigungsverhältnisse zu verdrängen (denn einreisen dürfen sie ja, nur nicht legal arbeiten – siehe den Mythos »Zuwanderungskontrollen und -gesetzte schützen den Arbeitsmarkt«, S. 75ff.), sind dafür bestimmt nicht die optimale Lösung.

## Anmerkungen

<sup>1</sup> »In den vergangenen zehn Jahren sind in der deutschen Industrie mehr als zwei Millionen Arbeitsplätze verloren gegangen. Im gleichen Zeitraum haben deutsche Direktinvestitionen 800.000 zusätzliche Arbeitsplätze im Ausland geschaffen.« (Industrie- und Handelskammer Nordschwarzwald, 2004). »Durch die Ostöffnung sind 20 Prozent der Betriebe und somit 400.000 Arbeitsplätze in Österreich potentiell gefährdet«, sagte Wirtschaftskammerpräsident Christoph Leitl beim Forum Alpbach in Tirol (zitiert in: Die Presse vom 22.8.2002).

<sup>2</sup> Ähnlich wie beim Feindbild »Europäische Union« sitzt auch im Fall der »Ostbedrohung« der angebliche Feind weit außerhalb des Handlungsbereiches der heimischen Wirtschaftspolitik.

<sup>3</sup> Fritz Breuss/Fritz Schebeck: Kosten und Nutzen der EU-Osterweiterung für Österreich, in: WIFO-Monatsberichte 11/1998, S. 741-750. Eine spätere Studie schätzt den Nutzen etwas niedriger: Fritz Breuss: Makroökonomische Effekte der EU-Erweiterung auf alte und neue Mitglieder, in: WIFO-Monatsberichte 11/2001, S. 655-666

<sup>4</sup> Yvonne Wolfmayr: Österreichs Außenhandel mit den EU-Beitrittsländern, in: WIFO-Monatsberichte 4/2004, S. 231-249

<sup>5</sup> Wilfried Altzinger: Die Entwicklung der österreichischen Direktinvestitionen in Mittel- und Osteuropa sowie deren Auswirkungen auf Handel und Beschäftigung, Habilitationsschrift an der WU Wien (2001); Mikuláš Luptácik und Karin Wagner: Wirtschaftliche Folgen der Öffnung Osteuropas für Österreich – die Effekte der österreichischen Exporte auf Produktion, Beschäftigung und Zahlungsbilanz, Ludwig-Boltzmann-Institut zur Analyse Wirtschaftspolitischer Aktivitäten, Forschungsbericht Nr. 9804 (1998)

<sup>6</sup> Vgl. Altzinger (Anm. 5)

<sup>7</sup> Österreichs Marktanteil stieg von 1,69% (1994) auf 1,90% (2002)

<sup>8</sup> Rene Dell'mour: Österreichs Direktinvestitionen und die EU-Erweiterung, in: Österreichische Nationalbank. Berichte und Studien 2002 (2), S. 209-226; Rene Dell'mour: Direktinvestitionen Österreichs — Ergebnisse der Befragung 2002 und Entwicklung ausgewählter Indikatoren, in: Österreichische Nationalbank. Statistiken – Daten und Analysen (2004), S. 43-58

<sup>9</sup> Alois Guger: Internationale Lohnstückkostenposition 2003 wechsellkursbedingt verschlechtert, in: WIFO-Monatsberichte 9/2004, S. 679-687

<sup>10</sup> Christian Helmenstein, Institut für Höhere Studien, in: Die Presse, 30.8.2003

<sup>11</sup> Klaus Dräger: EU-Osterweiterung und Freizügigkeit für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, 2001 ([www.rosaluxemburgstiftung.de/ Einzel/moe\\_konferenz/kdfreizuegigkeit.pdf](http://www.rosaluxemburgstiftung.de/ Einzel/moe_konferenz/kdfreizuegigkeit.pdf)); European Integration Consortium: Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States, 2000 ([http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_analysis/report/ex\\_summary\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/report/ex_summary_en.pdf))

# »Wirtschaftswunder und Wiederaufbau haben wir aus eigener Kraft geschafft!«

*»Dass Deutschland und Österreich heute zu den reichsten Staaten der Welt gehören, hat viel mit der Verbreitung von Tugenden wie Fleiß und Arbeitseifer hierzulande zu tun. Insbesondere das ›Wirtschaftswunder‹ verdankt sich vor allem der Einsatzbereitschaft und Emsigkeit der ›Aufbaugeneration‹ beim Wiederaufbau nach dem Krieg. Die Armut in anderen Staaten dagegen liegt vorwiegend daran, dass die dortige Bevölkerung weniger arbeitsam und fleißig ist.«*

M

## **Wirtschaftlicher Erfolg und die Abhängigkeit von anderen**

Unbestritten ist der Einsatz menschlicher Arbeitskraft zentraler Faktor der Wertschöpfung. Und die Arbeit am Wiederaufbau in Europa war zweifelsfrei entbehrungsreich.<sup>1</sup>

Dennoch sind das Motivationsniveau, der Arbeitsfleiß und Konsumverzicht einer Bevölkerung nur drei unter sehr vielen Faktoren, die zu wirtschaftlichem Wohlstand beitragen. Viele der entscheidenden Faktoren liegen nicht oder nur bedingt im Einflussbereich der arbeitenden Bevölkerung. So waren es insbesondere auch externe Voraussetzungen, die nichts mit der Arbeitsamkeit der heimischen Bevölkerung zu tun hatten, die dem Wiederaufbau zum Erfolg verhalfen. Die so genannte *Dependenztheorie*<sup>2</sup> hat darauf hingewiesen, dass die Armut einzelner Staaten vor allem eine Frage ihrer Stellung im internationalen System ist und weniger mit Dingen zu tun hat, die in ihrer eigenen Verantwortung liegen: Manche Staaten erhalten Investitionen und Marktzugang aus starken Staaten, mit Hilfe derer sie auch eigene Stärken ausbauen können. Andere werden auf dem Status von günstigen Rohstofflieferanten oder ausgelagerten Billiglohn-Werkstätten gehalten, wieder andere überhaupt ignoriert. Ohne Kapitalzufuhr von außen, Marktlücken und Abnehmer auf den Weltmärkten stehen die Chancen auf ein »Wirtschaftswunder« sehr schlecht. Ohne günstige Umfeldfaktoren ist alle Arbeit vergeblich.

## **NS-Kriegsindustrie und Zwangsarbeit als Fundamente**

Die Basis für den Wiederaufbau in Deutschland und Österreich bildeten die zur NS-Zeit errichteten Unternehmen. Die NS-Führung hatte die großdeutsche Industrie in Form einer Art »Militär-Keynesianismus« einem Modernisierungsschub unterzogen und massiv in den Grundstoff- und Investitionsgütersektor investiert, vorwiegend um Kriegsausrüstung zu erzeugen. Diese wurden nach dem Krieg von Kriegs- auf

Zivilwirtschaft umgestellt und in exportorientierte Industrien, vorwiegend für den westeuropäischen Markt, verwandelt. Die Umorientierung von einer kriegswirtschaftlichen zu einer zivilen Nutzung der meisten Anlagen nach 1945 funktionierte, denn ein wesentlicher Teil blieb trotz Kriegszerstörungen und Demontagen weiterhin nutzbar. Wo Kriegsschäden auftraten oder Bauten durch die Kriegshandlungen unterbrochen waren, konnte die Wiederinstandsetzung bzw. Fertigstellung auf brauchbaren Fundamenten aufbauen.

Diese Basis war mit »externer Hilfe« gelegt worden: Der massive Einsatz von Zwangsarbeit leistete bei der Errichtung der NS-Kriegsindustrie einen entscheidenden Beitrag. Insgesamt waren während des Zweiten Weltkriegs 13,5 Mio. ZwangsarbeiterInnen (ausländische ZivilarbeiterInnen, Kriegsgefangene und KZ-Häftlinge) im Deutschen Reich eingesetzt. Auf dem Höhepunkt des Krieges, 1944, machten sie mit 7 Millionen 26,5% aller Beschäftigten aus.<sup>3</sup>

Davon kamen 700.000 im heutigen Österreich zum Einsatz.<sup>4</sup> Auch dort wurde in der NS-Zeit die Basis für viele Industrieflaggschiffe der 2. Republik gelegt. Vor allem im Bereich der Grundstoffindustrie führten Industrie Gründungen zu Kriegszwecken während der NS-Zeit zu einem Industrialisierungsschub, vorwiegend in Oberösterreich und anderen westlichen Bundesländern. Der im Hinblick auf Kriegführungszwecke eingerichtete Schwerindustrie-Schwerpunkt wurde nach 1945 beibehalten und bildete die Basis der weitgehend verstaatlichten Industrie des Nachkriegs-Österreich. Prominente Beispiele sind die VÖEST (Vereinigte Österreichische Eisen- und Stahlwerke AG, früher: Hermann Göring Werke), das Speicherkraftwerk Kaprun, die Aluminiumhütte Ranshofen und die Zellwollefabrik Lenzing.<sup>5</sup>

### **Die Rolle des (Marshall-)Plans**

Die Bedürftigkeit des kriegsgeschädigten Westeuropas nach 1945 traf auf den günstigen Umstand, dass die USA ein politisches und wirtschaftliches Interesse daran hatten, Europa wieder aufzubauen. Einerseits sollte ein starker Gegenpol zum Realsozialismus errichtet werden, andererseits benötigte man einen aufnahme- und zahlungsfähigen Markt für die eigenen Exporte und Investitionen. Aufgrund dieser Überlegungen setzten die USA den »Marshallplan« (auch European Recovery Program – ERP) um, der den westeuropäischen Staaten dringend benötigte Finanzmittel in Form von Darlehen und Zuwendungen zur Verfügung stellte. Der Marshallplan war der zentrale Rettungsanker, mit dessen Hilfe sich die finanziell darnieder liegende westdeutsche und österreichische Wirtschaft wiederaufrichten konnte. Importierte

Waren (sowohl Lebensmittel als auch Investitionsgüter) wurden von der US-Regierung bezahlt, der Mark- bzw. Schillinggegenwert aus dem Verkauf der Hilfsgüter wurde einem Sonderkonto in inländischer Währung gutgeschrieben und stand für Investitionszwecke zur Verfügung. Zwischen 1948 und 1952 wurden von den USA insgesamt rund 12,4 Milliarden Dollar im Rahmen des Marshallplans bereitgestellt. Davon flossen 1,5 Milliarden Dollar nach Westdeutschland.<sup>6</sup> Österreich erhielt unter allen Empfängerstaaten die zweithöchste Summe an Marshallplan-Hilfe pro Kopf, zeitweise in Höhe von 10% des BIP,<sup>7</sup> davon einen außergewöhnlich hohen Anteil in Form von Zuschüssen statt rückzahlbaren Krediten. Insgesamt erhielt Österreich zwischen 1945 und 1955 ausländische Hilfsgüter im Wert von – je nach Quelle – zwischen 900 Mio. und 1,6 Mrd. Dollar.<sup>8</sup> So konnte trotz geringer Sparquote im Inland schon in den ersten Nachkriegsjahren ein umfassender Wiederaufbau finanziert werden.<sup>9</sup> In Österreich flossen zwischen 1948 und 1951 32% der gesamten ERP-Gelder an die VÖEST. Durch staatlich niedrig gehaltene Preise von Stahl wurden auch andere Branchen indirekt subventioniert. Die auf diesem Umweg der Privatwirtschaft zugeflossenen Mittel zwischen 1950 und 1968 werden auf 8,5 Mrd. öS geschätzt. Aus den in Fonds angelegten Marshallplan-Geldern wurden noch über Jahrzehnte verbilligte Unternehmenskredite vergeben.<sup>10</sup>

Demgegenüber werden die Reparationsleistungen an die Alliierten oft überschätzt. Sie nahmen weitgehend die Form von Demontagen und Entnahmen aus laufender Produktion an, deren ökonomischer Wert wenig bedeutend war und deren Ausmaß außerdem bis 1949 auf ein Viertel der ursprünglichen Liste reduziert wurde (genaue Zahlen liegen nicht vor).<sup>11</sup>

Was finanzielle Aspekte betraf, wurde Westdeutschland ein gigantischer Schuldennachlass gewährt: 1953 wurde auf der Londoner Konferenz der Gläubigerstaaten beschlossen, die Auslandsschulden in Höhe von 30 Mrd. DM auf 50% zu reduzieren.<sup>12</sup>

Nur durch diese günstigen Voraussetzungen war es möglich, dass in Westdeutschland das Bruttoanlagevermögen trotz Demontagen und Entschädigungszahlungen bereits 1948 um 14% höher lag als 1935 und in Österreich das reale Bruttoinlandsprodukt pro Kopf bereits 1949 das Niveau von 1937 überstieg. Am Ende der Wiederaufbauperiode 1954 hatte das inflationsbereinigte Bruttoinlandsprodukt in Österreich 151% des Werts von 1937 erreicht.<sup>13</sup>

Insgesamt profitierte die wirtschaftliche Nachkriegsentwicklung in Westdeutschland und Österreich also wesentlich sowohl von den unter beträchtlichem Einsatz von Zwangsarbeit errichteten Industrie-

fundamenten der NS-Zeit als auch von der Nachkriegsordnung mit ihrem US-Finanzhilfeprogramm und dem dadurch ermöglichten Wachstum der westlichen Industriestaaten, das auf Exporten und Investitionen basierte.<sup>14</sup> Eine prosperierende Weltwirtschaft war und bleibt vor allem für exportorientierte Staaten wie Deutschland und Österreich eine wesentliche wirtschaftliche Erfolgsbedingung.

### **Anmerkungen**

<sup>1</sup> Zwei Aspekte sind im Zusammenhang mit den Entbehrungen der Bevölkerung in Deutschland und Österreich nach 1945 erwähnenswert: Nahrungsmittelknappheit und Hunger kennzeichneten den Alltag der »Wiederaufbaugeneration« in allen kriegsversehrten Ländern, in Deutschland und Österreich setzten sie aber erst später ein als anderswo. Denn während des Krieges war die Versorgungslage in Deutschland und Österreich aufgrund von Raub und Zwangsabgaben durch die Wehrmacht aus den besetzten Gebieten noch besser als in anderen kriegsbeteiligten Staaten, erst nach 1945 kamen diese Transfers abrupt zum Erliegen. (Götz Aly: Rasse und Klasse. Nachforschungen zum deutschen Wesen, Frankfurt/M 2003). Es ist auch davon auszugehen, dass das westdeutsche und österreichische »Wirtschaftswunder« nach dem Wiederaufbau der Nachkriegszeit mit hohen Ausbeutungsraten und oktroyiertem Konsumverzicht auf Seiten der Beschäftigten und beträchtlichen Gewinnen auf Seiten der Unternehmen einherging.

<sup>2</sup> Amitava Krishna Dutt: Uneven development, convergence and North-South interaction, in: Phillip A. O'Hara (ed.): Global Political Economy and the Wealth of Nations, London/New York 2004; sowie David Harrison: The sociology of modernisation and development, London 1988

<sup>3</sup> Herbert Schui: Zwangsarbeit und Wirtschaftswunder, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 2/2000

<sup>4</sup> Reinhard Engel/Joana Radzyner: Sklavenarbeit unterm Hakenkreuz. Die verdrängte Geschichte der österreichischen Industrie, Wien 1999

<sup>5</sup> Josef Moser: Modernisierung der Wirtschaft am Beispiel Oberösterreich: Kontinuität von der NS-Zeit in die Wiederaufbauphase, in: Auf in die Moderne. Österreich vom Faschismus bis zum EU-Beitritt, Kritische Geographie 11 (1996), Wien

<sup>6</sup> <http://www.nachkriegsdeutschland.de/marshallplan.html>

<sup>7</sup> Felix Butschek: Institutional continuity and economic growth – the case of Austria, WIFO Working Paper 115 (1999)

<sup>8</sup> Hannes Hofbauer: Westwärts. Österreichs Wirtschaft im Wiederaufbau, Wien 1992, sowie Hans Seidel: Die Entfaltung der Produktionskräfte der österreichischen Wirtschaft, in: Erich Bodzenta/Hans Seidel/Karl Stiglbauer: Österreich im Wandel, Wien/New York 1985

<sup>9</sup> Seidel (vgl. Fn. 8)

<sup>10</sup> Hofbauer (vgl. Fn. 8)

<sup>11</sup> Ernst Ulrich Huster/Gerhard Kraiker/Burkhard Scherer/Friedrich-Karl Schlotmann/Marianne Welteke: Determinanten der westdeutschen Restauration 1945-1949, Frankfurt am Main 1972

<sup>12</sup> <http://www.suedwind-institut.de/3-016-06.htm>

<sup>13</sup> Schui (vgl. Fn. 3), Seidel (vgl. Fn. 8)

<sup>14</sup> Butschek (vgl. Fn. 7)

## »Zuwanderungskontrollen und -gesetze schützen den Arbeitsmarkt«

*»In Industriestaaten wie Deutschland und Österreich bestehen zu Recht Kontrollen für die Zuwanderung, und für Menschen mit ausländischer Staatsbürgerschaft gelten Sondergesetze in den Bereichen Aufenthalt, Arbeit, Soziales und politischer Rechte. Nur dadurch wird ein Zustrom von Arbeitskräften verhindert, der zu Lohndumping und Arbeitslosigkeit am heimischen Arbeitsmarkt führen würde.«*

M

In diesem Mythos spiegelt sich nicht nur eine wohlstandschauvinistische Betrachtungsweise, die die Perspektive heimischer Arbeitskräfte über jene von Menschen aus dem Ausland stellt. Auf ähnliche Weise wurde früher vielfach vor einer verstärkten Beteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt mit dem Hinweis gewarnt, das würde zu Verdrängungsprozessen und Lohnsenkungen führen.

Die Argumentation unterschlägt zudem, dass die behauptete Konkurrenz durch ausländische Arbeitskräfte auch gegeben ist, wenn diese im Ausland bleiben und Unternehmen zu ihnen abwandern. Darüber hinaus ist der Effekt einer Erhöhung der Zahl der Arbeitskräfte auf das Lohnniveau und die Beschäftigung davon abhängig, ob die Wirtschaftslage günstig oder ungünstig ist, wofür die staatliche Wirtschaftspolitik eine wesentliche Verantwortung trägt.

Und sie verkennt vor allem die Effekte der staatlichen Abschottungsmaßnahmen: Trotz äußerst restriktiver Maßnahmen zur Verhinderung von Immigration gelingt es de facto nirgends – weder in den USA noch in Europa – die teils illegale Einwanderung zu stoppen. Während militärische Grenzsicherung ausgebaut wird, die Möglichkeiten der Asylsuche eingeschränkt und Arbeitsbewilligungen verweigert werden, reißt der Zuzug von MigrantInnen nicht ab. Migration folgt offenbar eigenen Gesetzen, die von politischen Maßnahmen kaum beeinflusst werden können. Die Vorstellung kompletter Abschottung und Steuerung der Zuwanderung nach Kriterien der ökonomischen Nützlichkeit für das Einwanderungsland ist ein Mythos, solange nicht die gesamte Gesellschaft in einen Polizeistaat verwandelt werden soll. In den meisten Industriestaaten sind in den letzten Jahren trotz der bekundeten Absicht, den Zuzug zu reduzieren, die ausländische Wohnbevölkerung und die nicht-dokumentierte Zuwanderung gestiegen (genaue Zahlen sind dazu naturgemäß nicht verfügbar). Die Abschottungspolitik erreicht ihr vorgebliches Ziel, die Zuwanderung substanziell zu beschränken, also nicht, sie führt vielmehr zu einer folgenreichen Illegalisierung der ImmigrantInnen.<sup>1</sup>

## **Gründe für Migration**

Die für die Abschottungspolitik Verantwortlichen nehmen an, dass Migration vor allem durch Wohlstandsunterschiede zwischen Einwanderungs- und Auswanderungsländern ausgelöst wird. Sie hoffen deshalb, durch eine Erhöhung der Kosten für Migration in Form einer Erschwerung des Zugangs die Anreize für Auswanderung zu senken. Migration hat jedoch auch noch andere Voraussetzungen als nur ein Wohlstandsgefälle.

Ein wichtiges Indiz dafür ist, dass die Mehrzahl der Wanderungsbewegungen nicht zwischen armen und reichen Staaten, sondern zwischen Staaten mit gleichem bzw. ähnlichem Wohlstandsniveau, hauptsächlich in der südlichen Hemisphäre, stattfindet.<sup>2</sup> Und im Laufe der europäischen Geschichte wanderten trotz fehlender Kontrollen, geringer Entfernungen und eines erheblichen Reichtumsgefälles zwischen den einzelnen Ländern nur wenige Menschen aus ärmeren in reichere Regionen innerhalb Europas.<sup>3</sup>

Migration ist eine Begleiterscheinung sozio-ökonomischen Wandels, einer verstärkten Durchsetzung von Marktbedingungen in den Emigrationsstaaten, wie etwa die Kommerzialisierung und Mechanisierung der Landwirtschaft, die Verdrängung von Subsistenzwirtschaft durch Märkte für Waren und Arbeitskraft. Diese Veränderungen lösen ganze Bevölkerungsgruppen aus ihrer örtlichen Verankerung. Ausgelöst werden sie vielfach durch internationale Entwicklungen, deren treibende Kräfte jene Staaten sind, die später zum Ziel für Wanderungsbewegungen werden.

Beispiele für solche asymmetrischen Beziehungen und Zusammenhänge zwischen Auswanderungs- und Einwanderungsregionen sind Kolonialbeziehungen und ihre Nachwirkungen, Initiativen zur Rekrutierung bzw. mitunter sogar Verschleppung von Arbeitskräften, Freihandelsabkommen, Investitionen multinationaler Unternehmen, militärische Interventionen, Verschuldung und Strukturanpassungsprogramme. Bei der Erzeugung von Migrationsbewegungen spielen die Zuwanderungsstaaten also eine wichtige Rolle.

Diese Beziehungen etablieren auch Verbindungen, auf deren Basis sich Migrationsnetze erst ausbilden. Migration findet nicht zwischen den ärmsten und den reichsten Regionen statt, sondern nur dort, wo es Verbindungen zwischen Abwanderungs- und Einwanderungsländern gibt. Handelsbeziehungen, Investitionen, militärische oder politische Präsenz und Tourismus stellen Verbindungen her, die Migration fördern. Diese Netze (bestehend aus Bekanntschaften, Organisationen etc.) bilden nach einiger Zeit ein Eigenleben, das sich politischer Kon-

trolle weitgehend entzieht.<sup>4</sup> In Frankreich und Großbritannien ist deren Rolle als ehemalige Kolonialmächte ein zentraler Faktor für die Etablierung dieser Netze. In Deutschland und Österreich gab es im 20. Jahrhundert (nachdem Deutschland lange Zeit selbst ein Auswanderungsland gewesen war) eine Reihe von Perioden, in denen der Staat aktiv den »Import« ausländischer Arbeitskräfte betrieb: von der Saisonarbeit Anfang des 20. Jahrhunderts in Ostpreußen, über die extreme Variante der Verschleppung in Zwangsarbeit im Dritten Reich, die Anwerbung von »Gastarbeitern« aus Italien, Jugoslawien und der Türkei in den 1960er Jahren bis zur Debatte über eine »Green card« für ausländische IT-Fachkräfte Ende der 1990er Jahre.<sup>5</sup>

In diesen Arrangements wurden Menschen mit dem Kalkül ins Land geholt, ihre Arbeitskraft zu nutzen (sowie ihre Steuerleistungen und Konsumausgaben zu kassieren), sie aber vor und nach dem Einsatz ihrer Arbeitskraft zum Verbleib bzw. zur Rückkehr in ihre Stammländer zu zwingen und somit Sozialisations-, Ausbildungs- und Versorgungskosten auf diese abzuwälzen.

Eine der wichtigsten Triebfedern für Migration stellt also die Nachfrage nach Arbeitskräften in den Zielländern dar. Ohne Informationen über Beschäftigungsaussichten bei Unternehmen in den Zielländern hätte ein Großteil der Zuwanderer keine Veranlassung zu emigrieren.

Weil Menschen sich nicht wie Dinge je nach Bedarf hin- und herschieben lassen, sondern ein Eigenleben entwickeln, ist aber der Versuch, die Einwanderung nach staatlichen Plänen zu steuern, zum Scheitern verurteilt. Obwohl die EU-Staaten in den letzten drei Jahrzehnten weitgehend von der Anwerbe- zur Abschottungspolitik übergegangen sind, steigt die Zahl der ausländischen Staatsangehörigen auf ihrem Territorium von Jahr zu Jahr. In Staaten wie Italien, Spanien und Frankreich werden notgedrungen periodische Legalisierungsaktionen für zehntausende undokumentierte Einwanderer auf dem Arbeitsmarkt durchgeführt, die trotz repressiver Grenzkontrollen ins Land kommen und Arbeit finden. Erfahrungen aus den USA zeigen, dass eine Verschärfung der Bekämpfung von Einwanderung aus Mexiko nur den Charakter der Zuwanderung geändert hat (Wohnsitzverlagerung statt Pendeln), weniger die Zahl der Zuwanderer.<sup>6</sup> Menschen kommen, gehen und bleiben offenbar, wann sie es für richtig halten, und entziehen sich staatlichen Steuerungsversuchen wenn irgendwie möglich.

Aus diesen Gründen haben (zumindest in nicht-autoritären Staaten) Zuwanderungskontrollen und Abweisung vom offiziellen Arbeitsmarkt nicht den Effekt, Zuwanderung zu verhindern, sondern erhöhen nur den Aufwand für die Betroffenen und weisen ihnen in den Einwande-

rungsländern einen besonderen Status zu.<sup>7</sup> Diese Diskriminierung hat Folgen.

### **Rechtliche Diskriminierung**

Der Staat klassifiziert Zuwanderer aus Nicht-EU-Staaten in verschiedene Gruppen: Arbeitskräfte, Familiennachzug, Studierende, AsylbewerberInnen.<sup>8</sup> In einem abgestuften System diskriminieren Staaten wie Deutschland und Österreich diese Personen durch Verweigerung, Erschwerung bzw. zeitliche Beschränkung der Zulassung zum Arbeitsmarkt.

Um legal arbeiten zu können, brauchen Zuwanderer eine Arbeitsgenehmigung. Für Beschäftigungsbewilligungen gilt der Grundsatz, dass inländische Staatsangehörige zu bevorzugen sind.

Auf Basis dieses Kriteriums erhalten Zuwanderer kaum eine Arbeitsgenehmigung, wodurch sie in der Regel vom offiziellen Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, mit Ausnahme saisonbedingter Arbeitskräftequoten in Branchen wie Erntehilfe und Tourismus.<sup>9</sup>

Sofern überhaupt eine Bewilligung erteilt wird, ist diese befristet und gilt anfangs nur für ein bestimmtes Unternehmen, erstreckt sich im Fall einer zugestandenen Verlängerung auf die Erlaubnis zur Arbeitssuche innerhalb einer Region, und erst im Fall einer weiteren Verlängerung auf die Erlaubnis zur Arbeitssuche im gesamten Staatsgebiet.

In den ersten Jahren ist der Aufenthalt an eine Beschäftigung gebunden. Das heißt, dass bei längerer Arbeitslosigkeit der Verlust der Aufenthaltsberechtigung droht. Erst wer sich über langjährige Perioden im Land hält oder Staatsangehörige heiratet, kann permanent bleiben bzw. die Staatsangehörigkeit erhalten. In vielen Fällen werden Arbeitserlaubnisse nur für kurze Perioden erteilt, nach denen die Betroffenen das Land wieder verlassen müssen, z.B. Erntehilfsarbeitskräfte in der Landwirtschaft. Sie haben kein Recht zu bleiben und keinen Anspruch auf Sozialleistungen. Die Aufenthaltsverfestigung wird also behindert.

Im Fall von Arbeitslosigkeit haben MigrantInnen teilweise weniger Ansprüche als inländische Staatsangehörige.

Die Anerkennung von im Ursprungsland erworbenen Bildungsabschlüssen ist zahlreichen Hürden ausgesetzt und somit nur schwer möglich. Deshalb können viele MigrantInnen nur in Bereichen arbeiten, für die sie eigentlich überqualifiziert sind.

Nicht-EU/EWR-Angehörige dürfen in Österreich nicht bei Betriebsratswahlen kandidieren, und bei den allgemeinen politischen Wahlen

sind sie nicht stimmberechtigt. Sie sind somit von der Vertretung ihrer Interessen ausgeschlossen.

Dass ausländische Staatsangehörige bei einer Reduktion der Belegschaft regelmäßig zuerst entlassen werden, ist nicht nur gängige Praxis, sondern – zumindest in Österreich – sogar gesetzlich verankert.<sup>10</sup>

### **Effekte der Diskriminierung**

Die Abschottungspolitik und die besondere rechtliche Behandlung von Zuwanderern hat zwar vermutlich keinen bedeutenden Effekt auf die Zahl der Zuwanderer, allerdings sehr wohl einen Effekt auf den Arbeitsmarkt: Den MigrantInnen wird ein besonderer rechtlicher Status zugewiesen. Zum Teil werden sie zu »Illegalen« erklärt, zum Teil gelten für sie die oben angeführten geringeren Rechte. Das zwingt die Betroffenen, schlechtere Löhne und Arbeitsbedingungen zu akzeptieren als die heimische Arbeitsbevölkerung. Sie werden zu einer diskriminierten Unterklasse gemacht, die für einige Unternehmen nützlich ist.<sup>11</sup> Damit werden einerseits Lücken gefüllt, die von heimischen Arbeitskräften gemieden werden, andererseits in manchen Segmenten eine potenzielle Unterbietungskonkurrenz erzeugt.

Wer nicht offiziell arbeiten darf, aber arbeiten muss, um sich selbst zu erhalten, wird in den inoffiziellen Arbeitsmarkt, die Schattenwirtschaft, gedrängt. Das bedeutet: keine Sozialstandards, keine Gesundheitsstandards, keine Steuerleistung und Versicherungsschutz, Erpressbarkeit gegenüber dem Arbeitgeber mit der Folge geringe Löhne, keine Sozialleistungen, jederzeitige Kündbarkeit, teilweise Lohnraub, keine Weiterbildung, keine politische Vertretung (weder im Betriebsrat noch durch das allgemeine Wahlrecht). Unternehmen nutzen dieses rechtlose Segment an Arbeitskräften aus, um billiger zu produzieren und Druck auf die Löhne und Arbeitsbedingungen der offiziell Beschäftigten auszuüben. Der Strafraum für illegale Beschäftigung ist gering. Während in anderen Staaten Europas zumindest regelmäßig Legalisierungsaktionen für die illegal Beschäftigten, die in vielen Sektoren ökonomisch unverzichtbar sind, durchgeführt werden, wird in Österreich und Deutschland nach wie vor versucht, das Problem mit restriktiven Maßnahmen zu bekämpfen.

Jene Zuwanderer, die eine Arbeiterlaubnis erhalten (in Deutschland und Österreich machen ausländische Staatsangehörige etwa 10% der Beschäftigten aus), bilden aufgrund ihrer rechtlichen Schlechterstellung gegenüber der hiesigen Bevölkerung ein eigenes Segment auf dem Arbeitsmarkt – zwischen den Einheimischen und den Illegalen. Sie bilden das flexible Element auf dem Arbeitsmarkt, sie werden als

Puffer zur Abfederung wirtschaftlicher Schwankungen eingesetzt. Ihre prekäre Lage zwingt sie, Arbeit um jeden Preis anzunehmen und sich ohne Widerrede den Anforderungen der Unternehmen unterzuordnen. Deshalb ist unter ihnen kaum jemand länger arbeitslos. Ihre schwache Verhandlungsmacht führt auch zu geringeren Einkommen als bei der Mehrheit (rund drei Viertel des heimischen Schnitts) und zu einer weitgehenden Beschränkung auf niedrig qualifizierte, schlecht entlohnte, unangenehme Arbeiten. Ausländische Beschäftigte sind zum überwiegenden Teil als Arbeiter tätig (in Österreich 90% der ausländischen Männer und 75% der Frauen), während weniger als die Hälfte der heimischen Bevölkerung in diese Kategorie fällt. Zu 65% sind sie in den Berufsgruppen Fremdenverkehr, Bau, Metall, Reinigung und Hilfsberufe sowie Landwirtschaft konzentriert. In Branchen wie Tourismus, Landwirtschaft, Textil, Privathaushalten und Bauwesen stellen Ausländer ein Fünftel bis ein Drittel der Beschäftigten. Ausländer arbeiten in Österreich (weniger in Deutschland) auch vorwiegend in kleineren Unternehmen, dem instabileren Segment der Wirtschaft.<sup>12</sup> Annähernd 40% des Arbeitskräftepotenzials der ausländischen Staatsangehörigen in Österreich sind zumindest einmal im Jahr von Arbeitslosigkeit betroffen, was hauptsächlich auf deren hohe Beschäftigungsanteile in den Saisonbranchen Bauwirtschaft und Fremdenverkehr zurückzuführen ist, wo wiederkehrende Arbeitslosigkeitsepisoden häufig sind, sowie auf die Praxis, sie als erste zu entlassen, wenn Belegschaftsreduktionen anstehen.<sup>13</sup>

Weil Zuwanderer in vielen Regionen keinen Zugang zum sozialen Wohnungsbau haben, sind sie auf ein schmales Segment des Wohnungsmarkts beschränkt und müssen folglich vielfach (in Österreich um über 60%) höhere Mieten zahlen als die inländische Bevölkerung.<sup>14</sup>

Zuwanderungskontrollen und Ausländergesetze für den Arbeitsmarkt haben also vor allem Diskriminierungen zur Folge, die Zuwanderer in das rechtlose Billiglohnsegment drücken, das von Unternehmen gern ausgenutzt wird.

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Christof Parnreiter: Migration und Arbeitsteilung. AusländerInnenbeschäftigung in der Weltwirtschaftskrise, Wien 1994; Christof Parnreiter: Zuwanderungskontrolle oder Illegalisierung?, in: Widerspruch 37/1999

<sup>2</sup> Ben Hayes, Tony Bunyan: Migration, development and the security agenda, in: Howard Mollett/Mikaela Gavvas (ed.): Europe in the world, London 2003

<sup>3</sup> Saskia Sassen: Arbeit ohne Grenzen, 2001, <http://www.eurozine.com>

<sup>4</sup> Saskia Sassen: Migranten, Siedler, Flüchtlinge, Frankfurt a.M. 1996

<sup>5</sup> Kien Nghi Ha: Die kolonialen Muster deutscher Arbeitsmigrationspolitik, in: Hito Steyerl/Encarnación Rodríguez (Hrsg.): Spricht die Subalterne deutsch? Migration und postkoloniale Kritik, Münster 2003

<sup>6</sup> vgl. Fn.1

<sup>7</sup> Das ist insbesondere im Fall der im Beitrittsvertrag mit den neuen EU-Mitgliedstaaten des Jahres 2004 vereinbarten Übergangsfristen für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte relevant. Die Übergangsfristen (bis 2011) geben nur die Möglichkeit, den legalen Arbeitsmarktzugang für Staatsangehörige der neuen Mitgliedstaaten zu beschränken, nicht aber die Wohnortverlagerung. Somit wird Schwarzarbeit bei gleichbleibender Kontrollintensität erleichtert.

<sup>8</sup> Gudrun Biffli: SOPEMI Report on Labour Migration. Austria 2002-03, WIFO Wien 2003

<sup>9</sup> René Hohmann: Refugees' Contribution to Europe. Länderbericht Deutschland, 2004; Christoph Weritsch et al.: Refugees' Contribution to Europe. Austria, ETC Occasional Paper No. 12 (2002), <http://www.etc-graz.at>; Heinz Fronck: Tür auf, Tür zu, in: Alternative 7-8/2004

<sup>10</sup> European Commission against Racism and Intolerance: Third report on Austria, 2005

<sup>11</sup> »Eine besonders hohe Nachfrage nach Zuwanderern besteht in Situationen, in denen es Arbeitgebern gelingt, von Zuwanderern eine ähnliche Arbeitsleistung wie von einheimischen Arbeitskräften zu einem günstigeren Lohn oder aber eine größere Arbeitsleistung zum gleichen Lohn zu erhalten. Am deutlichsten tritt dies bei illegalen Zuwanderern auf, hier erspart sich der Arbeitgeber selbst bei gleichen Nettolöhnen wie bei legalen Arbeitskräften Steuern und Sozialabgaben.« Peter Huber/Herbert Brückner: Auswirkungen und Ausnutzung von Übergangsfristen für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte nach der EU-Erweiterung. Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung und des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundeskanzleramtes, Wien 2003, S. 93

<sup>12</sup> Gudrun Biffli: Arbeitsmarktrelevante Effekte der Ausländerintegration in Österreich, Wien 2001

<sup>13</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Österreich), Arbeitsmarktmonitoring 2004, <http://www.bmwa.gv.at/BMWA/Themen/Arbeitsmarktpolitik/>

<sup>14</sup> August Gächter: Fakten zu Arbeitslosigkeit und Einwanderung, 1997, [http://www.ihs.ac.at/sections/press/press\\_releases/articles/gachter297/gachter297.html](http://www.ihs.ac.at/sections/press/press_releases/articles/gachter297/gachter297.html)

# »Geht's der Wirtschaft gut, geht's uns allen gut«<sup>\*</sup>

*»Was den Unternehmen nützt, das ist auch im allgemeinen Interesse, denn die Unternehmen schaffen Wohlstand, der der gesamten Gesellschaft zugute kommt. Forderungen nach wirtschaftspolitischer Begünstigung von Unternehmen sind daher legitim, während Unternehmen durch Forderungen der Gesellschaft nicht überstrapaziert werden dürfen.«*

M

## **Wirtschaftswachstum als Wohlstandsindikator?**

Mit diesem Argument wird zunächst wirtschaftlicher Wohlstand zum wesentlichen Maßstab für Wohlbefinden erklärt. Im Allgemeinen verbinden wir Lebensqualität mit einer guten Ausbildung, weitgehender Gesundheit, einem angemessenen Verhältnis von Arbeit und Freizeit und einem Leben in einer angenehmen und sicheren Umgebung. Indikatoren wie das Bruttoinlandsprodukt geben darüber nur beschränkt Auskunft: Obwohl etwa die Bevölkerung der USA ein höheres Pro-Kopf-Einkommen als die Bevölkerung der EU hat, weisen andere Indikatoren auf eine höhere Lebensqualität in der EU hin. Die Menschen arbeiten hier weniger, haben einen längeren Urlaubsanspruch, die allgemeine Gesundheitsversorgung ist breiter zugänglich, die Kindersterblichkeit ist geringer, die Zahl der Morde und der Inhaftierten ist im Schnitt geringer.<sup>1</sup>

Auch Umfrageergebnisse und theoretische Modelle im Bereich der so genannten Glücksforschung zeigen, dass sich das Wachstum der Wirtschaft nicht (bzw. nicht notwendigerweise) in einer Steigerung des subjektiven Wohlbefindens der Menschen niederschlägt. Zum Beispiel hat sich in den Industriestaaten das Bruttoinlandsprodukt seit 1950 vervielfacht, das aus Befragungen hervorgehende subjektive Wohlbefinden der Bevölkerung ist aber seit dieser Zeit immer ziemlich konstant.<sup>2</sup>

Seit Jahrzehnten wird kritisiert, dass das Bruttoinlandsprodukt als zentrale Messgröße des wirtschaftlichen Wohlstandes wenig aussagekräftig ist. Schließlich wirken in dieser Sammelgröße sämtlicher wirtschaftlicher Aktivitäten eines Jahres auch die Folgekosten von Umweltverschmutzung, die Gesundheits- und Materialkosten nach Unfällen und andere Ausgaben mit zweifelhaftem gesellschaftlichen Nutzen wachstumserhöhend. Unter diesem Gesichtspunkt ist klar, dass Wirt-

---

<sup>\*</sup> Dieser Slogan wurde vom österreichischen Unternehmensverband Wirtschaftskammer im Jahr 2004 lanciert.

schaftswachstum nicht automatisch Erhöhung von Wohlstand und Lebensqualität bedeutet, ja erhöhtes Wachstum auch mit einer Verschlechterung der Wohlfahrt einhergehen kann. Andererseits werden wirtschaftliche Aktivitäten von hohem Wert, die aber nicht bezahlt werden (z.B. unbezahlte Hausarbeit), im BIP nicht mitgerechnet.

### **Ausgeblendete Interessengegensätze und Verteilungsfragen**

Der Kapitalismus ist seit seinen Anfängen vom Konflikt zwischen Kapital und Arbeit dominiert. Im Lauf seiner Geschichte wurden verschiedene gesellschaftliche Kompromisse und politische Regulationen ausgehandelt, um mit diesem fundamentalen Interessengegensatz umzugehen. In den westlichen Industriestaaten der Nachkriegszeit etwa dominierte der Versuch, den Konflikt dadurch zu befrieden, dass die Beschäftigten am Wirtschaftswachstum über Lohnerhöhungen, Sozialleistungen und wohlfahrtstaatliche Absicherungen beteiligt wurden. »Dabei erhielt die Umverteilung eines Teils des erwirtschafteten Reichtums zugunsten des Faktors Arbeit die Funktion, die Gesamtnachfrage zu stützen, mithin eine an die Entwicklung der Produktivkräfte angepasste Ausdehnung des Marktes zu ermöglichen.«<sup>3</sup> So wurde der Konflikt um die Macht zwischen Kapital und Arbeit aus der Sphäre der Produktion, die dem Kommando der Unternehmen überlassen wurde, auf die Ebene von Verteilung und Konsum verschoben. Dort gab es Zugeständnisse an die Beschäftigten, sodass zumindest den Beschäftigten in den Großbetrieben plausibel gemacht wurde, dass, was der Wirtschaft nütze, auch in ihrem eigenen Interesse sei.

In den letzten Jahrzehnten ist jedoch zunehmend deutlich geworden, dass die Unternehmen bestrebt sind, diesen Kompromiss zu ihren Gunsten zu verschieben bzw. aufzukündigen. Erhöhung der Gewinne auf Kosten der Löhne, Verschlechterung der Arbeitsbedingungen, Entlassungen, Widerstand der Unternehmen gegen Besteuerung und wohlfahrtsstaatliche Leistungen machen die Behauptung, was im Interesse der Wirtschaft sei, liege auch im Allgemeininteresse, zunehmend unplausibel.

Was für das Verhältnis von Kapital und Arbeit im Betrieb gilt, trifft auch für die Beurteilung staatlicher Gesetze und wirtschaftspolitischer Maßnahmen zu. Von wirtschaftlichen Ereignissen oder wirtschaftspolitischen Maßnahmen sind nicht alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen betroffen. Zum Beispiel bedeutet eine Steuersenkung für die Unternehmen, dass die entgangenen Steuereinnahmen des Staates entweder durch höhere Steuern von anderen Gruppen (z.B. Lohnsteuern) aufgebracht werden müssen oder dass staatliche Ausgaben ge-

kürzt werden müssen, die anderen zugute kommen. Werden Auflagen und Regulierungen für Unternehmen gesenkt oder abgeschafft, tragen diejenigen einen Schaden davon, die bislang von diesen Regeln profitierten: Eine Lockerung des Kündigungsschutzes entlastet zwar die Unternehmen, aber erhöht den Druck und die Unsicherheit für Lohnabhängige. Zu behaupten, alle Reformen, die der Wirtschaft nützen, seien im Allgemeininteresse, blendet solche Verteilungsfragen aus.

### **Zweifelhafter Nutzen**

Gegen den Hinweis auf Verteilungsfragen wird oft eingewandt, unternehmensbegünstigende Maßnahmen hätten gesamtwirtschaftlich positive Auswirkungen, die größer seien als der Schaden für einzelne negativ Betroffene – es zahle sich also für die Gesellschaft insgesamt aus, diese Lasten in Kauf zu nehmen. Entlastungen für Unternehmen, die zu höheren Gewinnen für Unternehmen führen, sind demnach gut, weil Gewinne für Investitionen verwendet werden, die Arbeitsplätze schaffen. Auch wenn also Begünstigungen für Unternehmen (Steuer-senkungen, Regulierungsabbau, Förderungen etc.) anderen Bevölkerungsgruppen schaden, würde über den Umweg positiver Arbeitsplatz-effekte dieser Schaden mehr als kompensiert.

Wenn das so wäre, dann müssten sich hohe Unternehmensgewinne immer positiv auf die Gesamtwirtschaft auswirken. Das ist aber nicht der Fall. Obwohl die Profite der Unternehmen in den Industriestaaten nach einem Rückgang in den 1970er Jahren in den letzten Jahren wieder sehr hoch sind, sind ihre Investitionen anhaltend niedrig. Es kann also vorkommen, dass höhere Gewinne in die Taschen der EigentümerInnen wandern, statt in Investitionen.<sup>4</sup> Auch die Tatsache, dass die Bekanntgabe von steigenden Arbeitslosenzahlen bzw. Entlassungen häufig für steigende Kurse an den Börsen sorgt, ist ein Hinweis darauf, dass die widersprüchlichen Einzelinteressen keinen Anlass haben, zugunsten eines vermeintlichen Allgemeininteresses in den Hintergrund zu treten.<sup>5</sup>

Auch für die häufig aufgestellte Behauptung, zu viel Umverteilung schade der wirtschaftlichen Dynamik, wohingegen Einkommensungleichheiten wegen ihrer Wirkung als Leistungsanreiz positiv wirken würden, gibt es keine Belege. Im Gegenteil kann Umverteilung zu ärmeren Bevölkerungsgruppen das Wachstum sogar erhöhen, weil diese dadurch zu Kaufkraft gelangen, die dem Wirtschaftskreislauf zugute kommt, und weil damit die gesellschaftlichen Kosten durch Kriminalität, auf die eine verarmte Unterklasse verwiesen sein könnte, gesenkt werden.<sup>6</sup>

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Jeremy Rifkin: Glückliches Europa, in: Die Zeit 43/2004

<sup>2</sup> Subtract rows, add sex, in: The Economist 25.7. 2002; Richard Layard: Die glückliche Gesellschaft, Frankfurt am Main 2005

<sup>3</sup> Birgit Mahnkopf: Formel 1 der neuen Sozialdemokratie: Gerechtigkeit durch Ungleichheit. Zur Neuinterpretation der sozialen Frage im globalen Kapitalismus, in: Prokla 121/30 (2000)

<sup>4</sup> Engelbert Stockhammer: Krise oder post-fordistisches Akkumulationsregime?, in: Kurswechsel 4/2000

<sup>5</sup> John H. Boyd/Ravi Jagannathan/Jian Hu: The Stock Market's Reaction to Unemployment News: Why Bad News is Usually Good for Stocks, NBER Working Paper No. W8092 (2001)

<sup>6</sup> Markus Knell: Einkommensungleichheit und Wachstum, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 4 (1998)

## »Kein technischer Fortschritt ohne Patente«

*»Das innovative Rasierklingen-System, die neue Pille gegen Raucherhusten, Software zur satellitengesteuerten Erhebung der Lkw-Maut – sie zu entwickeln ist teuer, aber Nachahmer finden sich schnell. Wenn Unternehmen keine Eigentumsrechte – wie etwa Patente – an solchen Erfindungen winkten, die sie vor Kopierern schützen, würde ihnen der Anreiz fehlen, in sie zu investieren. Überdies profitiert die Allgemeinheit von Patenten, weil die Erfindung im Austausch gegen das Eigentumsrecht veröffentlicht werden muss und nach Ablauf der Schutzperiode in den allgemeinen Fundus des Wissens fällt.«*

M

### Geistiges Eigentum – eine junge Erfindung

Bevor man die gewollten und ungewollten Wirkungen geistigen Eigentums – zu dem neben Patenten auch das Copyright für kreative Schöpfungen und Warenzeichen (Marken, Logos) gehören – betrachtet, muss man sich klarmachen, dass dieses Konzept eine recht junge Erfindung ist, die zudem nicht unbedingt einleuchtend ist. Geistige Schöpfungen zeichnen sich durch Eigenschaften aus, die sich mit der Idee von privatem Eigentum eigentlich nicht vertragen. Man nimmt niemandem etwas weg, wenn man die Idee, einen Rasierer mit drei Klingen auszustatten, einfach nachmacht: Der ursprüngliche Erfinder kann ja ebenso weiter produzieren. Auch wenn man ein Musikstück kopiert, verschwindet es nicht durch irgendeinen Zauber von der CD, der Festplatte, oder gar aus dem Kopf derer, die es zuvor gehört haben. Anders als bei materiellen Dingen, die jemand entweder in seiner Verfügungsgewalt hat oder nicht, wird bei geistigen Schöpfungen das Eigentum erst per Gesetz hergestellt. Die Praxis, geistige Schöpfungen zu Eigentum zu erklären, entstand während der Durchsetzung des industriellen Kapitalismus zwischen dem 17. und 19. Jahrhundert. Sie wurde begründet als Mittel zum Zweck, in der berühmten Formulierung der US-Verfassung zum Zweck, »den Fortschritt von Kunst und Wissenschaft dadurch zu fördern, dass Autoren und Erfindern für beschränkte Zeit das ausschließliche Recht an ihren Publikationen und Entdeckungen gesichert wird«.<sup>1</sup> Während der Kapitalismus Eigentum als unveräußerliches Grundrecht ansieht, ist das geistige Eigentum in dieser Formulierung kein Naturrecht, sondern ein regulatives Instrument, um den »Fortschritt von Kunst und Wissenschaft... zu fördern«.

Angesichts einer regelrechten Explosion von Patenten und einer zunehmend expansiven Auslegung des Copyright in den letzten zwei Jahrzehnten stellt sich die Frage: Wird dieser Zweck erfüllt?

Ja, sagen die VerfechterInnen des geistigen Eigentums, eine weit gefächerte Koalition, in der inzwischen gar nicht unbedingt die SchöpferInnen den Ton angeben, sondern Heerscharen von Anwaltsbüros, Bürokratien und Konzernen, die große Portfolios von Patenten und Copyrights halten: Ohne besonderen Schutz würden Innovationen rasch nachgeahmt werden, die ErfinderInnen könnten keinen besonderen Vorteil mehr daraus ziehen und würden ihre Entwicklungstätigkeit daher bald einstellen. Die Gesellschaft »zahle« mit der Gewährung von Patenten gewissermaßen für die Investition in Innovationen, die anderenfalls nicht getätigt würden, indem sie auf den gesellschaftlichen Nutzen verzichtet, der durch freie Nachahmung entstehen würde, und statt dessen dem Investor eine Monopolrente einräumt. Würde sie das nicht tun, hätte niemand einen Anreiz, Innovationen auszudenken.<sup>2</sup> Außerdem, fahren sie fort, sind Patente nicht nur ein Anreiz für Innovationen, sondern auch ein Anreiz dafür, diese Innovationen zu veröffentlichen, statt sie wie die sprichwörtliche Coca-Cola-Formel im Patentschrank verschwinden zu lassen. Im Tausch für das durch das Patent erteilte befristete Monopol gibt der Erfinder sein Wissen der Gesellschaft zur Kenntnis und vergrößert so den Pool öffentlich verfügbaren Wissens.

### **Muss das sein?**

Der wichtigste Einwand gegen das Patentwesen ist die simple Frage: »Muss das überhaupt sein?« Geforscht, entwickelt und verbessert wird im Kapitalismus sowieso: Höhere Produktqualität ist ein Verkaufsargument, effektivere Prozesse sind ein Rationalisierungsfaktor, und beides sind schon Anreize, in Innovation zu investieren.<sup>3</sup> Selbst in Unternehmen wie dem deutschen Technologiekonzern Siemens, dessen Geschäftsgrundlage die permanente Entwicklung neuer und Verbesserung schon eingeführter Lokomotiven, Röntgengeräte und Glühbirnen ist, fahren die Patentabteilungen interne Kampagnen, um ihre MitarbeiterInnen auf die Möglichkeit der Patentanmeldung hinzuweisen – von sich aus würden sie das offensichtlich nicht tun. Nur in wenigen Branchen – etwa der pharmazeutischen Industrie – wird gezielt auf Patente hingearbeitet. Meistens werden Patente von Unternehmen als Begleitprodukt der Forschung »mitgenommen«, sind aber weder der ausschlaggebende Grund für die Entwicklung noch der wichtigste Mechanismus, durch den die Firmen ihre Innovationen finanzieren.<sup>4</sup>

Und auch für den bewussten Verzicht auf Patente kann es Gründe geben. Wie die Entstehung des Internet oder von zahllosen patentfreien Softwarestandards (etwa die Seitenbeschreibungssprache HTML

oder das Kompressionsformat MP3) zeigen, kann gerade die freie Verbreitung von Innovationen genug Anreiz bieten, um ganze Branchen zu gebären. So verzichten manche Musikschaaffende oder AutorInnen auf die Durchsetzung ihres Copyright, weil sie kalkulieren, dass sie von einer ungehemmten Verbreitung mehr profitieren: Ein älteres Beispiel ist die Band Grateful Dead, die in den 1960er Jahren das Mitschneiden ihrer Live-Konzerte aktiv ermutigte, weil sie wusste, dass die Bootleg-Kassetten noch mehr Fans in ihre Konzerte bringen würden. Tatsächlich bauen viele Unternehmen inzwischen Patentportfolios hauptsächlich deshalb auf, weil die Konkurrenz es auch tut und sie damit rechnen müssen, plötzlich das Patent eines Konkurrenten für die eigene Produktion zu benötigen. Um dann nicht mit leeren Händen da zustehen und entweder viel Geld für eine Lizenz zu bezahlen oder gar ganz ausgeschlossen zu werden – beides kann der Patentinhaber verlangen – bleibt einem wenig anderes übrig, als selbst Patente anzusammeln.

Mit anderen Worten: Patente werden in Branchen wie der Chipindustrie, der Gentechnik und zunehmend der Softwareindustrie tatsächlich intensiv in Anspruch genommen. Die Zahl der Patentanmeldungen explodiert; Patente bilden einen integralen Bestandteil der Firmenstrategie; die Patentabteilungen, die nicht mit der Entwicklung von Innovationen, sondern mit ihrem Management befasst sind, werden ausgeweitet. Oftmals werden Patentabteilungen ausgelagert, und es entstehen Firmen, deren einzige Beschäftigung die Verwaltung von Patenten ist. Der strategische Einsatz von Patenten befördert auch eine Praxis, die ihren angeblichen gesellschaftlichen Nutzen untergräbt: die mit der Patenterteilung verbundene Veröffentlichung der Erfindung, durch die sie der Gesellschaft nach Ablauf der Schutzfrist zur Verfügung steht. Es liegt in der Natur der Sache, dass die Patenhalter versuchen, diesen »Preis« für die Erteilung des Patents niedrig zu halten. Die Kunst eines Patentanwalts besteht nicht zuletzt darin, in der Beschreibung des Patents soweit wie möglich zu verschleiern, worin die Erfindung eigentlich besteht. Diese Praxis beschränkt einerseits den künftigen Nutzen, den andere aus dem Patent ziehen können, andererseits erhöht sie das Risiko, Patente zu verletzen, ohne es überhaupt zu bemerken.<sup>5</sup> Eine derartige Verwendung von Patenten hat jeden Bezug zum erklärten Zweck des Patentwesens verloren. Statt ein Füllhorn des Wissens für IngenieurInnen und ein sicherer Hafen für ErfinderInnen zu sein, ist es zu einem Minenfeld geworden, in dem ein falscher Schritt Verletzungsklagen und Produktionsverzögerungen nach sich ziehen oder ganze Produktlinien gefährden kann. Gleichzeitig hat es Akteure hervorgebracht, deren einzige Geschäftsgrundlage die Exi-

stenz von Patenten ist, und die beträchtliche Energie auf politische Kampagnen für ihre Stärkung und Ausweitung aufwenden.

Patente verschaffen den inhabenden Unternehmen nämlich Monopole für die entsprechenden Produkte und erlauben ihnen, hohe Preise zu verlangen. Die solcherart abgeschöpften Renten gehen auf Kosten der KonsumentInnen. Ob die Einnahmen in Forschung investiert werden, bleibt allein dem Unternehmen überlassen.<sup>6</sup> Diese hohen Preise können auch verhindern, dass Forschungsergebnisse gesellschaftlich nutzbringend eingesetzt werden (z.B. wenn Pharmafirmen verhindern, dass billigere Nachahmungen lebensnotwendiger Medikamente auf den Markt kommen). Südafrikanische AIDS-AktivistInnen prägten im Frühjahr 2001 die Formel »Patents kill!«, als die Regierung des Landes mit widerspenstigen Pharmakonzernen über die Lockerung von Patentbestimmungen verhandelte, um HIV-Infizierten billige Medikamente zur Verfügung stellen zu können.<sup>7</sup> Der Kampf um die Ausweitung des Patentrechts auf geistiges Eigentum, der von globalen Konzernen auf internationaler Ebene geführt wird – vor allem über internationale Patentschutzabkommen, die World International Property Organisation und das so genannte Trips-Abkommen (Trade related aspects of intellectual property rights) der Welthandelsorganisation WTO – hat also starke Züge eines Verteilungskampfs, in dem das Prinzip des freien Zugangs zu Wissen und das Prinzip der Privatisierung und profitablen Verwertung geistigen Eigentums im Widerstreit stehen.

### Was wäre ohne Patente?

Seit ihrer Einführung sind Patente selbst unter Ökonomen, die das Eigentum in anderen Zusammenhängen für unverzichtbar halten, immer ideologisch umstritten gewesen.<sup>8</sup> Sie sind nicht einfach eine Naturnotwendigkeit des Kapitalismus, sondern das Produkt von Verteilungskämpfen zwischen ProduzentInnen und KonsumentInnen von Wissen und geistigen Schöpfungen – und nicht zuletzt mächtige industrielle KonsumentInnen von Know-How waren schon immer gegen allzu starken Schutz geistigen Eigentums (wenn es nicht ihr eigenes ist). Als etwa überzogene Patente während des Ersten Weltkriegs die Flugzeugproduktion in den USA behinderten, wurden sie unter staatlichem Druck gekappt; heutzutage befindet sich die Internet-Industrie im Konflikt mit Hollywood und den großen Musiklabels.

Wenn Patente generell nicht mehr erteilt würden, wenn ihre Vergabe strenger gehandhabt würde oder wenn das juristische Risiko für Patentverletzungen geringer wäre, würde natürlich der gesamten Industrie, deren Existenz auf dem Management von Patenten beruht –

Patentämter, Patentanwälte und Patent-Portfolio-Unternehmen – die Geschäftsgrundlage entzogen. Dafür hätten Unternehmen, die derzeit gezwungenermaßen erhebliche Ressourcen auf das Patentmanagement aufwenden müssen, freiere Hand in ihrer Forschungsarbeit.

Analog gilt beim Copyright, dass keineswegs alle Kreativen ihren Lebensunterhalt auf dem Urheberrecht aufbauen: Für viele sind Live-Auftritte oder projektbezogene Honorare entscheidender. Fundamental ist das Copyright für Plattenlabels und Verlage sowie für die Extraprofite, die Stars mit Bestsellern über viele Jahre und Jahrzehnte einstreichen, weniger für die breite Masse der kreativ arbeitenden Einzelpersonen. Auch die Richtung von Forschungsinvestitionen würde sich in einigen Bereichen ändern, wenn Unternehmen und andere Akteure sich nicht mehr auf durch Patente geschützte Monopolprofite verlassen könnten. Doch ein Effekt wäre auch, dass damit die staatliche Forschungsförderung wieder stärkeres Gewicht bekäme und eine breitere gesellschaftliche Diskussion über Forschungsprioritäten möglich gemacht würde, während Forschung jetzt vorwiegend aus privaten, profitorientierten Motiven heraus betrieben wird.

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika vom 17. September 1787, Artikel I, Abschnitt 8.

<sup>2</sup> Roberto Mazzoleni/Richard R. Nelson: The benefits and costs of strong patent protection: a contribution to the current debate, in: *Research Policy* 27 (1998), S. 273-284

<sup>3</sup> Boris Gröndahl: Die Tragedy of the anticommons. Kapitalistische Eigentums-kritik im Patentwesen, in: *Prokla* 32/1 (März 2002)

<sup>4</sup> Wesley M. Cohen/Richard R. Nelson/John P. Walsh: Protecting their Intellectual Assets: Appropriability Conditions and Why U.S. Manufacturing Firms Patent (or not). Cambridge: National Bureau of Economic Research, Working Paper 7552 (2000); Richard C. Levin/Alvin K. Klevorick/Richard R. Nelson/Sidney G. Winter: Appropriating the Returns from Industrial Research and Development, in: *Brookings Papers on Economic Activity* 3(1987), S. 783-820; Edwin Mansfield: Patents and innovation: An empirical study, in: *Management Science* 32 (1986), S. 173-181

<sup>5</sup> Carl Shapiro: Navigating the patent thicket: Cross licenses, patent pools, and standard setting, 2001, <http://www.haas.berkeley.edu/~shapiro/thicket.pdf>; Robert Merges/Richard R. Nelson: On the complex economics of patent scope, in: *Columbia Law Review* 90/4 (1990), S. 839-916; sowie Cohen/Nelson/Walsh (vgl. Fn. 4)

<sup>6</sup> Douglas Clement: Creation Myths: Does innovation require intellectual property rights?, in: *reasononline* (März 2003), <http://reason.com/0303/fe.dc.creation.shtml>

<sup>7</sup> *The Economist*: The right to good ideas, 23.6.2001, S. 25-30

<sup>8</sup> Fitz Machlup: Die wirtschaftlichen Grundlagen des Patentrechts, in: *Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht. Auslands- und internationaler Teil*, 1961

# »Privatisierung macht öffentliche Dienstleistungen besser«

*»Liberalisierung und Privatisierung führen zu mehr Effizienz in der Leistungserstellung. Das ermöglicht Kosten- und Preisreduktionen sowie eine höhere Qualität der Leistung. Der Staat dagegen ist ein schlechter Unternehmer; Private können die bislang von ihm angebotenen Dienstleistungen kostengünstiger und qualitativ hochwertiger erbringen.«*

M

Seit rund 15 Jahren finden in verschiedenen Staaten Europas Liberalisierungen und Privatisierungen öffentlicher Dienstleistungen statt. Dabei bleibt kaum ein Sektor ausgespart. Insbesondere öffentliche Infrastrukturdienste wie Wasserversorgung, Eisenbahnen, Energieerzeugung und -verteilung, Telekommunikation, Post und öffentlicher Nahverkehr werden dabei für private Konkurrenten geöffnet (Liberalisierung) oder das bisherige öffentliche Monopolunternehmen wird gleich an private Unternehmen verkauft (Privatisierung).

Das Vorurteil, dass Liberalisierung und Privatisierung bessere und kostengünstigere Ergebnisse bringen, passt ins gängige neoliberale Weltbild. Es ist allerdings empirisch unbegründet. Eine – bezeichnenderweise – unveröffentlichte Untersuchung des Wiener Instituts für Höhere Studien konnte keinen Unterschied in der Effizienz zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen finden.<sup>1</sup>

## **Telekom: eine gelungene Liberalisierung?**

Als Paradebeispiel für eine gelungene Liberalisierung wird oft die Telekommunikation genannt. Auf Betreiben der EU-Kommission kam es 1998 zu einer europaweiten Öffnung des Telekomsektors. Es formierten sich eine Reihe privater Anbieter neben den staatlichen Ex-Monopolisten. In der Tat kam es zu deutlichen Preisreduktionen für die VerbraucherInnen, auch die Qualität und Vielfalt der Telekomleistungen nahm deutlich zu. Zu berücksichtigen ist hier allerdings, dass mit der Mobiltelefonie und dem Internet parallel einschneidende technologische Fortschritte stattfanden. Diese bildeten eine effektive Alternative zur bis dato vorherrschenden Festnetztelefonie. Deren natürliches Monopol wurde damit obsolet.

Inwieweit die Erfolge der Telekom-Liberalisierung auf die Einführung von Wettbewerb oder auf technologische Umwälzungen zurückzuführen sind, bleibt daher unklar. Beispiele öffentlicher Telekom-Monopole wie in Uruguay, die sehr effizient funktionieren, deuten darauf hin, dass Wettbewerb als alleiniger Erklärungsfaktor nicht ausreicht.

Zudem zeigt sich in den letzten Jahren auch im Telekom-Sektor eine deutliche Konzentrationstendenz.

### **Trennung von Netz und Diensten als Liberalisierungskonzept**

Die gängige Liberalisierungsphilosophie geht davon aus, dass es für Netzwerkindustrien wie Eisenbahn, Strom, Gas, Telekom und – eingeschränkt – Wasserversorgung möglich ist, durch eine Trennung («Unbundling») von Versorgungsnetz und Erzeugung bzw. Dienstleistung Wettbewerb einzuführen. Während also das Netz (z.B. das Schienennetz oder das Stromnetz) in staatlichem Eigentum oder mittels Einrichtung einer Regulierungsbehörde («Regulator») unter staatlicher Aufsicht bleibt, wird die Erzeugung von Strom oder Gas, die Beförderung von Passagieren oder Fracht von privaten Unternehmen übernommen, die dieses Netz gegen Entrichtung einer Gebühr benutzen. Eine systemimmanente Schwachstelle dieses Modells liegt im Bereich der Koordination der Inanspruchnahme des Netzes durch die privaten Anbieter. Ein Beispiel: Über das Stromnetz liefern die unterschiedlichen Stromproduzenten die Energie an die Stromkunden. Im Netz muss allerdings immer die Menge der eingespeisten Energie der Menge des Stromverbrauchs entsprechen, also immer genug Strom da sein, um die Nachfrage zu befriedigen. Ist dies nicht der Fall, kann es zu Netzproblemen und -ausfällen kommen. Zentral ist daher die Koordination zwischen Stromproduzenten und Netzbetreibern. Dass diese nicht immer optimal funktioniert, zeigen die Stromausfälle in Frankreich oder Italien im Jahr 2004. Ebenso können Stromproduzenten durch strategisches Verhalten Stromknappheiten herbeiführen und damit die Strompreise in die Höhe treiben. Ganz generell haben Stromproduzenten in liberalisierten Energiemärkten einen Anreiz, vorhandene Überkapazitäten abzubauen und vor allem weniger rentable Kraftwerke abzuschalten. Nachdem der Stromverbrauch aber von Jahr zu Jahr steigt, kann dies mittel- und langfristig zu Produktionsengpässen führen. Zudem ist ein gewisses Ausmaß an Überkapazität notwendig, um ein Funktionieren der Preisbildung auf Strombörsen zu gewährleisten.<sup>2</sup>

### **Mehr Nach- als Vorteile**

Die praktischen Erfahrungen mit den Liberalisierungen bzw. Privatisierungen im Bereich Strom, Gas und Eisenbahnen zeigen, dass die daran geknüpften Erwartungen nur teilweise erfüllt wurden.<sup>3</sup> So sind etwa die Strompreise nur für Industriekunden in nennenswertem Maß gesunken (in der EU bzw. Österreich um rund 30-35%). Für Privatkunden sind die Preise nach der Liberalisierung fast unverändert geblieben.

Die Entwicklung der Strompreise in der EU zeigte typischerweise eine Reduktion, die bereits zwei Jahre vor dem tatsächlichen Liberalisierungszeitpunkt einsetzte. Zwei bis drei Jahre nach erfolgter Marktöffnung zeigten die Preise bereits wieder deutlich nach oben. Gewonnen haben also vor allem Unternehmen. Verloren haben definitiv die Beschäftigten im Energiesektor. 20-30% der Beschäftigten verloren im Zuge der Liberalisierung ihren Arbeitsplatz. Abgebaut wurde vornehmlich das gut bezahlte und daher für die Unternehmen teure technische Personal. Ebenso zeigen die Investitionen einen starken Rückgang. Sie sanken beim Kraftwerksbau in Österreich seit 1998 um rund 50%, bei den Netzen um rund ein Drittel.<sup>4</sup> Beides, Personalabbau und Investitionsrückgang, geht langfristig zulasten der Versorgungssicherheit. Bedenklich ist auch die starke Unternehmenskonzentration im Energiesektor. Von 2000 bis 2003 erlebte Europa eine Fusionswelle, aus 14 großen Unternehmen wurden nur mehr neun. Es bildeten sich große international tätige »Multi-Utility-Unternehmen« heraus wie RWE, E-ON oder EdF.<sup>5</sup> Einmal mehr ist zu beobachten, dass Netzwerkindustrien mit Charakteristika von natürlichen Monopolen starke Konzentrationstendenzen entwickeln. Im schlimmsten Fall führt Liberalisierung dann zur Herausbildung privater Monopole, die sich aufgrund ihrer wirtschaftlichen und politischen Macht gesellschaftlicher Kontrolle weitgehend entziehen können.

Die schon seit 1997 geplante Liberalisierung der Postdienste ist seit dem 1.1.2003 im Umsetzungsstadium und soll bis 2009 abgeschlossen sein. Einige Länder wie Schweden, die Niederlande oder Großbritannien haben mit der Umstrukturierung der Postdienste schon wesentlich früher begonnen. Obgleich gravierende Auswirkungen auf die Preise bislang nicht feststellbar sind, zeigt sich zum einen, dass die Beschäftigung in diesem Sektor massiv gesunken ist. Seit Mitte der 1990er Jahre ist die Beschäftigung in den betroffenen Ländern um bis zu 40% gesunken (z.B. Deutsche Post -42%, Schwedische Posten AG -30%). In Österreich sank die Zahl der Beschäftigten seit 1996 um knapp 24% auf rund 27.000 Beschäftigte. Dieser Beschäftigungsabbau konnte durch neue Beschäftigte bei alternativen Anbietern im Bereich Post- und Kurierdienste bei weitem nicht ausgeglichen werden. Nur rund ein Zehntel des Beschäftigungsabbaus bei den ehemaligen Monopolunternehmen konnte in der BRD und Österreich so wettgemacht werden.<sup>6</sup> Zum anderen geriet die flächendeckende Versorgung mit Postdiensten EU-weit massiv unter Druck. Das Poststellennetz wird von den unter Kosten- und Ertragsdruck stehenden Unternehmen massiv ausgedünnt. Verlustbringende Postämter auf dem Land werden aufgege-

ben. In der BRD wurden so bereits rund ein Drittel der Postämter geschlossen. Auch in Österreich wurden seit 2000 in mehreren Wellen rund ein Drittel der Postämter geschlossen, weitere Schließungen stehen bevor.<sup>7</sup>

### **Ausschreibungswettbewerb bei kommunalen Dienstleistungen**

Das Konzept des Wettbewerbs bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen wird auf Gemeindeebene auf weitere Dienstleistungen wie Wasserver- und Abwasserentsorgung, Müllentsorgung oder öffentlicher Nahverkehr (Bus, Straßenbahn) ausgedehnt. Erbringen öffentliche, kommunale Unternehmen die Dienstleistung nicht selbst, soll per Ausschreibung die Dienstleistung an einen privaten Betreiber übergeben werden. Hier geht von der Wettbewerbspolitik der EU ein starker Druck aus. Gemäß EU-Kommission soll ein »Wettbewerb um den Markt« oder »Ausschreibungswettbewerb« stimuliert werden. Private Unternehmen konkurrieren dabei um die Möglichkeit, für einen gewissen Zeitraum eine öffentliche Dienstleistung zu erbringen. Der Zeitraum wird von der öffentlichen Hand festgelegt. Hat die öffentliche Hand ein Interesse daran, dass das private Unternehmen die für die Erbringung der Leistung erforderliche Infrastruktur (Schienennetz, Wasserleitungsnetz etc.) in Schuss hält oder gar ausbaut, muss ein relativ langer Konzessionszeitraum gewährt werden, um dem privaten Unternehmen zu ermöglichen, die typischerweise hohen Investitionen auch wieder zu verdienen. Nicht zuletzt aufgrund der Finanznöte der öffentlichen Budgets besteht für viele Gemeinden genau darin der Reiz einer Konzessionsvergabe. Je länger allerdings der Zeitraum für die Konzession bemessen ist, desto ausgeprägter wird der Monopolvorteil für das private Unternehmen.

### **Regulierungsdilemmata nehmen zu**

Ein großes Problem stellt die Ausverhandlung des Konzessionsvertrages zwischen öffentlicher Hand und privaten Unternehmen dar. Es muss bis in letzte Detail festgelegt werden, welche Leistungen in welchem Umfang, in welcher Qualität und zu welchem Preis zu erbringen sind. Auch die dafür anzuwendenden Qualitäts-, Sozial- und Umweltstandards sind festzulegen. Kurz: für alle Eventualitäten ist möglichst Vorsorge zu treffen. Auch wenn diese Verträge daher typischerweise mehrere tausend Seiten umfassen, handelt es sich trotzdem um unvollständige Verträge. Es ist unmöglich, alle Probleme, die in der Zukunft auftreten können, vorherzusehen. Kommt es dann zu einem überraschenden Problem, sind oft langwierige und kostspielige Rechtsstreitigkeiten

zwischen öffentlicher Hand und privatem Erbringer die Folge. Die davon betroffene Dienstleistung muss aber dessen ungeachtet weiter erbracht werden. Hier trifft die öffentliche Hand eine Ausfallhaftung. Genau dieser Umstand ist privaten Unternehmen bewusst und kann für sie einen beträchtlichen Anreiz darstellen, nicht vertragskonforme Leistungen zu erbringen. Zudem zeigt die Erfahrung mit Ausschreibungswettbewerben, dass es zur Herausbildung von Nachfrageoligopolen kommt. Beispiel Frankreich: Drei große Unternehmen beherrschen dort den »Markt« für Wasserversorgung. Vor allem kleinere Gemeinden sehen sich daher wirtschaftlich und politisch äußerst mächtigen Konzernen gegenüber, die ihnen die Vertragsbedingungen weitgehend diktieren. Die Verhandlungsmacht liegt einseitig bei den Firmen. Kleinere Gemeinden und Städte sind auch kaum dazu in der Lage, die Tätigkeit dieser Firmen ausreichend zu kontrollieren. Aus Furcht vor Entschädigungszahlungen und den Prozesskosten scheuen sie davor zurück, die Konzerne auf Einhaltung der Verträge zu verklagen. Zu schlechter Letzt ist das Modell des Ausschreibungswettbewerbs auch anfällig für Korruption.<sup>8</sup> Vorkommnisse in einigen Kommunen zeigen, dass Bürgermeister und verantwortliche Gemeindefunktionäre bestechungsanfällig sind.<sup>9</sup> Und noch etwas hat sich gezeigt: Für die privaten Konzerne sind nur die städtischen Ballungsräume interessant. Ländliche Regionen bleiben unterversorgt bzw. die Kommunen müssen die Wasserversorgung durch eigene Unternehmen gewährleisten.<sup>10</sup> Die flächendeckende Versorgung bleibt ähnlich wie bei den Postdiensten auf der Strecke.

Im Endeffekt bedeuten Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, dass das Gewinnstreben vorherrschendes Ziel der Unternehmen wird. Dadurch geraten öffentliche Zielsetzungen, wie z.B. flächendeckendes Angebot, Versorgungssicherheit, die für die Unternehmen nicht profitabel sind, ins Hintertreffen. Die staatliche Regulierung ist im liberalisierten Markt allerdings zunehmend weniger in der Lage, diese öffentlichen Aufträge zu sichern.

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Richard Winklhofer: Effizienz staatlicher versus privater Betriebe – empirische Belege zu einer öffentlichen Diskussion, in: Kurswechsel 4/2001

<sup>2</sup> Reinhard Haas/Hans Auer/Nenad Keseric/Georgiana Stefanescu: Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU und Österreich: Auswirkungen auf Preise, Qualität, Versorgungssicherheit, Universaldienste in den Sektoren Energie und Post, Studie der TU Wien im Auftrag der AK Wien, Wien, April 2004, siehe unter <http://wien.arbeiterkammer.at/www-403-IP-12523-AD-17207.html>

<sup>3</sup> Christian Felber/Michel Reimon: Schwarzbuch Privatisierung – Wasser, Schulen, Krankenhäuser: Was opfern wir dem freien Markt?, Wien 2003

<sup>4</sup> vgl. Haas u.a. (Fn. 2), S. 86

<sup>5</sup> David Hall: The political creation of European utility multinationals, in: Kurswechsel 3, Wien 2004

<sup>6</sup> Roland Atzmüller/Christoph Hermann: Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU und Österreich: Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen, Studie von FORBA im Auftrag der AK Wien, Wien, Februar 2004, <http://wien.arbeiterkammer.at/www-403-IP-12520-AD-17207.html>

<sup>7</sup> vgl. Fn. 2, S. 44; Universal Postal Union (UPU), <http://www.upu.int>

<sup>8</sup> David Hall: Privatisation, multinationals, and corruption, PSIRU Reports, Greenwich 1999, <http://www.psiru.org/reports/9909-U-U-Corrupt.doc>

<sup>9</sup> Emanuele Lobina: Grenoble – water re-municipalised, PSIRU Reports, Greenwich 2000, <http://www.psiru.org/reports/Grenoble.doc>

<sup>10</sup> Wilfried Schönböck: Internationaler Vergleich der Siedlungswasserwirtschaft: Systemvergleich vor europapolitischem und ökonomischem Hintergrund. Studie im Auftrag der AK Wien, Informationen zur Umweltpolitik 153/1-5, Wien 2003

# »»Small is beautiful statt Großkonzerne«



*»Mächtigen, anonymen Großkonzernen geht es nur um Gewinn und Macht. Für die Gesellschaft wäre es besser, Kleinbetriebe zu stärken: Small is beautiful!«*

Mitunter wird das problematische Wirken großer Unternehmen nicht etwa als besonders anschauliches Beispiel für das Funktionieren wirtschaftlicher Prozesse angeprangert, sondern nur auf ihre Größe zurückgeführt. Dass Kleinbetriebe wegen ihrer Überschaubarkeit im Gegensatz zur Größe und damit einhergehenden Anonymität von Konzernen sowie aufgrund einer »David gegen Goliath«-Analogie manchen sympathischer erscheinen, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass prinzipiell alle Unternehmen nach den Regeln des Kapitalismus funktionieren müssen, um zu überleben, es also in der Profitorientierung keine prinzipiellen Unterschiede zwischen klein und groß gibt. Ob es darüber hinaus Unterschiede zwischen kleinen und großen Unternehmen gibt, lässt sich nur unter spezifischen Gesichtspunkten beantworten, die im Folgenden angeführt werden sollen.

## **Auswirkungen auf die Preise**

Große Unternehmen bilden sich oft deshalb heraus, weil sie kostengünstiger produzieren können als kleine: Besonders bei Gütern in Massenproduktion sind teure Investitionen (in Maschinen, Marketing, Vertriebsapparat etc.) sowie weitläufige Arbeitsteilung und -anordnung vonnöten, die sich umso mehr auszahlen, je mehr hergestellt wird: Die Fixkosten teilen sich auf mehr Endprodukte auf, daher werden die durchschnittlichen Herstellungskosten pro Stück niedriger, je mehr produziert wird (»steigende Skalenerträge«). In Großbetrieben lässt sich auch das Risiko durch gleichzeitiges Agieren in mehreren Geschäftsbereichen besser streuen.

Große Unternehmen sind auch Großabnehmer von Vorprodukten. Sie können deshalb bei ihren Lieferanten meist Mengenrabatte erzielen. Ob diese günstigeren Herstellungskosten auch an die Kundschaft der Großunternehmen in Form von niedrigen Preisen weitergegeben werden, hängt vor allem von der Wettbewerbsslage ab. In manchen Branchen (z.B. Lebensmittel-Großmärkte) ist der Wettbewerb offenbar hoch, obwohl Großunternehmen dominieren. In anderen Branchen (z.B. Ölindustrie, Pharmaindustrie), die auch von Großunternehmen dominiert werden, gibt es wenig Wettbewerb und zum Teil hohe Preise für bestimmte Produkte oder Dienste. Aufgrund einer Reihe von

Ursachen gibt es keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen der Dominanz von Großunternehmen und der Intensität des Wettbewerbs.

Einerseits kommt es darauf an, ob in der betreffenden Branche die Preise für die Kundschaft leicht vergleichbar sind und der Wechsel vom einen zum anderen Anbieter einfach ist: Bei Strom- oder Mobiltelefongebühren z.B., beides Märkte, in denen wenige Großunternehmen als Anbieter auftreten, sorgt oft der »Tarifdschungel« für geringe Vergleichbarkeit, und der Anbieterwechsel ist meist mühsam. Dagegen liefern sich etwa im Einzelhandel, der auch von wenigen Ketten dominiert wird, die Konkurrenten oft erbitterte Preisschlachten, die KonsumentInnen recht gut ausnutzen können.

Zum anderen ist es von Bedeutung, ob es zwischen den Anbietern zu geheimen Preisabsprachen kommt, oder ob die Wettbewerbsbehörde das verhindert. So bestand etwa in Österreich lange Zeit der Verdacht, die dominierenden Großbanken hätten eine Absprache getroffen, sich bei den Spar- und Kreditzinsen nicht gegenseitig zu über- bzw. unterbieten. Erst nach dem EU-Beitritt sorgte schließlich eine Klage der EU-Wettbewerbsbehörde für eine Untersuchung des Vorwurfs mit anschließender Verurteilung.

Wenn kleine Unternehmen in Branchen mit Skalenerträgen tätig sind, müssen sie entweder teurer sein oder bei den Löhnen und Gehältern sparen, um mit dem Preisniveau der großen mithalten zu können, oder sie müssen Kundschaft mit besonderen Zusatzleistungen locken (z.B. außergewöhnlichen Öffnungszeiten im Lebensmittelhandel).

Fazit: Sowohl kleine als auch große Unternehmen sind dem Wettbewerb ausgesetzt. Für die Intensität des Wettbewerbs kann Unternehmensgröße und deren Veränderung durchaus eine Rolle spielen. Damit große Unternehmen preisbestimmend agieren können, müssen sie es schaffen, den Markt unter Kontrolle zu halten. Manchmal reicht aber auch nur ein Mitbewerber, damit das nicht gelingt. Wenn wenige Große um die Vormacht in einer Branche kämpfen, kann das sogar ganz besonders scharfen Preiswettbewerb mit sich bringen.

### **Auswirkungen auf Beschäftigte**

Wie bereits erwähnt, haben Kleinbetriebe im Durchschnitt eine geringere Produktivität und arbeiten oft unterhalb der optimalen Betriebsgröße. Diese Nachteile kompensieren sie insbesondere durch niedrige Arbeitsentgelte. Entsprechend weisen Kleinbetriebe im Durchschnitt ein niedrigeres Lohnniveau, weniger Lohnnebenleistungen sowie längere Arbeitszeiten auf und bieten vergleichsweise schlechtere gesundheitliche und soziale Absicherung und weniger Weiterbildung für die

Beschäftigten. Initiativen wie Demokratisierung und Humanisierung der Arbeit finden auch eher in Großunternehmen statt. Frauen in Kleinbetrieben sind, aufgrund des dort häufig vorzufindenden patriarchalen Führungsstils und etwa mangels Betriebskindergärten tendenziell benachteiligt. Die organisierte Interessenvertretung ist bei Kleinbetrieben zumeist schwächer (z.B. hat die Belegschaft in Österreich und Deutschland erst in Unternehmen ab fünf Beschäftigten das Recht auf Gründung eines Betriebsrats), vielfach sind sie von arbeitsrechtlichen Regelungen ausgenommen.<sup>1</sup>

Wenn Großunternehmen Entlassungen vornehmen, vor allem im Rahmen groß angelegter »Downsizing-Anstrengungen«, erregt das beträchtliche öffentliche Aufmerksamkeit. Das liegt vor allem daran, dass diese Unternehmen im Gegensatz zu den meisten kleinen bereits bekannt sind und weil aufgrund der Betriebsgröße viele Menschen auf einmal betroffen sind. Die meist zu bestimmten Zeiten (z.B. in Konjunkturabschwüngen) wellenförmig stattfindenden »Downsizing«-Aktionen von Großunternehmen, etwa jene in den 1990er Jahren, führen dazu, dass einerseits ein Teil der bisher von den Entlassenen getanen Arbeit nun von den im Unternehmen Verbliebenen übernommen wird. Andererseits handelt es sich auch vielfach um Auslagerungen, die Arbeit wird nun von billigeren externen Zulieferern übernommen, zum Teil von Kleinbetrieben. In den 90er Jahren war der Boom der Kleinbetriebe zum Großteil ein Ergebnis von solchen Auslagerungsstrategien von Großunternehmen<sup>2</sup> – verbunden mit Verschlechterungen für die Beschäftigten. Das ist auch ein Hinweis darauf, dass es viele Kleinbetriebe gibt, die eher den Status ausgelagerter Lieferanten von Großunternehmen haben, als dass sie selbstständig tätig sein können.

Entlassungen oder Schließungen von Kleinbetrieben dagegen erregen selten öffentliche Aufmerksamkeit, auch wenn sie massenhaft passieren: Im Allgemeinen ist die Arbeitsplatzsicherheit in Kleinbetrieben geringer als in großen, weil der Sektor der Kleinunternehmen generell sehr instabil ist. Die meisten kleinen Neugründungen gehen nach wenigen Jahren wieder ein und verschwinden vom Markt. In den USA etwa schafft nur eine von 100 Neugründungen jemals den Sprung in die Gewinnzone, weniger als eine von 1000 geht je an die Börse.<sup>3</sup>

## **Marktverhalten**

Wenn große Unternehmen in ihrer Branche eine marktbeherrschende Stellung einnehmen und vielen kleinen Lieferanten und/oder Abnehmern gegenüberstehen, erlangen sie eine oft sehr große Verhandlungsmacht. Damit können sie den Preis und sonstige Bedingungen zu ihren

Gunsten beeinflussen. Mitunter gelingt es ihnen als Hauptabnehmer bzw. Hauptlieferant vor- bzw. nachgelagerter Unternehmen, diese in starke Abhängigkeit zu bringen und damit zu dominieren. Auch kaufen große Unternehmen gelegentlich andere auf. Von einer generellen Tendenz zu immer größeren Unternehmen in allen Bereichen kann aber nicht gesprochen werden. So sind etwa drei Viertel aller Großunternehmen aus der Gruppe der 100 größten Unternehmen zwischen 1912 und 1995 entweder ganz verschwunden oder geschrumpft.<sup>4</sup> Konzentrationsgrade sind wegen technischen Fortschritts, sich verändernder Konsumwünsche, neuer Konkurrenten etc. einem Auf und Ab unterworfen. Und im Zentrum eines Unternehmens steht der Profit, nicht die Größe. Größe kann zu höherer Profitabilität führen, muss aber nicht. Immer wiederkehrende Trends zum »Downsizing« zeigen, dass Großkonzerne auch »zu groß« werden können, weshalb sie mitunter wieder unter Druck kommen, ihren Betriebsumfang abzubauen.<sup>5</sup>

Zwischen kleinen und großen Unternehmen besteht statt einer direkten Konkurrenz meist eher ein gewisser Dualismus, wobei bestimmte Bereiche, in denen Größe klar von Vorteil ist (z.B. in denen Bekanntheit und Markenmacht zählen, oder in denen Massenproduktion angewandt werden kann, deren Kostenstruktur Große begünstigt), von Großbetrieben dominiert werden. Dagegen können in anderen Bereichen kleine Betriebe einen relativ stabilen Platz behaupten. Das ist vor allem dort der Fall, wo Leistungen dezentral und standortgebunden erbracht werden müssen, sowie dort, wo individuelle Lösungen statt standardisierter Massenproduktion erforderlich sind.<sup>6</sup>

Mitunter sind kleine Unternehmen Quelle von Innovationen, aber für die Ausarbeitung und Durchsetzung dieser Ideen in Form von neuen Produkten auf dem Massenmarkt braucht es große Unternehmen, vor allem dann, wenn der betroffene Bereich besonders komplex ist. Was Innovation betrifft, sind klein und groß also meist komplementär.

### **Politische Macht**

Große Unternehmen haben auch Verhandlungsmacht gegenüber dem Staat. Wer groß ist, verfügt über Ressourcen, die vielfach nutzbar sind: Für arbeitsplatzversprechende Investitionen an einem bestimmten Standort können Zugeständnisse ausverhandelt werden, z.B. Steuerbegünstigungen oder Subventionen. Ebenso können große Firmen aufgrund ihrer größeren Bedeutung als Arbeitgeber effektiver mit Standortverlagerungen drohen.<sup>7</sup> Unter Bedingungen weitgehender Liberalisierung, Bewegungsfreiheit und internationaler vertraglicher Absicherungen für Kapital ist das in den letzten Jahrzehnten immer

leichter geworden. Ressourcen können von Unternehmen auch in Lobbying investiert werden, das staatliche und internationale Regeln und Entscheidungen zu den eigenen Gunsten beeinflusst.

Gleichzeitig sind Großunternehmen aber auch Anreizen unterworfen, sich als »gute Bürger« ihres Standorts zu erweisen: Zum einen leben besonders Markenfirmen von einem guten Image, das durch ein Bekanntwerden von Machtmissbrauch gefährdet würde. Zum anderen sind große international tätige Firmen in vielfacher Hinsicht auf »ihren« Staat angewiesen, haben also Interesse daran, diesen nicht zu vergraulen: z.B. wenn es um diverse Genehmigungen geht (für neue Investitionsvorhaben, für Subventionen, für Fusionen mit anderen Firmen) oder um die Vertretung der eigenen Interessen in internationalen Verhandlungen (z.B. Handels- und Investitionsschutzabkommen). Diese und andere Mechanismen wirken als Bremse für Machtmissbrauchsanreize durch Großkonzerne, wenngleich letztere sich natürlich in vielen Fällen als stärker erweisen.

Alles in allem haben sowohl kleine als auch große Unternehmen ihre Vor- und Nachteile. Kleinunternehmen sind häufig weniger effizient, volatil, d.h. unbeständig, und bieten weniger gute Bedingungen für Beschäftigte. Große Unternehmen wiederum verfügen über Marktmacht, die sie zum Schaden von MitbewerberInnen, KonsumentInnen und dem Staat einsetzen können. Gemeinsam ist ihnen, dass sie unter Wettbewerbsdruck stehen und deshalb gewinnorientiert arbeiten müssen, weshalb Unternehmen egal welcher Größe kein Hort der Idylle sind.

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Kristin Hallberg: A market-oriented strategy for small and medium-scale enterprises, International Finance Corporation Discussion Paper 40, The World Bank, Washington D.C. 2000; Klaus Semlinger: Arbeitsmarktpolitik für Existenzgründer, WZB Discussion Paper FS I 95-204 (1995)

<sup>2</sup> b/w: Was heißt »Unternehmer« heute? Empirische Bestandsaufnahme und Anknüpfungspunkte für emanzipatorische Politik, in: Kurswechsel 2/2000

<sup>3</sup> The Economist: Innovation in Industry Survey, 20.2.1999; Hallberg (s. Anm. 1)

<sup>4</sup> Leslie Hannah: Die Überlebenschancen der Großen, in: Prokla 28/4 (1998)

<sup>5</sup> Gunther Tichy: Wettbewerbspolitik und die »Grenzen der Größe«, in: Wirtschaft und Gesellschaft 3/1998

<sup>6</sup> Rene Leicht/Robert Strohmeier: Die Bedeutung von lokaler, individueller und professioneller Arbeit für die Persistenz kleiner Betriebe, in: Dieter Bögenhold/Dorothea Schmidt (Hrsg.): Eine neue Gründerzeit? Die Wiederentdeckung kleiner Unternehmen in Theorie und Praxis, Amsterdam 1999

<sup>7</sup> Alexis Johann: Gehen oder bleiben, in: Goldener Trend 2004; Hanna Kordik: Bin schon weg, in: Profil 47, 15.11.2004

## »Am Markt setzt sich das beste Produkt durch«

*»Der Markt ist der Inbegriff der Effizienz: Der Wettbewerb am Markt stellt den wirkungsvollsten Auslesemechanismus dar, der dafür sorgt, dass sich am Ende das gesellschaftlich erwünschte beste Ergebnis durchsetzt: Das beste Produkt wird am häufigsten gekauft, die beste Dienstleistung am meisten in Anspruch genommen, die beste technische Lösung setzt sich durch, Wettbewerb erzeugt und verbreitet ständig neue Ideen, Lösungen und Verbesserungen.«*

M

### Marktglaube und pfadabhängige Entwicklung

Die Annahme der Durchsetzungskraft der besten Produkte<sup>1</sup> ist irreführend und kann keinesfalls Allgemeingültigkeit beanspruchen. Sie ist Ausdruck einer ideologischen Haltung, die den Markt als Heilmittel aller wirtschaftlichen Probleme sieht, so auch in Fragen der technologischen Entwicklung. Wissenschaftlich untermauern lässt sie sich nicht. Es gab schon lange den Verdacht, dass große Unternehmen durch aggressive Werbestrategien und hohe Werbebudgets imstande sind, so ziemlich jedes Produkt an den Mann/die Frau zu bringen, unabhängig davon, wie nützlich es ist, der Markterfolg also weniger von der Qualität eines Produkts als von seinem Werbebudget abhängt.<sup>2</sup> Das liegt hauptsächlich daran, dass das Einholen ausreichender Informationen für einen Produktvergleich für die KonsumentInnen meist schwierig und mit hohem Aufwand verbunden ist und auch nicht alle vergleichbaren Produkte überall gleich gut verfügbar sind. In den späten 1980er und 90er Jahren haben jedoch theoretische wie auch empirische Arbeiten im Bereich der Innovations- und Industrieökonomik gezeigt, dass eine Vielzahl von anderen Faktoren zu »Marktversagen« führen können, wodurch sich häufig nicht die produktivsten oder technisch ausgefeiltesten Produkte und Technologien durchsetzen.<sup>3</sup>

Das wohl berühmteste Beispiel ist jenes der QWERTY-Schreibmaschinentastatur. Mitte der 1980er Jahre hat der US-amerikanische Ökonom Paul David gezeigt, dass im angloamerikanischen Raum seit nunmehr über 130 Jahren die QWERTY-Anordnung<sup>4</sup> praktisch auf jeder Schreibmaschine und jeder Computertastatur anzutreffen ist, obwohl mehrere alternative und technologisch sowie wirtschaftlich bessere Tastenanordnungen verfügbar wären.<sup>5</sup> Er hat dies auf den pfadabhängigen Charakter der technischen Entwicklung der Schreibtechnik zurückgeführt. Pfadabhängigkeit bedeutet, dass positive Rückkopplungseffekte zwischen einer Technologie und dem technologischen, historischen sowie sozialen Umfeld, in dem sie entsteht und in das sie

eingebettet ist, zu einer Verstärkung spezifischer Eigenschaften führen, die sich im Nachhinein als Fehlentwicklung entpuppen können. Dies ist dann zumeist schwer rückgängig zu machen.

### **Historische Zufälle und ihre Folgen. Drei Beispiele**

Historische Zufälle und vor allem die Reihenfolge, in der sich diese ereignen, bestimmen maßgeblich den Entwicklungsprozess einer Technologie. So war die Anordnung der Tasten auf der ersten kommerziell erfolgreichen Schreibmaschine von Scholes (patentiert 1867 und später als Remington No. 1 vermarktet) das Ergebnis zahlreicher Experimente, in denen die Erfinder versucht hatten, eine Tastenanordnung zu finden, die das Zusammenstoßen der Typen bei schnellem Schreiben verhindern würde. In der Folge wurde die Zehn-Finger-Schreibmethode für dieses QWERTY-Tastenfeld entwickelt. Der zweite ausschlaggebende Faktor war jedoch, dass in diese Zeit auch die Entstehung der großen Unternehmen und damit der modernen unternehmerischen Bürokratien fiel. Unternehmen brauchten nun TypistInnen und bevorzugten jene, die der Zehn-Finger-Schreibmethode mächtig und damit produktiver waren als solche, die diese nicht beherrschten. Dadurch etablierte sich das QWERTY-Tastenfeld bald als Standard, der nicht mehr durch andere und vermeintlich bessere Tastenfelder verdrängt werden konnte, da dies eine kostspielige Umstellung der TypistInnen und der Maschinen zur Folge gehabt hätte.

Auch andere Fälle von Pfadabhängigkeit wurden in der Literatur eingehend analysiert. Eine der meistzitierten Studien ist jene von Robin Cowan,<sup>6</sup> die zeigt, dass die Entwicklung und Verbreitung von Druckwasser-Kernreaktoren zur Energiegewinnung in den USA das Ergebnis der politischen Umstände des Kalten Krieges war. Sie zwangen die Regierung, die zivile Nutzung der von der militärischen U-Boot-Technologie her bekannten Druckwasser-Reaktoren voranzutreiben. Damit wurde die von Ingenieuren als überlegen angesehene, jedoch noch relativ unerforschte Reaktortechnik mit Gaskühlung nicht weiterentwickelt. Ein drittes berühmtes Beispiel ist die Etablierung des VHS-Formates bei Videorecordern. Es konnte sich gegenüber Betamax durchsetzen, obwohl letzteres als technologisch ausgereifter galt.<sup>7</sup> VHS-Kassetten verfügten nämlich über eine geringere Wiedergabequalität, konnten dafür aber eine größere Bandlänge und damit eine längere Abspielzeit bieten. Das führte dazu, dass Videofilme zunächst nur in diesem Format angeboten wurden. Damit bevorzugten die KonsumentInnen VHS-Videorecorder, wodurch sich in der Folge das von Matsushita und JVC eingeführte VHS durchsetzte.<sup>8</sup>

**Netzwerkeffekte und »lock-in«**

All diese Beispiele deuten bereits auf mögliche Ursachen und Folgen positiver Rückkoppelungseffekte hin. Sie entstehen immer dort, wo Menschen von der Erfahrung anderer lernen, die Entscheidungen einer Person von der Entscheidung anderer oder das Funktionieren einer Technologie vom Funktionieren anderer Technologien in dynamischer Weise abhängen und zu einer entsprechenden Anpassung des menschlichen Verhaltens führen. Diese Phänomene können unter dem Begriff »Netzwerkeffekte« zusammengefasst werden. So hängt z.B. die individuelle Entscheidung, sich an das Telefonnetz anschließen zu lassen, auch davon ab, wie viele andere TeilnehmerInnen bereits über einen Anschluss verfügen. Potenzielle AnwenderInnen dieser Technologie stehen also vor einem Koordinationsproblem, da ihr Gebrauchswert von der Gesamtzahl aller Teilnehmenden und damit von vorangegangenen Entscheidungen anderer Personen abhängt.<sup>9</sup> Sie müssen ihre Entscheidung also direkt und indirekt mit anderen TeilnehmerInnen abstimmen. Haben diese sich für ein womöglich technologisch unterlegenes Produkt entschieden, so können Netzwerkeffekte dazu führen, dass es sich dennoch etabliert. Je stärker diese Effekte sind, desto eher werden die BenutzerInnen jene Alternative bevorzugen, die von der Mehrzahl der Teilnehmenden verwendet wird, selbst wenn sie technologische Unzulänglichkeiten aufweist.

Dieses Phänomen gilt generell für so genannte Netzwerktechnologien, wie sie bei Energieversorgungs-, Transport- oder Kommunikationsdienstleistungen im Einsatz sind. Doch das Beispiel der Schreibmaschinentastatur zeigt, dass die Bedeutung von Netzwerkeffekten über die genannten Technologien hinausgeht, da Netzwerkeffekte omnipräsent und nicht notwendigerweise von einem rein technologischen Netzwerk abhängig sind. Die Attraktivität von Schreibmaschinen mit der QWERTY-Tastatur hing von der Anzahl der TypistInnen ab, die die Zehn-Finger Methode beherrschten. Die Unternehmen bevorzugten letztere, weil sie produktiver waren und kauften die entsprechenden Schreibgeräte. Da die Unternehmen aber nun über solche Maschinen verfügten, hätten sie keine TypistInnen eingestellt, die eine Zehn-Finger-Methode auf einer anderen Tastatur beherrschten, noch hätten sich angehende TypistInnen dafür ausbilden lassen. Ihre Chance, eine Arbeit zu bekommen, hing ja nun wiederum von der Anzahl der Schreibmaschinen mit QWERTY-Tastatur ab: eine Pattsituation, die im Jargon als »lock-in« bezeichnet wird. Sie tritt immer dann auf, wenn die Änderungskosten in Relation zu dem erwarteten Gebrauchswert einer alternativen Technologie als zu hoch eingeschätzt werden. Im Fall von

QWERTY wirkt dieser Effekt sogar bis heute, obwohl die mechanische Schreibmaschine, auf deren Probleme des Zusammenstoßens von Tasten das System angepasst war, mittlerweile durch Computertastaturen verdrängt worden ist.

### **Die fatalen Folgen von Kinderkrankheiten**

Warum sollten sich jedoch die frühen AnwenderInnen oder Innovatoren einer Technologie in so grundlegender Weise irren und einen Effizienzverlust, wie er im vorangegangenen Absatz beschrieben wurde, in Kauf nehmen? In den meisten Fällen ist es für sie nur unter großer Unsicherheit möglich, sich ein Urteil darüber zu bilden, ob ein Produkt oder eine Technologie besser als eine Alternative ist. Anfangs leiden die meisten neuen Produkte an »Kinderkrankheiten« und entfalten ihr volles Potenzial erst später, wenn all diese Probleme beseitigt sind. Vor- und Nachteile werden damit erst nach und nach im Zuge der Nutzung bekannt. In den meisten Fällen ist es deshalb selbst für Fachleute schwer abzuschätzen, was ein Produkt oder eine Technologie wirklich zu leisten vermag. Aus diesem Grund wird die Entscheidung über die Verwendung einer neuen Technologie zumeist auf der Basis unvollständiger Informationen getroffen, wodurch die Irrtumswahrscheinlichkeit sehr hoch ist.

Doch ein solcher Irrtum kann weit reichende Konsequenzen haben. Innovatoren verringern durch ihre Entscheidung die Unsicherheit für potenzielle BenutzerInnen, denn diese können das Verhalten nun entweder dahingehend interpretieren, dass die Innovatoren dem Produkt Vertrauen schenken, weil sie sich besser auskennen und damit über bessere (technische oder kommerzielle) Informationen verfügen, die letztere nicht haben. In diesem Falle ist es für sie sinnvoll, das Verhalten zu imitieren. Oder aber sie sind sich der Tatsache bewusst, dass die Innovatoren durch ihre Verwendung auch zur »Heilung der Kinderkrankheiten« beitragen und dann ist es für sie ebenso sinnvoll, deren Entscheidung nachzuahmen, da dieses Produkt ja mit der Zeit weniger fehleranfällig wird. In beiden Fällen verringern Lerneffekte die technologische Unsicherheit und führen zu einer positiven Rückkoppelung mit den Entscheidungen anderer BenutzerInnen. Damit ist es nun aber möglich, dass eine schlechtere Technologie *ohne* »Kinderkrankheiten« anscheinend besser funktioniert als die bessere *mit* »Kinderkrankheiten« und sich das schlechtere Produkt durchsetzt.<sup>10</sup> Das oben angeführte Beispiel der Nukleartechnologien illustriert dies. Technologische Unsicherheit und eine größere Erfahrung mit einer der beiden Alternativen führten hier dazu, dass der Markt nicht die beste Technologie

gewählt hat.<sup>11</sup> Dies war eine Entwicklung mit nachhaltigen Folgen, denn die schwerer zu kontrollierenden Druckwasserreaktoren sind bis heute in Verwendung.

### **Tücken von Produktsystemen**

Der Fall »VHS gegen Betamax« zeigt auch eine andere wichtige Dimension von Netzwerkeffekten. Immer dann, wenn Komplementaritäten zwischen Technologien bestehen, d.h. eine Technologie zum Funktionieren eine andere benötigt und sie zusammen ein technologisches System ergeben, besteht die Gefahr systemischer Pfadabhängigkeit und der Durchsetzung eines schlechteren Produktsystems. Ein Unternehmen, das eine große Marktmacht in einer spezifischen Technologie besitzt, kann diese ausnutzen, um komplementäre und möglicherweise bessere Technologien von Mitbewerbern zu verdrängen. Dies geschieht z.B. durch aggressive Verkaufs- oder Preissetzungsstrategien und Bündelung des beworbenen Produktes mit dem komplementären Gut. So hat Microsoft beispielsweise seine Marktmacht im Bereich der Betriebssysteme dazu ausgenutzt, im Markt für Internet Browser den Netscape Navigator, der dem eigenen Internet Explorer (Version 4) anfangs technologisch überlegen war und bereits fast 90% Marktanteil hatte, durch Bündelung mit dem Betriebssystem Windows zu verdrängen und damit in diesem Markt selbst eine beherrschende Position aufzubauen.<sup>12</sup>

Der Fall zeigt auch, dass ein marktbeherrschendes Unternehmen einen Anreiz besitzt, sein Produkt nicht kompatibel zu Produkten von Mitbewerbern zu gestalten. Da dieses Unternehmen ohnehin den Vorteil hat, dass die Netzwerkeffekte und damit der Gebrauchswert im Zusammenhang mit seinem Produkt am stärksten sind, kann es versuchen, seinen Markt vor Mitbewerbern zu schützen, indem es sie nicht mit deren Produkten kompatibel macht.<sup>13</sup> So hat Microsoft im Zuge des so genannten Browser-Krieges etwa versucht, den Gebrauchswert des Netscape Navigators zu verringern, indem es den für alle Softwarehersteller geltenden Java Programmierstandard, mit dem dynamische Elemente von Internetseiten umgesetzt werden, durch Einführung eigener Befehle, die nur vom Internet Explorer gelesen werden konnten, »verseuchte«. Wie sich zeigt, besteht durchaus die Möglichkeit, dass sich die »freien Kräfte des Marktes« zu schnell auf Produkte und Technologien festlegen, die eben nicht »die Besten« sind. Dem gern und häufig strapazierten Argument, dass sich am Markt notwendigerweise die »beste Technologie« oder das »beste Produkt« durchsetzt, muss daher widersprochen werden.

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Dazu ein Beispiel: »Die Entwicklung innovativer Software wird am ehesten durch die Kräfte des Marktes vorangetrieben. Eine Einflussnahme auf die Marktkräfte beispielsweise durch politisch motivierte Beschaffung im öffentlichen Bereich führt langfristig zur Innovationshemmung und Verzerrung des Wettbewerbs sowohl im Softwarebereich als auch zwischen Software- und Hardwareherstellern.« (siehe »Warum sollte Wien nicht auf Linux umsteigen?« E-Mail Interview mit Thomas Lutz, derstandard.at vom 6.7.2004, <http://derstandard.at/id=1719375>). Mit dieser Argumentation beantwortete der Unternehmenssprecher von Microsoft Österreich im Sommer 2004 die Frage, warum die Stadt Wien nicht auf das freie Computer-Betriebssystem Linux umsteigen sollte. In seiner Position als Sprachrohr des marktbeherrschenden Unternehmens in diesem Bereich geht er ganz offensichtlich davon aus, dass sich mit dem neuen auch immer das innovativste (und damit beste) Produkt durchsetzt.

<sup>2</sup> John K. Galbraith: *The Affluent Society*, New York 1971

<sup>3</sup> Für einführende Literatur siehe W. Brian Arthur: *Positive Rückkopplung in der Wirtschaft*, in: *Spektrum der Wissenschaft* (April 1990), und Carl Shapiro/Hal Varian: *Information Rules*, Cambridge 1999

<sup>4</sup> Der Name bezieht sich auf die Anordnung der linken oberen Hälfte der Tastatur im englischen Sprachraum. Andere Modelle hatten eine andere Anordnung.

<sup>5</sup> Paul A. David: *Clio and the Economics of QWERTY*, in: *American Economic Review*, 75 (1985), S. 332-337

<sup>6</sup> Robin Cowan: *Nuclear Power Reactors: A Study in Technological Lock-In*, in: *The Journal of Economic History*, 50 (1990), S. 541-567

<sup>7</sup> Michael Cusumano/Yiorgos Mylonadis/Richard Rosenbloom: *Strategic manoeuvring and mass-market dynamics: the triumph of VHS over Beta*, in: *Business History Review*, 6 (1992), S. 51-94

<sup>8</sup> Dominique Foray: *The Dynamic Implications of Increasing Returns: Technological Change and Path Dependent Inefficiency*, in: *International Journal of Industrial Organization*, 15 (1997), S. 733-752

<sup>9</sup> W. Brian Arthur: *Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events*, in: *The Economic Journal*, 99 (1989), S. 116-131, und Joseph Farrell/Garth Saloner: *Installed Base and Compatibility: Innovation, Product Preannouncements, and Predation*, in: *American Economic Review*, 76 (1986), S. 940-955

<sup>10</sup> Robin Cowan: *Tortoises and Hares: Choice among Technologies of Unknown Merit*, in: *The Economic Journal*, 101 (1991), S. 801-814

<sup>11</sup> Ähnliche Mechanismen (so genannte Informationskaskaden) wurden auch zur Erklärung spekulativer Blasen an der Börse herangezogen, siehe Andrea Devenow/Ivo Welch: *Rational Herding in Financial Economics*, in: *European Economic Review*, 40 (1996), S. 603-615

<sup>12</sup> Paul Windrum: *Leveraging technological externalities in complex technologies: Microsoft's exploitation of Standards in the Browser Wars*, in: *Research Policy*, 33 (2004), S. 385-394

<sup>13</sup> Michael L. Katz/Carl Shapiro: *Network Externalities, Competition, and Compatibility*, in: *American Economic Review*, 75 (1985), S. 424-440

# »Die Aktienbörse macht uns alle reich«

M

*»Die wichtigsten Nachrichten sind eigentlich die von der Börse. Durch Aktienhandel kann jeder reich werden. Außerdem belebt die Börse die Wirtschaft.«*

## **Börse und Ressentiments gegen die Finanzsphäre**

Während bei den einen die Welt der Börse als unheimlicher verschwörerischer Zirkel verschrien ist, wird sie von den anderen als Quelle von »Reichtum für alle« ins Spiel gebracht.

Der Begriff »Börse« bezieht sich auf einen Handelsplatz für Wertpapiere: Diese Papiere können Eigentumstitel an Unternehmen (Aktien), Rohstoffe wie Öl und Gold, Devisen oder Anleihen (handelbare Kredite) sein. Dieses Kapitel konzentriert sich auf Aktienbörsen.

Von ihren Anfängen zu Beginn des Kapitalismus bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts hatten Aktienbörsen in der Regel Eigenschaften eines kleinen Clubs mit beschränkter Mitgliedschaft. Eine kleine Gruppe von Börsenakteuren verwaltete das Eigentum einer relativ kleinen Gruppe von Vermögensbesitzenden, die mit ihren Aktien Teilbesitz an einem oder mehreren Unternehmen hielten.<sup>1</sup> Vorbehalte und Ressentiments gegenüber der Finanzsphäre, teils aus religiöser Überzeugung (z.B. katholisches Zinsverbot) gespeist, teils Bestandteil einer Vorstellung, die »ehrliche Arbeit« mit handwerklicher Tätigkeit identifiziert und alles »Abstrakte« ablehnt, konnten so einfache Ziele finden. Der Antisemitismus schließlich trifft eine Gegenüberstellung von »raffendem« und »schaffendem« Kapital und imaginiert ein »jüdisches Finanzkapital«, das international vernetzt mittels der Börse die Welt regiere.

Diese Ideen missverstehen die Börse als Fremdkörper in der kapitalistischen Wirtschaft, obwohl ihre Funktion und die in ihrem Rahmen stattfindenden Tätigkeiten wesentlich zum System gehören.

Aktienbörsen sind nicht – wie es in der konstruierten Gegenüberstellung von »schaffendem« und »raffendem« Kapital anklingt – entstanden, um Unternehmen durch äußerliche, sachfremde Interessen zu manipulieren. Sie stellen vielmehr eine spezielle Form für die Gruppe der Besitzenden dar, Eigentum und die gewinnorientierte Führung von Unternehmen zu organisieren und zu verwalten.

Dass AktionärInnen als EigentümerInnen börsennotierter Unternehmen am Gewinn interessiert sind, haben sie mit allen anderen UnternehmenseigentümerInnen gemeinsam. Für die Besitzenden bieten Aktien den Vorteil, Anteile (und somit mögliche Gewinnbeteiligungen) verschiedener Firmen halten und jederzeit wechseln zu können, statt an das Eigentum einer bestimmten Firma gebunden zu sein.

An der Börse notiert sind traditionell große Unternehmen. Historisch war die Form der Aktiengesellschaft eine Erfindung, um große Kapitalmengen für riskante Projekte aufzubringen (z.B. Eisenbahngesellschaften Ende des 19. Jahrhunderts), die die Finanzkraft einzelner Personen überstiegen hätten. Für die Unternehmen ist der Börsengang eine Möglichkeit, an Eigenkapital zu kommen, dessen EigentümerInnen auch einen Teil des Geschäftsrisikos übernehmen. Denn während ein Bankkredit in jedem Fall zurückbezahlt werden muss, erhalten AktionärInnen im Austausch gegen ihr Geld nur das Versprechen, im Fall des Auftretens von Gewinnen Anteile in Form von Dividenden zu erhalten, und es wird ihnen erlaubt, die Anteile jederzeit weiterzukaufen. Als weitere Motive für den Börsengang von Unternehmen gesellten sich im Lauf der Zeit auch die Finanzierung von Übernahmen anderer Unternehmen sowie der Verkaufswunsch durch den Firmengründer hinzu.

Dass ein wesentliches Motiv für den Erwerb von Aktien die Spekulation auf Gewinn ist, liegt in der Natur der Sache und unterscheidet im Übrigen den Aktienkauf nicht grundsätzlich von irgendeiner anderen Investition: Eine Aktie wird in der Hoffnung gekauft, dass ihr Wert in Zukunft steigt bzw. sie Dividende abwirft. Ebenso investiert ein Unternehmen in neue Produktionsanlagen, in der Hoffnung, dass diese Produkte herstellen werden, die sich mit Gewinn absetzen lassen. Beides folgt einem spekulativen Motiv, nur mit dem Unterschied, dass man sich von Aktien in der Regel leichter trennen kann als etwa von Maschinen.<sup>2</sup>

### **Börse und »Shareholder Value Revolution«**

Insbesondere in Zeiten steigender Aktienkurse werden Börsen populär, und mit propagandistischen Mitteln werden größere Bevölkerungsgruppen zum Aktienkauf ermuntert. So etwa in den USA in den 1920er und 30er Jahren, bevor der Börsenkrach am »Schwarzen Freitag« das Vertrauen über Jahrzehnte erschütterte. In den letzten zwei Jahrzehnten ist die Rolle der Aktienbörse und der Finanzmärkte im Allgemeinen wieder einem Wandel unterworfen. Das lässt sich am deutlichsten an der Stellung in den Medien ablesen: Waren Börsennachrichten früher auf spezielle Branchenmedien beschränkt, sind sie heute Bestandteil der Hauptnachrichten im Fernsehen. Die Finanzindustrie ist eine expandierende Branche und Aktienbesitz ist heute in vielen Staaten breiter gestreut als früher.

Das hat verschiedene Ursachen. Zum einen haben sich in der Nachkriegszeit in Jahrzehnten weitgehender wirtschaftlicher Prosperität

hohe Vermögensbestände in privater Hand angesammelt. Die Verwaltung dieser Vermögen hat zum Wachstum einer Finanzindustrie beigetragen, die im Namen der AnlegerInnen auftritt und sich um wirtschaftspolitischen Einfluss und um die Ausweitung ihres Geschäftsfelds bemüht: Abbau von Regulierungen für Finanzmarktgeschäfte, Erschließung neuer Wachstumsbereiche (allen voran die Privatisierung der Pensionsvorsorge) und Privatisierungen von öffentlichen Unternehmen über die Börse.

Zum anderen ist die Idee, Aktieneigentum stärker in der Bevölkerung zu verbreiten, ein wichtiger Bestandteil neokonservativer Politik geworden. Wichtige Beispiele sind zum einen die Einführung privater Pensionsvorsorge – begonnen in Chile 1981 und in Europa und USA seit den 1990er Jahren ins Zentrum von Reformbemühungen gerückt. Zum anderen die Privatisierung staatlicher Betriebe über die Börse, verbunden mit »Volksaktien«-Kampagnen zur Verbreitung von Aktienbesitz in neuen Bevölkerungsgruppen, zuerst in Großbritannien unter Thatcher in den 80er Jahren, und in zahlreichen Ländern, u.a. Deutschland und Österreich, im Rahmen von Telekom-Privatisierungen in den 1990er Jahren nachgeahmt. Das Ziel ist, mehr Menschen zu einer besitzindividualistischen Einstellung zu bewegen und so zu Verbündeten einer besitzumwahrenenden und kapitalfreundlichen Politik zu machen. Börse erhielt so zunehmend eine symbolische Funktion: Als Modell einer Welt, in der der »freie Markt« regiert.

Diese Entwicklung wurde in den 1990er Jahren in dem Begriff »Shareholder Value« verdichtet. Mit seiner Verbreitung wurde dem Gedanken zu Prominenz verholfen, Unternehmen seien ausschließlich zum Nutzen ihrer AktionärInnen da. Dies ist eine Attacke auf die Entwicklung in der Nachkriegszeit, in der große börsennotierte Unternehmen vielfach auch Ansprüchen von Staat, Beschäftigten und anderen so genannten Stakeholdern ausgesetzt waren.

Die »Shareholder Value«-Devise ging einher mit einem außergewöhnlichen Aktienboom, vor allem in den USA. Die Börse erschien als Maschine, die alle Beteiligten reich macht. Neue Technologien (etwa die Möglichkeit, per Internet Aktien zu handeln), hohe mediale Aufmerksamkeit und politische Initiativen verleiteten neue Kundengruppen zum Aktienkauf. »Shareholder Value« wurde zu einem populären Slogan, der den Glauben bzw. die Forderung transportierte, Vermögensbesitz verleihe einen Anspruch auf Ertrag, dem sich alle anderen Ziele und Ansprüche unterzuordnen haben, und diesen Ertragsanspruch als mit dem Allgemeinwohl identisch erklärte.

Diese Ansprüche sind aus einer Reihe von Gründen überzogen.

## Durch Börsenbeteiligung reich werden?

Mit Kampagnen zur Förderung einer »Aktienkultur« und zur Verbreitung von Aktienbesitz wurde in den letzten Jahren versucht, auch Lohnabhängige zu einer stärkeren Identifikation mit den Interessen des Kapitals zu motivieren.

Jedoch besitzen nur 14% der Haushalte in Deutschland (gegenüber 50% in den USA) Aktien oder Anteile an Aktienfonds. Unter diesen sind sie sehr ungleich verteilt, nämlich mehrheitlich im Besitz von Menschen mit höheren Einkommen (Aktienbesitz ist erst ab einem Netto-Monatseinkommen von 2000 Euro weiter verbreitet), männlichen Geschlechts (in Deutschland zu 58%) und mit höherer Bildung.<sup>3</sup> Die reichsten ein Prozent der Bevölkerung halten dabei in allen Staaten die Mehrheit aller Aktien, während die meisten Menschen, die überhaupt Aktien besitzen, nur sehr geringe Summen ihr Eigen nennen.<sup>4</sup>

Weder in den USA noch in Kontinentaleuropa kann also von einem »Volkskapitalismus« oder einer »Aktionärsdemokratie« gesprochen werden, denn nur ein geringer Teil der Bevölkerung besitzt überhaupt Aktien, und sowohl Besitz als auch Verwaltung dieser Vermögenspapiere sind hoch konzentriert.

Während des Börsenbooms in den 1990er Jahren wurde suggeriert, durch Aktienbesitz könnten auch Personen mit geringen Einkommen und Vermögen ihre Lage verbessern. Ähnlich wie im Glücksspiel ist unverhoffter Reichtum beim Börsenengagement aber die Ausnahme und durch individuelles Handeln praktisch nicht zu beeinflussen. Da Kursbewegungen sich jeder Kontrolle und Planung entziehen, ist systematisches Vorgehen und Gewinnerzielung durch »richtige Börsenstrategien« in der Regel nicht möglich, schon gar nicht für KleinaktionärInnen, die keinen Zugang zu Insiderinformationen haben.

In den USA wurden zwei Drittel der Börsengewinne, die der Börsenboom der 1980er und 90er Jahre hervorgebracht hatte, von den reichsten ein Prozent der Bevölkerung eingestreift. Von einer Umverteilung oder Verbreiterung der Beteiligung am Reichtum durch Börse kann also keine Rede sein.<sup>5</sup> Die Mehrheit der Bevölkerung bezieht, selbst in der »Börsenmetropole« USA, den Großteil ihrer Einkünfte aus Lohn-einkommen und erzielt demgegenüber, wenn überhaupt, nur minimale Einkünfte aus Aktienbesitz.

## Die Börse belebt nicht das Wirtschaftswachstum

Entgegen der vielfach geäußerten Behauptung, eine Ausweitung des Aktienbesitzes und mehr Börsennotierungen von Unternehmen seien notwendig, um die Wirtschaft zu beleben, lassen sich keine Zusam-

menhänge zwischen Börsenentwicklung und gesamtwirtschaftlicher Wachstums- und Produktivitätsentwicklung feststellen.<sup>6</sup>

Der Börsenalltag mit seinen gigantisch wirkenden Umsätzen wird vom Handel mit bestehenden Papieren dominiert; die Neuausgabe von Aktien zur Kapitalaufbringung spielt im Vergleich dazu eine untergeordnete Rolle. »Mehr Börse« verhilft nicht zu mehr Wachstum oder sonstigen gesamtwirtschaftlichen Verbesserungen, sondern verspricht Vorteile für spezielle Gruppen: Einzelne Unternehmen mit Kapitalbedarf können sich davon Finanzierung für Wachstum oder Übernahme anderer erhoffen. Aktienbesitzende Gruppen können ihr Eigentum breiter streuen, und ihnen eröffnen sich neue Gewinnmöglichkeiten. Und Finanzdienstleistungsunternehmen erhalten dadurch Aussicht auf neue KundInnen und Geschäftsmöglichkeiten. Ein gesamtwirtschaftlicher Vorteil eines börsendominierten Systems etwa gegenüber einem Finanzsystem, das von Banken dominiert wird, ist aber nicht zu erkennen.

### **Unbedeutend für die Unternehmensfinanzierung**

Die Ausgabe von Aktien kann dem Unternehmenswachstum dienen. Sobald das aber geschehen ist, stellt der Aktienmarkt keine bedeutende Finanzierungsquelle der laufenden Investitionen eines Unternehmens mehr dar. Überall werden Investitionen etablierter Unternehmen zu einem überwältigenden Anteil aus den eigenen Gewinnen der Unternehmen finanziert. Wenn diese nicht ausreichen, wird regelmäßig zuerst auf Kredite und Anleihen zurückgegriffen.<sup>7</sup>

Gesamtwirtschaftlich betrachtet trägt die Aktienaussgabe fast nichts zur Investitionsfinanzierung bei: Selbst auf dem Höhepunkt des letzten Börsenbooms im Jahr 2000 lag der Anteil des über den Aktienmarkt aufgebrachten Kapitals an den Bruttoanlageinvestitionen bei lediglich 12,5% in den USA, in Deutschland bei 6,4% und in Österreich bei 5%. Im weniger guten Jahr darauf bereits nur mehr bei 7% in den USA, 0,7% in Deutschland und 1,8% in Österreich.<sup>8</sup>

### **Kein verlässliches »Wirtschaftsbarometer«**

Weil Aktienhandel darauf basiert, Erwartungen über die wirtschaftliche Entwicklung in der Zukunft zu bilden und auf Basis dieser Zukunftserwartungen heute zu kaufen bzw. zu verkaufen, wird dem Aktienmarkt häufig die Funktion eines »Wirtschaftsbarometers« zugesprochen. Steigende Kurse würden demnach auf gute allgemeine Wirtschaftsaussichten hinweisen. Dass Kurserwartungen an den Börsen aus Unternehmenseigentümer-Sicht getroffen werden, macht sie aber nur

zu einem relativ einseitigen und wenig repräsentativen Indikator. Und dass steigende Kurse oft auf Erwartungen basieren, die sich später als falsch herausstellen, zeigt sich auch immer wieder.<sup>9</sup>

### **Beschränkte Effekte von Kursschwankungen**

Seit im Oktober 1929 ein Börsenkrach zum Ausgangspunkt einer tiefen Wirtschaftskrise wurde, wird seitens der Politik versucht, durch wirtschaftspolitische Intervention auf Börseneinbrüche zu reagieren und Krisen zu verhindern.

Welchen realen wirtschaftlichen Effekt haben schwankende Börsenkurse? Der Handel mit bestehenden Aktien und die dadurch in Gang gesetzten Kursschwankungen sind vor allem für die Börsenakteure selbst von Interesse. Auf die restliche Wirtschaft können sich Kursschwankungen auf folgende Art und Weise auswirken: Steigende Kurse von Aktien führen zu steigendem Vermögensstand bei jenen, die sie besitzen. Schon die Aussicht auf den Verkauf der Papiere mit Gewinn kann die Betroffenen dazu verleiten, Konsumausgaben zu tätigen, was wiederum der Wirtschaft zugute kommt. Fallende Kurse könnten wiederum zu Ausgabeneinschränkungen führen.<sup>10</sup> Je mehr Leute Aktien besitzen, desto bedeutsamer ist die Wirkung. Die Mehrheit der AktionärInnen hat nur wenige Aktien und lebt nicht von deren Ertrag, insofern sind sie von Kursschwankungen nicht besonders betroffen. Aber für Leute, deren Einkommen zum Großteil von Aktienerträgen abhängig ist, wie z.B. die Kundschaft von Pensionsfonds, können die Folgen eines Kursverfalls bedeutend sein. Dies hat sich etwa in den USA nach 2000 gezeigt, als viele Menschen, die in den Jahren zuvor dank des Börsenbooms auf bestimmte Erträge aus ihrer privaten Altersvorsorge gehofft hatten, nach dem allgemeinen Kurssturz von ihren Pensionsfonds die Nachricht erhielten, dass die Auszahlungen weit unter den Erwartungen liegen würden. Eine verstärkte Privatisierung der Pensionsvorsorge, im Rahmen derer Pensionsbeiträge – ohne ausreichende öffentliche Sozialversicherung – an der Börse veranlagt werden, birgt für die Betroffenen folglich erhebliche Gefahren (vgl. den Mythos »Private Altersvorsorge ist sicherer als die staatliche Rente«, S. 132ff.).

Zweitens bedeuten hohe Kurse für die Unternehmen, deren Aktienkurs sich verändert, die Chance, weitere Aktien zu günstigen Bedingungen unter die Leute bringen zu können. Dramatisch sinkende Kurse bergen dagegen die Gefahr, dass das Unternehmen von einem Konkurrenzunternehmen aufgekauft wird, indem dieses die Aktien günstig erwirbt.

### **Börse erfasst immer nur einen Teil der Wirtschaft**

In Europa wird oft geklagt, dass es zu wenig börsennotierte Firmen gebe. Doch das liegt nicht nur an mangelhaften Rahmenbedingungen für die Börse oder zu schwachem Aktienengagement der Bevölkerung. Das Potenzial börsenfähiger Unternehmen ist aufgrund der klein- und mittelbetrieblich dominierten Struktur der Unternehmenslandschaft beschränkt. Nur 0,02% der Unternehmen in Deutschland sind börsennotiert, in Österreich sind es 0,05%, aber selbst in den USA nur 0,08%. Für das Gros der Klein- und Mittelbetriebe, die an die 95% aller Betriebe in Österreich und Deutschland ausmachen, ist ein Börsengang von untergeordneter Bedeutung. Selbst im Verhältnis zu der Anzahl der größeren Unternehmen (jenen mit über 100 Beschäftigten) liegt der Anteil der börsennotierten heimischen Firmen in Österreich nur bei 4%, in den USA bei 5%.<sup>11</sup> Allerdings weisen diese wenigen Großbetriebe einen überproportional großen Anteil an der Gesamtproduktion auf: In Österreich entfallen auf börsennotierte Unternehmen rund 10% der Beschäftigten.<sup>12</sup> In den USA und in Großbritannien wird der Beitrag börsennotierter Firmen zum jährlichen Bruttoinlandsprodukt auf rund 40% geschätzt.<sup>13</sup>

Für das oft sehr schnelllebige Börsenumfeld sind nicht alle Unternehmen geeignet, sondern vorwiegend große, etablierte. Abseits von speziellen Modewellen, bei denen z.B. Ende der 1990er Jahre kleine junge Technologiefirmen eine Zeitlang Börsenlieblinge waren (was sich nach dem Crash 2000 rasch wieder änderte), werden die Portfolios der Profianlagefirmen von »blue chips« beherrscht: Aktien großer, berechenbarer, alteingesessener Unternehmen. Kleinere Unternehmen sind für die Börse in der Regel weder interessant noch an einem Börsengang interessiert.

### **Strukturelle Grenzen von »Shareholder Value«**

Die Erklärung von »Shareholder Value« zum obersten Unternehmensziel wird damit begründet, dass Unternehmen dadurch daran gehindert würden, »faul« zu werden und wirtschaftlich zurückzufallen. Stattdessen werde durch eine Fokussierung des Managements auf »Shareholder Value« kontinuierliche »Wertsteigerung« erzielt.

In der Wirtschaftspresse und der Managementberatungsliteratur spielen herausragende »Machertypen« in der Unternehmensleitung eine entscheidende Rolle. Tatsächlich ist die wirtschaftliche Entwicklung von Großunternehmen aber in der Regel vom Management (von Einzelfällen abgesehen) nur wenig beeinflussbar. In vielen Branchen sind der Steigerung der Profite, z.B. aufgrund von hohem Wettbewerb

und stagnierender Nachfrage in reifen Märkten, strukturelle Grenzen gesetzt. Deshalb ist eine Wertsteigerung durch besseres Management meist schwer möglich. Die Möglichkeit zur Steigerung des Aktienkurses hängt auch stark vom allgemeinen Börsenumfeld ab. Um den »Shareholder Value« zu steigern, kommen deshalb vor allem folgende Optionen in Betracht: Bilanztricks, Umverteilung innerhalb des Betriebs, Verkauf unprofitabler Unternehmensteile, Übernahme anderer Firmen, Druck auf die Beschäftigten. All das wurde in verschiedenen Ausprägungen eingesetzt, allerdings nicht immer erfolgreich. In der Regel reicht es für das Management auch, nicht stark vom Durchschnitt abzuweichen, um nicht unter Druck zu kommen. Und wenn der Durchschnitt schwach ist, können AktionärInnen mangels Ausweichmöglichkeit wenig dagegen tun.

»Shareholder Value« scheint vorwiegend die Funktion zu haben, die Umverteilung von Gruppen wie etwa Beschäftigten zu AktionärInnen zu legitimieren. Diese Umverteilung ist aber nicht per se der autonomen Wirkung der Börse zuzuschreiben oder auf die Börse zu beschränken. Das »Shareholder Value«-Prinzip reiht sich vielmehr ein in eine Reihe von Maßnahmen und Entwicklungen, die sich durch alle gesellschaftlichen Bereiche ziehen und die Ausdruck einer forcierten Machtverschiebung von Arbeit zu Kapital sind.<sup>14</sup>

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Vanessa Redak/Beat Weber: Börse, Hamburg 2000; Michael Moran: The politics of the financial services revolution, London 1991

<sup>2</sup> Michael Heinrich: Kritik der politischen Ökonomie, Stuttgart 2004

<sup>3</sup> Angaben nach Umfragen des Deutschen Aktieninstituts: Factbook, www.dai.de (2004)

<sup>4</sup> Ellen Frank: The raw deal, Boston 2004, S. 22

<sup>5</sup> Edward Wolff: Recent trends in wealth ownership, Levy Institute Working Paper 300 (April 2000)

<sup>6</sup> Franz Hahn: Bedeutung von Aktienmärkten für Wachstum und Wachstumsschwankungen in den OECD-Ländern, WIFO Studie, Wien 2002; Peter Mooslechner: Finance for Growth, Finance and Growth, Finance or Growth . . . ? Drei Erklärungsansätze zum Konnex zwischen den Finanzmärkten und der Realwirtschaft, in: Oesterreichische Nationalbank. Berichte und Studien 1/2003

<sup>7</sup> Andreas Hackethal/Reinhard H. Schmidt: Financing Patterns: Measurement Concepts and Empirical Results, Universität Frankfurt, Working Paper Series: Finance and Accounting Nr. 33 (Mai 2000)

<sup>8</sup> Quelle: World Federation of Exchanges, <http://www.fibv.com>

<sup>9</sup> Robert Shiller: Irrationaler Überschwang. Warum eine lange Baisse an der Börse unvermeidlich ist, Frankfurt am Main 2000

<sup>10</sup> Stephan Schulmeister: Aktienkursdynamik und privater Konsum in den USA

und in Deutschland, WIFO Studie, Wien 2004

<sup>11</sup> Lt. Statistik Austria gibt es in Österreich rund 214.000 Unternehmen, davon rund 2700 mit über 100 Beschäftigten, und lt. Wiener Börse sind rund 100 Unternehmen börsennotiert. Darin nicht enthalten sind allerdings jene Unternehmen, die an Börsen im Ausland notiert sind bzw. dort ihren Hauptsitz haben. In den USA gibt es lt. Census Bureau 5,6 Mio. Unternehmen, davon rund 100.000 mit über 100 Beschäftigten, und lt. International Federation of Stock Exchanges rund 5000 börsennotierte Firmen.

<sup>12</sup> Die Anzahl der unselbständig Beschäftigten betrug in Österreich 2003 lt. BMWA 3.070.674 Personen. Die an der Börse notierten Unternehmen in Österreich hatten lt. Wiener Börse 2003 insgesamt 304.117 Beschäftigte. Nicht berücksichtigt sind in Österreich tätige Unternehmen, die an ausländischen Börsen notiert sind. Für andere Staaten liegen uns solche Zahlen überhaupt nicht vor.

<sup>13</sup> Julie Froud/Colin Haslam/Sukhdev Johal/Karel Williams: »Finanzialisierung« und ihre Folgen, in: Kurswechsel 2/2001

<sup>14</sup> vgl. Fn. 13

# »Längere Ladenöffnungszeiten schaffen mehr Arbeitsplätze«

M

*»Haben die Geschäfte länger geöffnet, dann wird auch mehr gekauft. Außerdem wird mehr Verkaufspersonal gebraucht, also zusätzliche Arbeit geschaffen.«*

Die Wirklichkeit sieht anders aus: Längere Öffnungszeiten führen nicht zu mehr, sondern zu weniger Arbeitsplätzen, zu schlechteren Arbeitsbedingungen, zur Eigentumskonzentration, zu einer Reduktion der Standorte und damit auch zu einem Ausdünnen der Nahversorgung.

## **Prekäre Beschäftigung bei konstantem Handelsvolumen**

Der Einzelhandelsumsatz stellt eine nahezu fixe Größe etwa in Relation zum Bruttoinlandsprodukt dar. Die gesamten Ausgaben im Einzelhandel steigen daher auch nicht durch längere Öffnungszeiten, vielmehr kommt es zu einer Veränderung des Einkaufszeitpunkts und häufig auch zu einer Änderung des Einkaufsortes: Die Leute kaufen einfach zu anderen Zeiten und in anderen Geschäften, aber nicht mehr Waren als zuvor. Trotz Ausdehnung der Ladenöffnungszeiten in den letzten Jahren sind die Einzelhandelsumsätze nicht schneller gewachsen als das Volkseinkommen. Die benötigte Arbeitszeit im Handel, ausgedrückt in Stunden, ist sogar geringer, während die reine Anzahl der Beschäftigten aufgrund vieler geringfügig oder in Teilzeit Beschäftigter weitgehend gleich bleibt.<sup>1</sup> Vollzeitarbeitsplätze werden damit durch atypische Beschäftigungsverhältnisse ersetzt. In Deutschland ist allein von Juni 2002 bis Juni 2003 die Zahl der geringfügig Beschäftigten im Einzelhandel um mehr als ein Viertel von 658.690 auf 835.061 angestiegen.<sup>2</sup> Ausgeweitete Öffnungszeiten sind für diese Entwicklung mitverantwortlich. Denn wenn die Geschäfte länger öffnen, lässt sich beobachten, dass KonsumentInnen eher in großen Einkaufszentren als beim kleineren Nahversorgungsbetrieb einkaufen. In größeren Geschäften oder Einkaufszentren ist jedoch der Umsatz pro MitarbeiterIn aufgrund der Größenvorteile deutlich höher. Das heißt, der gesamtwirtschaftlich konstante Umsatz verlagert sich bei verlängerten Öffnungszeiten einfach zu jenen Geschäften, die weniger MitarbeiterInnen für die gleiche Arbeit brauchen (durch Selbstbedienung und große Flächen). In Deutschland ist die Verkaufsfläche im Einzelhandel von 1998 bis 2003 um 10%, der Index der Umsatzproduktivität je Arbeitsstunde im gleichen Zeitraum gar um 20% gestiegen.<sup>3</sup>

Die Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten trägt damit sowohl zur Reduktion von Arbeitsplätzen als auch zu einer Konzentration auf

wenige Betriebsstandorte bei. Dies lässt sich insbesondere seit den 1990er Jahren beobachten. Neben einer rasanten Reduktion der Einzelhandelsstandorte kommt es zu einer enormen Konzentration der EigentümerInnenstruktur. Im gesamten österreichischen Handel, insbesondere im Lebensmitteleinzelhandel, ist der Konzentrationsgrad im europäischen Vergleich außerordentlich hoch. So decken in Wien die vier Marktführer im Lebensmitteleinzelhandel ca. 95% des Gesamtumsatzes ab. Diese Situation führt zu einer größeren Marktmacht gegenüber LieferantInnen, KonsumentInnen und ArbeitnehmerInnen. Werden die Ladenöffnungszeiten noch weiter ausgedehnt, kommt es zu einer zusätzlichen Verschärfung dieser Problematik: Es würde nicht mehr oder länger eingekauft, sondern die Dienstzeiten der ArbeitnehmerInnen müssten sich an die neuen Einkaufsgewohnheiten anpassen. Samstagnachmittagsspitzen und das dafür notwendige Personal könnten sich so teilweise auf den Sonntag verteilen, während sich gleichzeitig Zeiten mit wenigen KäuferInnen und wenig Personal erhöhen. Die ArbeitnehmerInnen müssten also mit einer noch größeren Belastung und Unsicherheit bezüglich ihrer Einsatzzeiten rechnen.

### **Steigender Druck auf Löhne und Kleinbetriebe**

Unmittelbar bedeuten längere Öffnungszeiten in der Regel auch höhere Kosten für die Unternehmen, weil etwa Zuschläge zu den Löhnen für Arbeiten außerhalb der gesetzlichen Regelarbeitszeit zu zahlen sind. Forderungen nach Gehaltskürzungen oder nach einer Aufhebung der Regelungen für Überstunden oder Sonntagsarbeit werden deshalb nicht lange auf sich warten lassen. Das Lobbying für eine Verlängerung der Öffnungszeiten folgt also einer eigenen Ratio: Einerseits eröffnen sich mittelfristig Möglichkeiten, eine gesetzliche Reduktion der Personalkosten zu erwirken. Andererseits soll die Aufteilung der Kaufkraft zwischen Einzelunternehmern und großen, oft international operierenden Filialisten neu definiert werden. Durch die weitere Ausdehnung der Öffnungszeiten wird es für Klein-, aber auch für Mittelbetriebe nahezu unmöglich, mit den großen Ketten mithalten. Längere Öffnungszeiten führen also dazu, den Machtspielraum und damit die Umsätze und Profite der großen Ketten zu erhöhen, während immer mehr kleine Anbieter verdrängt werden. Da die internationalen Ketten primär an wenigen hochrangigen Shopping-Standorten vertreten sind, wird die Kaufkraft in diese Zentren umgelenkt. Dort kommt es zu einem immer homogeneren Angebot an internationalen Konsumgütern. Gleichzeitig wird die bestehende Nahversorgung sukzessive ausgedünnt. An dieser Entwicklung wird sich vorerst nichts ändern.

Durch den EU-Beitritt der Nachbarländer sei eine weitere Notwendigkeit der Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten gegeben, wird argumentiert. Durch liberale Öffnungszeiten und niedrige Preise locken diese Staaten auch österreichische KonsumentInnen an, und über kurz oder lang werden diese fast ausschließlich in der Slowakei oder Ungarn einkaufen – so die Propaganda. Doch interessanterweise meldete sich die Wirtschaftskammer Burgenland im Weihnachtsgeschäft 2003 mit einem Dankeschön an die ungarischen KonsumentInnen zu Wort. Mit 40 Millionen Euro geben die Ungarn im Burgenland jährlich doppelt so viel aus wie die Burgenland-Bewohner in Ungarn. Tatsächlich ist nämlich ein Großteil der Waren im Burgenland billiger als in Ungarn, auch Güter des täglichen Bedarfs. Außerdem werden laut Wirtschaftskammer die Qualität und die fachliche Beratung geschätzt. Insgesamt ist der Saldo der Kaufkraftströme zwischen Österreich und den Beitrittsländern ausgeglichen bzw. gibt es sogar einen Überschuss für Österreich. Große Einzelhandelsketten, die sich in den Beitrittsländern angesiedelt haben, tun dies vor allem deshalb, um dort den lokalen Markt zu bedienen. Daher sind in diesen Ländern ähnliche Entwicklungen zu erwarten wie bei uns. Leidtragende sind folglich kleine Betriebe und ArbeitnehmerInnen, die zu jeder Tages- und Nachtzeit arbeiten müssen, nicht die vermeintlichen Konkurrenten in Österreich.

Längere Ladenöffnungszeiten bringen also sicher keine weiteren Arbeitsplätze, sie belasten vielmehr die bereits existierenden. Sie dienen primär den Interessen der großen Ketten und bereiten der fortgesetzten Zerstörung verbliebener Nahversorgungsstrukturen den Weg. Das vielfältige Angebot an Gütern und Dienstleistungen wird weiter unterminiert. Dass durch das Zusatzaufkommen an motorisiertem Individualverkehr auch negative Folgekosten für die Umwelt entstehen und sich die Versorgung für soziale Gruppen mit begrenzter Mobilität (v.a. alte Menschen) durch die räumliche Umverteilung drastisch verschlechtert, soll abschließend auch noch betont werden.

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Bert Warich: Minijobs im Einzelhandel. Analyse zu Umfang und Struktur geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse im Einzelhandel der Bundesrepublik Deutschland, im Auftrag von ver.di, Berlin 2004

<sup>2</sup> Siehe Anmerkung 1

<sup>3</sup> Bert Warich: Branchendaten Einzelhandel 2003, im Auftrag von ver.di, Berlin 2004. »Umsatzproduktivität« gibt Auskunft darüber, wie viel Personal für eine bestimmte Umsatzsumme notwendig ist. Je weniger Personal denselben Umsatz erzielt, desto höher ist die Produktivität (aus Sicht des Unternehmens).

# »Sozialleistungen werden häufig missbraucht«

»Der Missbrauch von Sozial- und Versicherungsleistungen ist immens. Jeder kennt solche Fälle: Leistungen wie Arbeitslosengeld und Sozialhilfe werden vielfach unrechtmäßig in Anspruch genommen. Was wir brauchen, sind Leistungseinschränkungen und mehr Kontrollen, denn letztlich sind Probleme wie Arbeitslosigkeit und Armut oft vorgeschützt bzw. die Betroffenen sind selbst schuld daran.«

M

## Wer lebt auf unsere Kosten?

»Trittbrettfahrer, Faule, Mitnehmer: sie nutzen den Staat aus. Die Hilfe des Staates ist für Leistungsschwache, nicht für Leistungsunwillige gedacht. Die Bürgerinnen und Bürger sind es leid, die soziale Hängematte für diesen Missbrauch zu bezahlen.«<sup>1</sup>

Versicherungsbetrug gilt im Alltagsbewusstsein als Kavaliersdelikt – Rechnungen in der Glaserei, der Autowerkstatt und anderswo über die Versicherung zu verrechnen, ist gängige Praxis. Bei der Arbeitslosenversicherung ist das anders. Hier ist Versicherungsbetrug nicht nur sozial geächtet, sondern Anlass zum Generalverdacht gegenüber Arbeitslosen und immer wiederkehrendes Thema politischer Debatten.

Die so genannte Sozialschmarotzerdebatte folgt einem klaren Muster: Wenn Wahlen anstehen, in denen Arbeitslosigkeit ein Thema ist, und die Politik Forderungen nach teuren Gegenmaßnahmen abwehren will, oder wenn aus haushaltspolitischen Gründen Einschränkungen bei Sozialversicherungsleistungen vorgenommen werden sollen, wird regelmäßig öffentlich thematisiert, dass Leistungen angeblich massenhaft von Leuten in Anspruch genommen würden, die es gar nicht nötig bzw. kein Recht darauf hätten.

In der Folge werden in Österreich regelmäßig Zumutbarkeitsbestimmungen und Sanktionen verschärft. Die Presse berichtet: »Das Arbeitsmarktservice nimmt Jobsuchende enger an die Leine. Eine Auswirkung davon ist die ständig steigende Zahl der verhängten Sperren des Arbeitslosengeldes und der Notstandshilfe. Im Jahr 2003 wurde 71.839mal das Geld gestrichen, im Vorjahr gab es bereits 81.794 Sperren. Im Verhältnis dazu ist die Anzahl der von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen im gleichen Zeitraum weniger stark von 776.000 auf 800.000 gestiegen.«<sup>2</sup> Die Botschaft: Sozialmissbrauch. Da ruhen sich einige in der Hängematte aus.

Durch die Fakten ist diese Vermutung nicht gedeckt: Laut Untersuchungen in Deutschland ist der Leistungsmissbrauch sowohl im Bereich der Arbeitslosenversicherung als auch im Bereich der Sozialleistungen

insgesamt im Vergleich zu anderen Delikten, etwa Schwarzbeschäftigung, Missbrauch von Subventionen, Korruption oder Steuerhinterziehung, marginal.

Gemäß Schätzungen der früheren Bundesregierung verursacht so genannter Sozialleistungsbetrug nur 6% des Schadens, der durch Steuerhinterziehung und Subventionsbetrug entsteht. Selbst wenn alle Arbeitslosengeldauszahlungen zu Unrecht geleistet würden, betrüge der »Schaden« gerade 28% des Schadens infolge von Schwarzarbeit.<sup>3</sup>

Wenn gleichwohl die Zahl der Arbeitslosengeld- und Sozialleistungsbeziehenden steigt, hat das eine andere Ursache: Entwickelt wurde das System der Arbeitslosenversicherung zu Zeiten, in denen die überwiegende Mehrheit der Menschen einen Job ein Leben lang ausübte. Versichert wurde für Ausnahmefälle der Arbeitslosigkeit. Der Arbeitsmarkt ist jedoch unsicherer geworden. In Österreich etwa dauern Arbeitsverhältnisse durchschnittlich 1,8 bis 2,7 Jahre.<sup>4</sup> Zeiten der Arbeitslosigkeit sind also keine Ausnahmefälle mehr, sondern fixer Bestandteil beinahe jeder Erwerbskarriere. Knapp 800.000 Menschen melden sich jedes Jahr in Österreich arbeitslos, bei rund 3,65 Mio. unselbständig erwerbstätigen Personen pro Jahr.<sup>5</sup> Im Schnitt, natürlich. Zahlreiche Berufsgruppen – etwa im Gastgewerbe, im Bau und in den Bau-Nebenberufen – haben noch eine wesentlich niedrigere, saisonabhängige Beschäftigungsdauer. Beschäftigung gibt es in diesen Branchen zwischen sieben Monate (Gastgewerbe) und neun Monate (Bau) lang. Den Rest des Jahres müssen viele der Betroffenen in der Arbeitslosigkeit verbringen.

Das Arbeitslosenversicherungssystem dient nicht mehr der Vorsorge für den Ausnahmefall, sondern ist fixer Bestandteil des Arbeitsmarktes und damit – in einer vollständig auf Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit ausgerichteten Gesellschaft – auch ein Grundpfeiler der Existenzsicherung. Ohne Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung müssten Betroffene häufig längere Phasen ohne jegliches Einkommen leben.

Wer Arbeitslosengeld bezieht, führt zudem ganz und gar kein Luxusleben: Das durchschnittliche Arbeitslosengeld einer Frau beträgt in Deutschland (vor den Hartz-Reformen) 610 Euro, in Österreich 621 Euro pro Monat.<sup>6</sup> Die niedrige Höhe dieses Betrags weist noch – neben der kurzen Beschäftigungsdauer – auf ein weiteres Spezifikum des Arbeitsmarktes hin. Dem Stellenangebot für Menschen im Niedriglohnsegment stehen etwa doppelt so viele Menschen gegenüber, die auf Grund von Ausbildungsdefiziten in keinem anderen Segment arbeiten können: SchulabbrecherInnen, Menschen mit Pflichtschulabschluss, zunehmend aber auch Menschen, deren erlernte Berufe einfach nicht mehr

ausgeübt werden bzw. die nach Berufspausen ihr Wissen nicht mehr anwenden können, weil sich innerhalb von zehn Jahren die Mehrheit des zur Ausübung einer Tätigkeit notwendigen technischen und fachlichen Wissens verändert. Rund 45% der in Österreich registrierten Arbeitslosen besitzen nur eine Pflichtschulausbildung oder haben keine abgeschlossene Schulausbildung.<sup>7</sup> Die Arbeitslosenquote von Menschen, die nur Pflichtschulabschluss haben, ist in Deutschland um 77%, in Österreich um 60% höher als die Durchschnittsquote, und in Deutschland und Österreich rund dreieinhalb mal so hoch wie jene von Menschen mit Hochschulabschluss.<sup>8</sup> Arbeitslosigkeit ist also kein individuelles Problem, sondern ein Ergebnis gesellschaftlicher Veränderungen. Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung sind somit auch keine bloße Überbrückungshilfe, sondern zunehmend ein wichtiger Bestandteil des Lebensinkommens.

Statt der vieldiskutierten Vermutungen über unrechtmäßige Überbeanspruchung von Sozialleistungen herrscht de facto das Gegenteil: Unterbeanspruchung. Die Zahl der Personen, die aufgrund der Kriterien Anspruch auf Sozialleistungen hat und diese auch tatsächlich in Anspruch nimmt, ist gering. In Westeuropa werden nur etwa 40-80% der rechtmäßigen Sozial- und Wohnbeihilfeansprüche tatsächlich in Anspruch genommen, und nur 60-80% der Ansprüche auf Arbeitslosengeld werden tatsächlich eingelöst.<sup>9</sup>

Der Sozialschmarotzerdiskurs hat also weniger die Funktion, ein wichtiges ökonomisches Problem zu thematisieren, sondern vor allem, die Betroffenen zu stigmatisieren und ein Klima für Leistungskürzungen zu schaffen.

Der Arbeitsmarkt verschließt sich aufgrund von strukturellen Problemen vor sehr vielen Menschen, die von ihm abhängig sind. Wird diese Tatsache einmal erkannt, stellt sich die Frage nach der Funktion der Arbeitslosenversicherung neu: Kann das für viele zumindest phasenweise als Existenzgrundlage dienende Arbeitslosengeld unter diesen Umständen noch Disziplinierungsmittel sein? Darf es sein, dass Menschen für bis zu acht Wochen die Existenzgrundlage gestrichen wird? Und warum werden eigentlich Menschen, die zu Gunsten anderer auf einen Arbeitsplatz – und damit verbunden auf soziale Anerkennung, bestimmte Elemente gesellschaftlicher Partizipation und vor allem ökonomische Vorteile – verzichten, nicht von der Gesellschaft belohnt?

## Gesund feiern und krank schuften?

*»Kennt man nicht selber Menschen, die ab und zu krankgefeiert haben, obwohl sie eigentlich pumperlg'sund waren? Kurze Gewissensforschung: Hat man nicht selber auch schon einmal, streng genommen...?«<sup>10</sup>*

Gewissensforschung ist eine, die Feststellung von Tatsachen eine andere Sache. In Deutschland und Österreich ist der Krankenstand in den letzten Jahren zurückgegangen.<sup>11</sup> Die Durchschnittszahl der Krankenstandstage pro Beschäftigten sank in Österreich im Zeitraum von 1993 bis 2004 von 15,1 auf 12,5 Tage im Jahr. Die durchschnittliche Dauer eines Krankenstandes reduzierte sich von etwa 14 Tagen auf knapp unter zwölf Tage. Nur 4% aller Krankenstandstage werden (bzw. wurden 2003) für Krankenstände in Anspruch genommen, die drei Tage oder kürzer dauern.<sup>12</sup>

Das gilt es ein wenig aufzuschlüsseln: Beschäftigte in Österreich sind nicht nur um ein Sechstel weniger krank als noch vor sechs Jahren, sie sind dies auch für einen deutlich kürzeren Zeitraum. Und sie werden auch weniger oft krank, nämlich 1,06 Mal pro Jahr statt wie früher 1,23 Mal. Da ist nicht sehr viel Zeit zum »krankfeiern«...

Diese Entwicklung, die seit 2000 Jahr für Jahr vom Unternehmerverband Wirtschaftskammer begrüßt und als Folge der Gesundheitsvorsorgeleistungen der Unternehmen dargestellt wird, obwohl der Anteil der Gesundheitsinvestitionen der Unternehmen an den gesamten Gesundheitsausgaben rasant zurückgegangen ist,<sup>13</sup> gibt jedoch eigentlich Anlass zur Sorge: Der zu beobachtende erhebliche Anstieg der Zahl relativ kurzer Krankenstände in den letzten Jahren deutet nämlich nicht darauf hin, dass die Menschen gesünder geworden sind, sondern dass sie wesentlich schneller – also zu früh – nach Erkrankungen wieder an den Arbeitsplatz zurückkehren.

Die österreichische Allgemeine Unfallversicherungsanstalt hat ermittelt, dass knapp ein Drittel aller Krankenstandstage unmittelbar Folge krankheitsfördernder Arbeitsbedingungen ist: Erkrankungen des Bewegungs- und Stützapparats, Arbeitsunfälle, Berufskrankheiten oder Unfälle auf dem Weg zur Arbeit. Die deutsche AOK (Allgemeine Ortskrankenkasse) rechnet noch weitere 25% der Erkrankungen als mittelbare Folgen hinzu: zum Beispiel geradezu epidemische Erkältungsausbrüche, die als Folge zu kurzer Genesungsphasen interpretiert werden, vor allem aber die auffällige Zunahme der psychischen Erkrankungen um mehr als 50% seit 1991.

Die AOK hat aber auch untersucht, in welchen beruflichen Situationen besonders viele Krankenstände anfallen: Als krankenstandsför-

dernd haben sich Arbeitssituationen erwiesen, in denen sich MitarbeiterInnen schlecht bezahlt fühlen und wenig Einfluss auf Arbeitsablauf wie Arbeitsinhalt haben. Sie sind gleich um 35% öfter krank als Menschen, die mit ihrer Bezahlung zufrieden sind und ihr Arbeitsumfeld in hohem Maße selbst gestalten können.<sup>14</sup>

### **Wollen Einwanderer nur »unsere« Sozialleistungen?**

*»Alle schreien, dass gespart werden muß, aber wie kann es sein, dass ein kräftiger Ausländer ... ein Jahr nicht arbeitet, eine Gemeindewohnung beziehen kann und noch dafür Wohnbeihilfe bekommt? ...Wie kommen fleißige Österreicher dazu, für jemanden mitzuarbeiten, der nicht arbeiten will, wenn man für das Geld, was dieser Mann kostet, jemand anderem helfen kann, der dieses Geld wirklich benötigt!«<sup>15</sup>*

Die Betrachtungsweise, Menschen würden nach Westeuropa einwandern, um von »unseren« Sozialleistungen zu profitieren, obwohl sie darauf kein Recht hätten, ist weit verbreitet und wird mitunter auch von Wissenschaftlern genährt, die behaupten, Zuwanderung gehe auf Kosten der heimischen Sozialsysteme.<sup>16</sup>

Berechnungen, in denen staatliche Abgaben von Zuwanderern mit den Sozialleistungen, die sie erhalten, aufgerechnet werden, sind aus zwei prinzipiellen Gründen äußerst fragwürdig. Erstens blenden sie aus, dass Zuwanderer andere ökonomische Vorteile für das Einwanderungsland bringen können (sie stellen eine junge arbeitsfähige Bevölkerung dar, die ein Zuwanderungsland mit alternder Bevölkerung als Arbeitskräfte und Pensionsbeitragsleistende braucht).<sup>17</sup> Zweitens ist grundsätzlich die Frage zu stellen, mit welchem Recht MigrantInnen und ihr Bleiberecht allein unter einem ökonomischen Kosten-Nutzen-Kalkül für die heimische Bevölkerung betrachtet werden.

Andere Berechnungen zeigen darüber hinaus, dass Zuwanderer nicht einmal nach engen Kosten-Nutzen-Überlegungen aus Sicht des Sozialstaates als Kostenverursacher gelten können. In einer Reihe von Studien – insbesondere des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung – wurden seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre verschiedene Elemente des Sozialsystems nach Beiträgen bzw. Erhalt von Leistungen durch »AusländerInnen« untersucht.<sup>18</sup> Untersucht wurden auch mögliche Faktoren, die eine Unter- bzw. eine Mehrbeanspruchung eines Elements des Sozialsystems durch bestimmte Bevölkerungsgruppen begründen könnten: Tatsächlich gefunden werden konnten – mit einer Ausnahme – ausschließlich Hinweise auf Unterbeanspruchung.

Erstaunlich ist das nicht: Das System der Sozialversicherung beispielsweise funktioniert ausschließlich auf Basis von Beitragszahlungen im

Zuge von Erwerbstätigkeit. Ohne Beiträge keine Leistung. Und die Bestimmungen und Kontrollen für Anspruchsberechtigung sind bereits derart streng, dass wenige Möglichkeiten vorstellbar sind, unrechtmäßig Leistungen zu erlangen.

Dennoch gibt es Faktoren, die sich unterscheiden: Auf Grund einer tendenziell rassistischen Gesetzeslage werden »AusländerInnen« häufig arbeitslos als Menschen mit einheimischer Staatsbürgerschaft (siehe Mythos »Zuwanderungskontrollen und -gesetze schützen den Arbeitsmarkt«, S. 75ff.). Daraus zu schließen, dass Zuwanderer mehr aus den Töpfen der Arbeitslosenversicherung erhalten als »InländerInnen«, wäre jedoch falsch: Dieselben Gesetze beschränkten bislang nämlich massiv die Bezugsdauer von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung für viele Menschen mit ausländischer Staatsbürgerschaft.

Auch die Annahme, dass angesichts einer höheren Kinderzahl in MigrantInnenfamilien diese einen höheren Anteil an Familiensozialleistungen erhalten, ist falsch: MigrantInnen nehmen etwa Leistungen des Gesundheits- und Bildungssystems in erschreckend geringerem Ausmaß in Anspruch als einheimische Staatsangehörige.

In mehreren Studien wurden Steuer- wie Beitragsleistungen von ausländischen Staatsangehörigen in Österreich ihren Leistungsbezügen gegenübergestellt. Ergebnis: Während in den 1980er Jahren MigrantInnen in Österreich mehr ins Sozialsystem einzahlten, als sie daraus in Anspruch nahmen, hat sich das Verhältnis in den 1990er Jahren – bei veränderten Altersstrukturen bei MigrantInnen und höherer Arbeitslosigkeit – umgedreht, allerdings in äußerst bescheidenen Dimensionen. Die Summe der von MigrantInnen geleisteten Abgaben (aus Sozialversicherungsbeiträgen, Lohnsteuer und Mehrwertsteuer) betrug im Jahr 2002 beispielsweise 1,8 Milliarden Euro. Die Summe der staatlichen Zahlungen an Zuwanderer (Arbeitslosenversicherung, Geburtenbeihilfen, Familienbeihilfen, Karenzurlaubsgeld, Mutter-Kind-Pass, Schulsystem, Wohn(bau)förderung, Krankenversicherung, Unfallversicherung) betrug dagegen 2,2 Milliarden Euro. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Einwanderer zu den materiell ärmsten Bevölkerungsgruppen gehören.<sup>19</sup>

In einer aktuellen Studie wurde für Österreich gezeigt, dass eine »positive Bilanz« insbesondere dann ermittelt wird, wenn nicht nur ein zufälliges einzelnes Jahr betrachtet (Querschnittsanalyse), sondern wenn eine »Generationenbilanzierung« durchgeführt wird, wenn also die im Laufe ihres Lebens zu erwartenden Beiträge und Leistungsbezüge der gegenwärtig in Österreich lebenden Menschen miteinander verglichen werden. Dabei wurden ausgehend vom Jahr 1998 alle Bei-

träge wie Steuerleistungen sowie Transferleistungen wie Arbeitslosengeld, Gesundheitsleistungen für Zuwanderer in Österreich und für Einheimische nach Altersgruppen erhoben und unter Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung für die Zukunft hochgerechnet. Dabei stellte sich heraus, dass MigrantInnen deutlich mehr an Steuern und Beiträgen bezahlen, als sie an Leistungen je erhalten (können).<sup>20</sup> Auch für Deutschland wurde eine positive Bilanz aus der Zuwanderung für die Sozialsysteme errechnet.<sup>21</sup>

Dieses Ergebnis ist leicht zu erklären: Das heimische Sozialsystem ist entsprechend den Lebensvorstellungen der einheimischen Bevölkerung gewachsen und entspricht nicht zwangsläufig den sozialen Erfahrungen und beruflichen Erwartungen von MigrantInnen. Aus diesem Grund werden Leistungen, die von Einheimischen als selbstverständlich betrachtet werden (Schulbildung, weiterführende Schulen, Universitäten; aber auch Einrichtungen des Gesundheitssystems oder der Sozialberatung etc.), von MigrantInnen weniger in Anspruch genommen.

Dazu kommt noch, dass MigrantInnen als Zugewanderte die für die Gesellschaft »kostenintensiven« Zeiten ihres Lebens (Geburt, Schule...) oftmals nicht im Einwanderungsland verbracht bzw. erlebt und daher hier auch keine Kosten verursacht haben. Die meisten Sozialleistungen fallen nämlich in Lebensperioden an, in denen Menschen noch nicht oder nicht mehr arbeitsfähig sind: In der Kindheit (Kinderbeihilfe, Schulkosten etc.) und im Alter (Pension).

Das Bild von Zuwanderung als räuberische Invasion einheimischer Sozialsysteme wird aus sozialpsychologischen und politischen Motiven gezeichnet, ist aber kein adäquates Abbild der Realität.

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Andreas Khol: Mein politisches Credo, Wien 1998

<sup>2</sup> Die Presse: Arbeitslos: 82.000mal das Geld gestrichen, 1.2.2005, S. 7, siehe auch: [http://www.ams.or.at/neu/1408\\_5899.htm](http://www.ams.or.at/neu/1408_5899.htm)

<sup>3</sup> Frank Oschmiansky: Faule Arbeitslose? Zur Debatte über Arbeitsunwilligkeit und Leistungsmissbrauch, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 6-7/2003

<sup>4</sup> Christine Mayrhuber/Thomas Url: Kurze Beschäftigungsdauer dominiert den österreichischen Arbeitsmarkt, in: WIFO-Monatsberichte 10/1999

<sup>5</sup> Synthesis Forschung: Der Verfestigung von Arbeitslosigkeit entgegenwirken, Bericht im Auftrag des AMS Österreich, Wien, Juni 2004, <http://www.ams.or.at/neu/2813.htm>. Für Deutschland werden von der Bundesagentur für Arbeit im Bericht »Arbeitsmarkt 2003« keine Werte zur Betroffenheit (Anzahl Personen) veröffentlicht, sondern lediglich jahresdurchschnittliche Bestandsdaten ausgewiesen. 38,246 Mio. Beschäftigten im Jahresschnitt standen 4,377 Mio. Arbeitslose gegenüber. Arbeitsmarkt 2003, Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, 52.

Jahrgang, Sondernummer, Nürnberg, 15. Juli 2004, Tab. I.1a, S. 15 [http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000100/html/jahr/arbeitsmarkt\\_2003\\_gesamt.pdf](http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000100/html/jahr/arbeitsmarkt_2003_gesamt.pdf)

<sup>6</sup> Geschäftsbericht des Arbeitsmarktservice Österreich 2003, Wien 2004, S. 43, [http://www.ams.or.at/neu/ams\\_gb\\_2003\\_V.pdf](http://www.ams.or.at/neu/ams_gb_2003_V.pdf); Angaben für Deutschland: <http://www.bag-erwerbslose.de/material/dateien/klartext01.pdf>

<sup>7</sup> Arbeitsmarktservice Österreich: AMS info 60 Arbeitsmarkt & Bildung – Jahreswerte 2002; [http://bis.ams.or.at/forschungsnetzwerk/images/ams\\_info\\_60.pdf](http://bis.ams.or.at/forschungsnetzwerk/images/ams_info_60.pdf); sowie Arbeitslosenstatistik AL 600: Arbeitslose nach Ausbildung [http://212.31.81.83/cognos/cgi-bin/ppdscgi.exe?DC=R&E=%2Famb%2Famb\\_reports%2Fal600&DM=Datum&FC=0%0920040101-20041231&ZZ=X](http://212.31.81.83/cognos/cgi-bin/ppdscgi.exe?DC=R&E=%2Famb%2Famb_reports%2Fal600&DM=Datum&FC=0%0920040101-20041231&ZZ=X)

<sup>8</sup> OECD: Employment Outlook 2004, Paris

<sup>9</sup> Virginia Hernanz/Franck Malherbert/Michele Pellizzari: Take-up of welfare benefits in OECD countries: A review of the evidence, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 17 (2004)

<sup>10</sup> Conrad Seidl, in: Der Standard vom 16.11.2004

<sup>11</sup> Hans Kohler: Krankenstand – ein beachtlicher Kostenfaktor mit fallender Tendenz, IAB Werkstattbericht Diskussionsbeiträge des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nr.1/30.1.2002, <http://doku.iab.de/werkber/2002/wb0102.pdf>

<sup>12</sup> Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger: Krankenstandsstatistik 2004, Wien

<sup>13</sup> Statistik Austria: Jahrbuch der Gesundheitsstatistik, Wien 2004, S. 420

<sup>14</sup> HEI-Consulting: Krankenstandsanalyse. Gesundheitsquote – Fehlzeitenquote – Krankenstandsquote, Siegenfeld 2003

<sup>15</sup> Osttirol-online: <http://www.bergmedia.at/oogb/showbook.asp?actPage=23> (Posting vom 13. März 2004)

<sup>16</sup> Hans-Werner Sinn: Der neue Systemwettbewerb, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 3/4 (November 2002)

<sup>17</sup> Assaf Razin/Efraim Sadka: Welfare Migration: Is the net fiscal burden a good measure of its economic impact on the welfare of the native-born population?, in: CESifo Economic Studies, 50/4 (2004), S. 709-716

<sup>18</sup> Gudrun Biffi: Die Zuwanderung von Ausländern nach Österreich, in: WIFO Monatsberichte 9/1997, S. 557-565

<sup>19</sup> Julia Bock-Schappelwein: Ausländer in Österreich – vier Fragen zu ihrer Integration, Wien, Monographie 9/2004, S.14; vgl. auch: Gudrun Biffi: Arbeitsmarktrelevante Effekte der Ausländerintegration in Österreich, Wien 2002, S.408

<sup>20</sup> Karin Mayr: The fiscal impact of immigrants in Austria – a generational accounting analysis, Universität Linz, Department of Economics, Working paper 0409 (July 2004)

<sup>21</sup> Zuwanderungsrat: Jahresgutachten 2004, [http://www.bafli.de/template/zuwanderungsrat/gutachten/gutachten\\_2004\\_gesamt\\_000\\_480.pdf](http://www.bafli.de/template/zuwanderungsrat/gutachten/gutachten_2004_gesamt_000_480.pdf)

# »Die Überalterung macht den Wohlfahrtsstaat nicht mehr finanzierbar«

**M** *»Die demografischen Prognosen sehen düster aus, sie sagen einen immer höheren Anteil alter Menschen voraus. Der Wohlfahrtsstaat mit seinen Leistungen für Pensionen, Gesundheit und soziale Absicherung ist bald nicht mehr finanzierbar.«*

Diese Befürchtungen werden von zahlreichen Statistiken und Analysen genährt.<sup>1</sup> Auf dieser Basis entstehen wiederum Medienberichte, gemäß denen etwa in Österreich bis zum Jahr 2050 nicht wie heute 4,23 Erwerbstätige, sondern nur mehr 1,85 eine(n) Rentnerin(en) finanzieren müssten.<sup>2</sup>

Zunächst ist dagegen einzuwenden, dass demografische Prognosen mit einem zeitlichen Horizont von mehr als 50 Jahren mit höchster Vorsicht zu genießen sind, schließlich müssen sie bislang alle paar Jahre wegen unvorhersehbarer Veränderungen (z.B. zeitlich konzentrierte Einwanderungswellen, »Pillenknicke« etc.) adaptiert werden.<sup>3</sup>

Zweitens ist die Konzentration auf das zahlenmäßige Verhältnis von Jungen und Alten irreführend. In diesen Vergleichen wird nicht berücksichtigt, dass einerseits auch heute nicht alle Erwerbstätigen auch tatsächlich einer Lohnarbeit nachgehen und dass andererseits die sinkende Kinderzahl, die mit der Bevölkerungsalterung einhergeht, auch eine finanzielle Entlastung bedeutet: Während die Ausgaben für Pensionszahlungen aufgrund der zunehmenden Alterung steigen, sinken die relativen volkswirtschaftlichen Aufwendungen für Kinder, und mit den Arbeitslosen liegt momentan ein Potenzial an Beitragszahlungen für das öffentliche Altersvorsorgesystem brach.

In Deutschland sind derzeit etwa 55 der ca. 82 Millionen Menschen im erwerbsfähigen Alter. Davon waren im Jahr 2001 etwa 36 Millionen Menschen tatsächlich erwerbstätig. Bleibt man in der Verhältnisrechnung, bedeutet das, dass die Einkommen dieses Bevölkerungsteils die deutlich größere Gruppe von 46 Millionen nicht Erwerbstätigen »mitversorgen«.<sup>4</sup> In Österreich sind heute von den 5 Millionen Menschen Personen im »erwerbsfähigen Alter« (15-60 Jahre) nur ca. 3,1 Millionen unselbstständig und ca. 300.000 selbstständig tätig. Die Einkommen dieser 3,4 Millionen Erwerbstätigen »erhalten« heute an die 4,6 Millionen Menschen, die keine Arbeitseinkommen beziehen.<sup>5</sup> Bereits in den 1970er Jahren war das gleiche Verhältnis gegeben, mit dem Unterschied, dass damals der Anteil der Kinder an den Mitversorgten überwog.<sup>6</sup> Prozesse der Bevölkerungsalterung gibt es schon

lange, ohne dass das zu spürbaren negativen Auswirkungen geführt hätte.

Für die Finanzierbarkeit des Wohlfahrtsstaates kommt es also weniger auf das zahlenmäßige Verhältnis von Jungen und Alten an, sondern darauf, ob in der Volkswirtschaft genügend Einkommen erzielt wird, um wohlfahrtsstaatliche Leistungen wie etwa Pensionen zu finanzieren. Ob genügend Leute in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung stehen, ist dafür eine entscheidende Determinante.

Angesichts hoher Arbeitslosigkeit wird deutlich, dass es nicht an Menschen fehlt, die potenziell mehr Beiträge zur Finanzierung des Wohlfahrtsstaates leisten könnten, wenn sie ein Lohneinkommen hätten. Alle alternden Gesellschaften Europas besitzen ein Potenzial an zukünftigen Arbeitskräften, das zurzeit ungenützt bleibt – ganz abgesehen von möglicher Zuwanderung. Angesichts der steigenden Arbeitsnachfrage in den kommenden 30 bis 50 Jahren wird es aller Voraussicht nach zu einem vermehrten Arbeitseinsatz von Menschen kommen, die jetzt noch nicht am Erwerbsleben teilnehmen. Dies werden vor allem Frauen sein, die bislang noch weniger häufig bezahlte Arbeit verrichten als Männer. Obwohl die Eingliederung weiblicher Arbeitskräfte in den Arbeitsmarkt immer weiter voranschreitet, passen sich die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ungenügend daran. Weder werden Frauen ausreichend von der traditionell von ihnen geleisteten unbezahlten Betreuungsarbeit für Kinder und Alte entlastet, noch gibt es in Deutschland und Österreich adäquate Betreuungseinrichtungen für Kinder. So sehen sich Frauen dem Dilemma der Entscheidung zwischen Erwerbsarbeit und Kindern gegenüber, obwohl unter anderen Umständen die Vereinbarkeit möglich wäre. Denn in Ländern, in denen die Frauenerwerbsquote hoch ist, kommt es sogar zu überdurchschnittlichen Geburtsraten und umgekehrt (siehe den Mythos »Staatliches Kindergeld bringt mehr Kinder«, S. 150ff.). Veränderte Rahmenbedingungen könnten auch auf das Heben unausgeschöpfter Potenziale in der Beschäftigung von Älteren sowie von Behinderten zielen. Des Weiteren ist der Anteil an Zuwanderungen aus dem Ausland zu betrachten. Würde eine erhöhte Zuwanderung erfolgen und diese Menschen auch auf den legalen Arbeitsmarkt zugelassen werden, könnte die Erwerbstätigenquote auf einem stabilen Niveau bleiben, selbst ohne die »inländischen stillen Reserven« zu nutzen (im Fall von Deutschland bei 300.000 Zuwanderungen jährlich, in Österreich 25.000).

Dass ausreichend Menschen Arbeitseinkommen erwirtschaften, ist aber nicht der einzige Faktor, um die Finanzierung des Wohlfahrts-

staates trotz alternder Bevölkerung zu sichern. Ein zweiter wichtiger Faktor ist, wie hoch ihre Einkommen sein werden. Die Entwicklung des Wohlstandes ist nicht bzw. nur sehr eingeschränkt von der Entwicklung der Bevölkerungszahlen abhängig. Wirtschaftsforscher prognostizieren, dass das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Deutschland um ca. 90% in den nächsten 40 Jahren steigen wird, sollte die Situation so bleiben, wie sie ist, also selbst wenn es keine höheren Einwanderungszahlen, keine höheren Geburtenraten und keine längeren Arbeitszeiten geben wird. Wir können zunächst also feststellen, dass auch, wenn nichts passieren wird, sich unser Pro-Kopf-Einkommen mit aller Wahrscheinlichkeit erhöhen wird. Das liegt an den fortschreitenden Produktivitätssteigerungen, die sich in einer innovationsorientierten Wirtschaft laufend einstellen. Technischer Fortschritt und neue Arbeitsmethoden sorgen dafür, dass mit dem gleichen Arbeitseinsatz von Jahr zu Jahr mehr Wohlstand erwirtschaftet werden kann.<sup>7</sup>

Es gibt zwar Befürchtungen, dass die zunehmende Verlagerung der Wirtschaftsaktivität zum Dienstleistungssektor produktivitätshemmend wirkt, weil Produktivitätssteigerungen bei Dienstleistungen schwieriger zu erzielen sind als bei der Güterproduktion. Bislang macht sich das jedenfalls – trotz seit Jahrzehnten fortschreitender Ausweitung der Dienstleistungen – in den Zahlen nicht bemerkbar, also dürfte sich der dämpfende Effekt auch in Zukunft in Grenzen halten. In den letzten Jahrzehnten ergab sich in Österreich eine gleichmäßige Steigerung der Produktivität um jährlich ca. 2%. Wird die Entstehung des BIP auf die drei Sektoren Landwirtschaft, Industrie und Dienstleistungen umgerechnet, beträgt der Anteil des Dienstleistungssektors im Jahr 1980 59,7% – im Jahr 2003 stieg er auf 67,5%. Trotz dieser Ausweitung konnten Produktivitätssteigerungsraten in konstanter Höhe erzielt werden.<sup>8</sup> Sofern die Lohnabhängigen diesen Produktivitätsfortschritt durch Lohnsteigerungen abgegolten bekommen, können sie Steuern und Abgaben leisten, die wohlfahrtsstaatliche Leistungen finanzieren, auch wenn der Bedarf an Pensionszahlungen aufgrund der höheren Anzahl in Zukunft älterer Menschen steigt und im vorherrschenden Umlageverfahren weiterhin durch höhere Pensionsbeiträge oder allgemeine Steuern finanziert wird. Für das Ansteigen der Löhne reicht aus wirtschaftlicher Sicht eine jährliche Produktivitätswachstumsrate zwischen 0,15 und 0,25%.<sup>9</sup>

Ein erwungener Wohlstandsverzicht aufgrund der Alterung ist somit auszuschließen, da ein Produktivitätsabfall nicht zu erwarten ist – im Gegenteil wird von Wirtschaftsforschern für die nächsten 30 Jahre eine Produktivitätswachstumsrate von jährlich 1-2% erwartet.<sup>10</sup>

Ob die Anhebung der Löhne jedoch wirklich in diesem Ausmaß geschieht, ist eine Verteilungsfrage, keine Frage der Leistbarkeit. Auch stellt sich die Frage, ob nicht auch andere Quellen, allen voran Kapitalerträge, vermehrt zur Finanzierung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen herangezogen werden sollten. In Rentenreformdebatten wird deshalb auch immer wieder gefordert, etwa Altersvorsorgebeiträge von der Wertschöpfung einzuheben, statt sie von den Löhnen abzuziehen.<sup>11</sup>

Aus der »Überalterung« der Gesellschaft wird sich also keine Unfinanzierbarkeit des Wohlfahrtsstaates ergeben. Die Industrienationen sind reich und produktiv genug, um ein hohes Ausmaß wohlfahrtsstaatlicher Leistungen zu finanzieren – es ist nur auszuhandeln, wer welche Kosten tatsächlich trägt. Die Konzentration auf demografische Argumente, insbesondere die Rede vom Kampf der Generationen, dient dagegen vor allem der Verschleierung wirtschaftlicher und sozialpolitischer Probleme.<sup>12</sup>

## Anmerkungen

<sup>1</sup> [http://www.statistik.at/statistische\\_uebersichten/deutsch/pdf/k14t\\_1.pdf](http://www.statistik.at/statistische_uebersichten/deutsch/pdf/k14t_1.pdf)

<sup>2</sup> <http://orf.at/040729-76865/index.html>

<sup>3</sup> Gerd Bosbach: Demografische Entwicklung – kein Anlass zur Dramatik, 2004, <http://www.memo.uni-bremen.de/docs/m0404.pdf>

<sup>4</sup> Bernhard Gräf: Deutsches Wachstumspotenzial: Vor demografischer Herausforderung, in: Deutsche Bank Research, Nr. 277, 14. Juli 2003, Frankfurt am Main

<sup>5</sup> Lukas Wurz: Ungenützte Potenziale, in: Planet 32/2003

<sup>6</sup> Ulrike Herrmann: Nur keine Panik, in: taz Nr. 7140 vom 26.8.2003

<sup>7</sup> Norbert Reuter: Demografische Entwicklungen contra Sozialstaat?, in: Intervention 2/1(2004)

<sup>8</sup> Österreichisches Gesellschafts- und Wirtschaftsmuseum: Österreichs Wirtschaft im Überblick 2000/2001. Die österreichische Wirtschaft und ihre internationale Position in Grafiken, Tabellen und Kurzinformationen, Wien 2001

<sup>9</sup> Monika Büttler/Georg Kirchsteiger: Aging Anxiety. Much Ado About Nothing, Tilburg University, Center for Economic Research, Discussion Paper 37 (1999), siehe unter: <http://ideas.repec.org/p/dgr/kubcen/199937.html>

<sup>10</sup> Gerd Bosbach: Demografische Entwicklung – kein Anlass zur Dramatik, 2004, <http://www.memo.uni-bremen.de/docs/m0404.pdf>, S. 8

<sup>11</sup> Claudia Kwapil: Wertschöpfungsabgabe und Pensionsversicherung, in: Kurswechsel 3/1998

<sup>12</sup> Paul Krugman: America's Senior Moment: The New York Review of Books 52/4, 10.3.2005, <http://www.nybooks.com/articles/17771>

# »Private Altersvorsorge ist sicherer als die staatliche Rente«

»Private kapitalgedeckte Vorsorgeprodukte erwirtschaften sicherere Alterseinkommen als das umlagefinanzierte System. Sie sind immun gegen die Alterung der Bevölkerung, billiger, wirtschaftlich effizienzsteigernd und sozial gerechter.«

M

Wie im vorangegangenen Mythos, »Die Überalterung macht den Wohlfahrtsstaat nicht mehr finanzierbar«, dargestellt, dienen demografische Argumente im Zusammenhang mit dem umlagefinanzierten Rentensystem zur Verschleierung realer wirtschaftlicher und sozialpolitischer Probleme.<sup>1</sup> Im Gegenzug bleiben in der Diskussion um vermeintliche Vorteile kapitalgedeckter Vorsorgeformen demografische Argumente vollkommen ausgeblendet und suggerieren damit eine Unabhängigkeit von prognostizierten demografischen Verschiebungen.

Zugunsten kapitalgedeckter Altersvorsorge wird behauptet, dass Versicherte ihre Pension selber finanzieren, das heißt, dass sie abgekoppelt von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen individuell vorsorgen könnten. Finanztechnische Überlegungen überdecken realwirtschaftliche Gegebenheiten: RentnerInnen können immer nur jene Güter und Dienstleistungen konsumieren, die die Erwerbstätigen herstellen<sup>2</sup> und nicht selber verbrauchen. Ob das Geld dafür aus der umlagefinanzierten oder der kapitalgedeckten Rente kommt, ist von nachrangiger Bedeutung. Wichtig ist allerdings, wie viel Geld sie haben. Und dass sie durch kapitalgedeckte Vorsorge mehr haben werden, ist ein Mythos.<sup>3</sup>

## Umlagesystem und Kapitaldeckung

Die meisten Länder mit verpflichtendem Altersvorsorgesystem wenden (noch) das so genannte Umlageverfahren an. In diesem System werden die Versicherungsbeiträge aller aktuell Beschäftigten an eine meist öffentliche Rentenversicherungsanstalt abgeführt, die damit die Renten der heutigen Anspruchsberechtigten finanziert. Die Beiträge der Beschäftigten werden also sofort auf die Rentenzahlungen der älteren Generation »umgelegt«. Mittels ihrer Beitragszahlungen erwerben die Beschäftigten Anspruch auf die eigene Altersrente, die dann wiederum aus den Beiträgen der in Zukunft Aktiven finanziert werden (»Generationenvertrag«). In diesem System bedeuten Arbeitslosigkeit, Krankheit etc. für Einzelne nicht automatisch (Alters)Armut. Da alle Erwerbstätigen versichert sind, können diese Risiken solidarisch aufgeteilt werden. Probleme für das Umlageverfahren ergeben sich in

den letzten Jahren vor allem durch die schwache Einkommensentwicklung, Lohnzurückhaltung und steigende Arbeitslosigkeit. Dadurch bleiben die Beitragszahlungen zur Rentenversicherung hinter dem Potenzial zurück und engen die Finanzierungsfähigkeit des Umlagesystems ein.<sup>4</sup>

Diese gesamtwirtschaftlichen Ursachen werden oft ausgeblendet, stattdessen das öffentliche umlagefinanzierte System als per se »unfinanzierbar« dargestellt und die Umstellung auf private Vorsorge als sichere Alternative gepriesen. Wer jetzt spart, könne sich darauf verlassen, später von den eigenen Ersparnissen gut leben zu können, er handle somit eigenverantwortlich und sei nicht auf andere angewiesen, so das Bild, das kapitalgedeckte Vorsorgeprodukte vermitteln. Beim Kapitaldeckungsverfahren, auf dem private Altersvorsorge beruht, wird aus den geleisteten Versicherungsprämien ein Kapitalbestand angesammelt, also Aktien und Anleihen gekauft. Zum Pensionsantritt bildet das vorhandene Kapital gemeinsam mit der etwaig vorhandenen Rendite die Grundlage der monatlichen Rentenauszahlung durch die Rentenkasse. Bei dieser Finanzierungsform haben SparerInnen ein vitales Interesse an ertragreichen Anlagen, also Unternehmensgewinnen. Beschäftigte haben dagegen ein Interesse, dass sich unternehmerische Erfolge in ihren Jobchancen bzw. in ihrer Entlohnung niederschlagen. Eine stärkere Verbreitung der Kapitaldeckung führt auch zu einer Verstärkung dieses Interessenwiderspruchs bei jenen Leuten, die sowohl auf Löhne in ihrem aktiven Erwerbsleben als auch auf Aktieneträge für ihre Altersvorsorge angewiesen sind.

Kapitalgedeckte Vorsorgeprodukte brauchen eine lange Ansparphase, um einen Kapitalstock aufzubauen. Die Ansparphase ist ebenso wie die Auszahlungsphase mit vielen Unsicherheiten und Risiken verbunden, die weder in der politischen Diskussion noch in der Werbestrategie der Versicherungsunternehmen vorkommen, aber für die Mehrheit der Versicherten Nachteile darstellen.

### **Zusätzliches Sparen kurbelt Europas Wirtschaft nicht an!**

Zugunsten des Kapitaldeckungssystems wird argumentiert, dass durch die Verbreitung der betrieblichen oder privaten Altersvorsorge die gesamtwirtschaftliche Ersparnis zunimmt. Mit den Ersparnissen können zusätzliche Investitionen finanziert werden, die zu einer Belebung der Wirtschaft führen, so die Argumentation.

Für Europa stimmt dieses Argument nicht, es ist sogar kontraproduktiv: Sparen Einzelne mehr, haben sie weniger Geld zum Ausgeben und konsumieren weniger. Gesamtwirtschaftlich bedeutet eine Erhö-

hung der Spartätigkeit eine Verringerung der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen. Es wird weniger gekauft, weniger produziert und damit muss auch weniger investiert werden. In Europa unterbleiben Investitionen derzeit nicht, weil sie aufgrund fehlender Spartätigkeit nicht finanziert werden können. Vielmehr verzeichnet Europa eine Unterauslastung der Wirtschaft, weil schon jetzt zu viel gespart und zu wenig konsumiert wird.<sup>5</sup>

### **Kapitalerträge sinken, wenn die Bevölkerung altert!**

Einzelne mögen von ihren Ersparnissen im Alter gut leben können. Wenn aber eine ganze Generation auf Kapitaldeckung umsteigt, verändern sich die Ertragsaussichten. Denn kauft eine Generation jetzt massenhaft Aktien, um fürs Alter vorzusorgen, so steigen die Kurse der Aktien, und ihre Rendite sinkt,<sup>6</sup> weil nach den Grundregeln des Marktes höhere Nachfrage zu Preissteigerungen führt. Wenn alle, die heute private Altersversicherungen abschließen, dann in Rente gehen, sind wieder Probleme absehbar. Wenn die allorts prognostizierte Alterung der Bevölkerung eintritt, die Bevölkerung also aus weniger Jungen und mehr Alten besteht, werden zum Rentenantritt viele Leute, die ihre Aktien und Anleihen verkaufen wollen, um aus den Erträgen ihre Pension zu genießen, nur wenigen kaufinteressierten Leuten aus der erwerbstätigen Bevölkerung gegenüberstehen. Es übersteigt also das Angebot an Aktien ihre Nachfrage, folglich sinkt der Preis. Effekt: Wenn der Kurs fällt, können RentnerInnen ihre Ersparnisse nur mit Verlusten realisieren,<sup>7</sup> was eine Absenkung des Rentenniveaus bedeutet. Selbst Befürworter der Kapitaldeckung prognostizieren für Deutschland ab zirka 2025 sinkende reale Renditen für zwei bis drei Dekaden.<sup>8</sup>

Eine alternde Gesellschaft, die (teilweise) auf Kapitaldeckung umsteigt, hat damit doppelte Verluste: Die Generation spart unter schlechten Anlagebedingungen an und löst ihre Ersparnisse zu schlechten Bedingungen auf.

Schwache Kapitalrenditen können auch von einem zweiten demografiebedingten Regelkreis erwartet werden. In Europa sinkt die Zahl derjenigen, die zur Erwerbsbevölkerung gehören. Das heißt, dass es zu einer gewissen Arbeitskräfteknappeit kommen könnte. Wenn Arbeitskräfte knapp sind, müssten – wiederum nach simplen Marktmechanismen – die Preise für Arbeit, also die Löhne, steigen. Damit bliebe weniger für Gewinne übrig. Da es Unternehmensgewinne sind, die die Erträge von Pensionskassen liefern, bedeutet das Einbußen für die Auszahlungen aus privater Altersvorsorge.

Befürworter der Kapitaldeckung konstruieren folgenden Ausweg aus diesem Dilemma: In einer alternden Gesellschaft könnte das Problem der sinkenden Erträge der Investitionen umgangen werden, wenn letztere im Ausland, in Ländern mit junger Bevölkerung durchgeführt werden. Wenn sich Pensionskassen mit Wertpapieren in jungen Regionen einkaufen, könnten die hiesigen Pensionsberechtigten von diesen Erträgen leben, ohne dass die Alterung im eigenen Land negative Auswirkungen hätte. Doch selbst wenn dieses Rentiersverhalten Zustimmung findet, sind Investitionen außerhalb der Industriestaaten mit großen Unsicherheiten verbunden. Investitionen in »junge Gesellschaften« umgehen tatsächlich das skizzierte Alterungsrisiko, allerdings um den Preis zusätzlicher Risiken (Wechselkursrisiko) und Unsicherheiten (politische Umbrüche), wie jüngste Finanzkrisen und Verluste für ausländische Anlegerfirmen in Russland, Lateinamerika und Asien gezeigt haben.

Es zeigt sich also, dass das Versprechen sicherer oder gar überlegener Erträge aus dem kapitalgedeckten Altersvorsorgesystem nicht einlösbar ist. Mit privater kapitalgedeckter Vorsorge erwirbt man Ansprüche auf einen Teil der Erträge der Volkswirtschaft zum Zeitpunkt des Pensionsantritts, ebenso wie man im öffentlichen Umlagesystem mit den eigenen Beiträgen Ansprüche auf künftige beitragsfinanzierte Pensionsleistungen erwirbt. In beiden Systemen ist die Einlösung dieser Ansprüche sowie ihre Höhe davon abhängig, wie sich die Wirtschaft zum Zeitpunkt des Pensionsantritts entwickelt – dem gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang entkommt private Vorsorge nicht, sie ist somit von all seinen Entwicklungen (z.B. Alterung, Wirtschaftskrisen) genauso betroffen wie das öffentliche Umlagesystem. Dass kapitalgedeckte Vorsorge vor allem von Erträgen aus Finanzmarktgeschäften abhängig ist, macht sie riskanter als das öffentliche Umlageverfahren, das an die viel stabilere Entwicklung der Löhne (von denen jeweils die Pensionsbeiträge eingehoben werden) gekoppelt ist. Dass sich die Erträge auf Finanzmärkten über Jahrzehnte besser entwickeln als die Löhne, ist nicht plausibel, denn langfristig können beide nicht schneller wachsen als die Gesamtwirtschaft, deren Bestandteil beide sind.

### **Nicht alle können sich private Vorsorge leisten**

Eine verpflichtende private Vorsorge setzt voraus, dass zukünftige RentnerInnen überhaupt über ausreichend Einkommen verfügen, um sich das Vorsorgesparen leisten zu können. Ein privater Altersvorsorgebeitrag von beispielsweise 4% des Bruttoeinkommens (wie in der so genannten Riester-Rente in Deutschland) bedeutet nämlich eine Erhö-

hung der Beitragsbelastung um diesen Satz, die zusätzlich zu den Rentenbeiträgen im öffentlichen System vom Einkommen abgerechnet werden muss. Während geringere Beitragserhöhungen im öffentlichen Umlageverfahren als übermäßige Belastung der Versicherten dargestellt werden, sind Akzeptanzprobleme in der Privatvorsorge offenbar kein Thema. Dabei sind die Unsicherheiten für diesen Beitragsteil höher als für die staatliche Alterssicherung. Bei keinem oder zu geringem Einkommen aus Mini- und Midi-Jobs können keine Ersparnisse gebildet werden. Bereits beschlossene Leistungsverschlechterungen treffen besonders diese einkommensschwache Gruppe, die auf die staatliche Rente zurückgeworfen ist. Einkommensdifferenzen im Alter vergrößern sich durch die Verbreitung kapitalgedeckter Produkte, weil es keine Umverteilung gibt (etwa Anrechnung von Kindererziehungszeiten oder Mindestpensionssätze) und weil die Rentenhöhe auch vom jeweiligen Börsenglück abhängt.<sup>9</sup> Auch staatliche Förderungen der privaten Vorsorge ändern nichts an den Budgetrestriktionen der NiedrigeinkommensbezieherInnen. Wer zu wenig Einkommen hat, um privat vorzusorgen, dem nützen auch Förderungen nichts. Vom staatlichen Zuschuss profitieren vielmehr jene mit hohen Einkommen.

Selbst die OECD, eine Befürworterin der Kapitaldeckung, beobachtet die staatliche Förderung zunehmend kritisch. In manchen Staaten werden bereits bis zu 40 Cent pro Beitragseinheit subventioniert. Diese hohen budgetären Kosten haben keine eindeutigen Anreizwirkungen auf das Sparverhalten, weil unklar ist, ob die Beiträge nicht einfach Umschichtungen aus anderen Sparformen (z.B. Sparbuch) sind, sie bedeuten aber eine Umverteilung nach oben, so die OECD.<sup>10</sup> Denn die Förderungen kommen hauptsächlich einkommensstarken Gruppen zugute, andere können sich Privatvorsorge gar nicht leisten. Darüber hinaus ist zu fragen, warum die angeblich so hohen und sicheren Renditen nicht Anreiz genug sind, und wieso trotz der vielfach beschworenen Gefahr überbordender Budgetbelastungen durch das öffentliche Rentensystem Geld für die Förderung von Privatvorsorge vorhanden ist.

Erfahrungen anderer Länder zeigen, dass der Umstieg auf Kapitaldeckung für die Bevölkerungsmehrheit zu drastischen Rentenverlusten bzw. zu steigender Altersarmut geführt hat, wie etwa jüngst eine Weltbank-Studie über die einst als Musterländer der Privatvorsorge gefeierten Staaten Chile und viele seiner lateinamerikanischen Nachbarn gezeigt hat. Auch das Versprechen, die jeweiligen Finanzmärkte anzukurbeln, ist nicht eingelöst worden.<sup>11</sup>

## Hohe Kosten der Kapitaldeckung

Die Verwaltungskosten des öffentlichen Rentensystems, des Umlageverfahrens, liegen bei 1,8% (Österreich) bzw. 2% (Deutschland) der Beitragseinnahmen. Die Kosten privater Versicherungen und Fonds betragen ein Vielfaches davon. Denn zuerst muss die potenzielle Kundschaft mit teuren Kampagnen und Prospekten umworben werden. Zudem fallen hohe Kosten bei der Verwaltung der individuellen Anlageportfolios an. Die Kosten der Kapitaldeckung werden in einer Bandbreite von 10 bis 25% der eingezahlten Beiträge geschätzt.<sup>12</sup>

Auch sind Fonds und Versicherungen nicht bereit, für die in Aussicht gestellten Renditen Verantwortung zu übernehmen. Bei der Einführung der betrieblichen Altersvorsorge (2. Säule) wurde noch ein bestimmtes Rentenniveau (»defined benefit«) garantiert und die Prämien danach berechnet. Die Kapitalmarktentwicklungen der jüngeren Vergangenheit hatten den massenhaften Umstieg auf die Beitragsorientierung (»defined contribution«) zur Folge. In solchen Verträgen sind die Beitragszahlungen fix, aber die Höhe der ausgezahlten Leistungen hängt einzig vom Veranlagungserfolg (reduziert um die Verwaltungskosten und Spesen) ab. Das Veranlagungsrisiko wird so voll auf die Versicherten überwälzt: Wenn die Börse zum falschen Zeitpunkt abstürzt, muss das erwartete Rentenniveau plötzlich nach unten angepasst werden.<sup>13</sup>

## ... und niemand ist für die Misere verantwortlich

Entwicklungen auf den Kapitalmärkten sind über Jahrzehnte kaum vorhersehbar und riskant. Rentenfonds selber übernehmen kein Risiko. Unsicherheiten und Risiken müssen von den einzelnen Versicherten getragen werden. Geringe Erträge oder auch Prämienerrhöhungen bei den Versicherungen werden den Versicherten als kapitalmarktbestimmte Sachzwänge verkauft. Privatversicherungen unterliegen – im Gegensatz zur staatlichen Rente – keinem Legitimationszwang.

Bei den Befürwortern der Kapitaldeckung sind mehrere Motive erkennbar: Sie unterstützen das Profitstreben der Pensionsfonds oder forcieren den Abbau der Staatsaufgaben im Bereich der sozialen Sicherung, oder sie begrüßen die wachsende ökonomische Ungleichheit im reichen Europa. Auch die als Vorteil dargestellte Resistenz der Privatvorsorge gegenüber dem Zugriff der Politik bzw. den kurzfristigen Wahlinteressen der PolitikerInnen ist eine Abschiebung der Unsicherheiten und Risiken (und damit der Kosten) auf die einzelnen Versicherten. Die Behauptung der kapitalgedeckten Vorsorgeprodukte, von der Alterung der Gesellschaft unabhängig zu sein, sowie das Versprechen,

Leistungskürzungen von umlagefinanzierten Systemen über kapitalgedeckte (betriebliche oder private) Vorsorge auffangen zu können, entbehrt jeder ökonomischen Grundlage. Für Europa ist die Forcierung der Privatvorsorge makroökonomisch kontraproduktiv. Für die Bevölkerung werden die Heilsversprechen nicht halten. Einzig für die Versicherungen, Banken, Fonds etc. tut sich ein riesiger gewinnträchtiger Markt auf. Da im Vergleich mit dem Umlagesystem die Mechanismen kapitalgedeckter Systeme weniger klar erkennbar sind, weil sie erst mit einer zeitlichen Verzögerung von Jahrzehnten eintreten, kann sich die Politik bequem mit falschen ökonomischen Argumenten aus ihrer Aufgabe der Lebensstandardsicherung im Alter verabschieden.<sup>14</sup>

### Anmerkungen

<sup>1</sup> Norbert Reuter: Demographische Entwicklung contra Sozialstaat? in: *Intervention*, Nr. 2, 2004, S. 23-32, oder: <http://www.memo.uni-bremen.de/docs/m7304.pdf>

<sup>2</sup> Eine Lagerung von Gütern für die Altersvorsorge über etliche Jahrzehnte wäre mit hohen Lagerkosten verbunden; Dienstleistungen können überhaupt nicht gelagert werden.

<sup>3</sup> Peter R. Orszag/Joseph E. Stiglitz: Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems, in: Robert Holzmann/Joseph E. Stiglitz (eds.): *New Ideas about Old Age Security*, Washington, D.C.: The World Bank 2001, S. 17-56. [[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)]

<sup>4</sup> Seit dem Ende der 1970er Jahre blieb die Lohnentwicklung hinter dem Produktivitätswachstum zurück, was eine Umverteilung hin zu den Gewinnen bedeutet – und diese sind nicht in die Finanzierung des Umlagesystems eingebunden. Alois Guger/Markus Marterbauer: *Die langfristige Entwicklung der Einkommensverteilung in Österreich*, WIFO-Studie Wien, 2004.

<sup>5</sup> Gunther Tichy: Altern ist Leben – Ist es auch finanzierbar?«, *ÖAW*, im Erscheinen; MEMORANDUM 2003: *Krise im Schatten des Krieges*, <http://www.memo.uni-bremen.de/docs/memo03ku2.pdf>

<sup>6</sup> Kauft eine Generation jetzt massenhaft Aktien, um fürs Alter vorzusorgen, steigen aufgrund der erhöhten Nachfrage die Kurse, und damit sinkt ihre Rendite bzw. ihr Ertrag. Denn die Rendite setzt im Wesentlichen die im Lauf eines Jahres ausbezahlten Dividenden ins Verhältnis zum Marktpreis einer Aktie. Es macht daher für die Rendite einen Unterschied, ob bspw. 1 Euro Dividende durch 10 Euro Aktienpreis dividiert wird (Rendite = 10%) oder wie im Fall der steigenden Kurse 1 Euro Dividende durch 20 Euro (Rendite sinkt auf 5%). Jochen Zimmermann: *Wie demographiefest ist die betriebliche Altersvorsorge?*, in: *ifo-Schnelldienst*, 57. Jg., 39.-40. KW, 30. September 2004, S. 11-18

<sup>7</sup> James M. Poterba: *Demographic structure and asset returns*, in: *Review of Economics and Statistics*, 83/4(2001), S. 565-584

<sup>8</sup> Axel Börsch-Supan/Florian Heiss/Alexander Ludwig/Joachim Winter: *Pension reform, capital markets and the rate of return*, in: *German Economic Review* 4 (2), 2003, S. 151-181

<sup>9</sup> Gerhard Bäcker: *Der Ausstieg aus der Sozialversicherung – Das Beispiel Ren-*

tenversicherung, in: WSI Mitteilungen 9/2004, S. 483-487

<sup>10</sup> Kwang-Yeol Yoo/Alain de Serres: Tax treatment of private pension savings in OECD countries and the net tax cost per unit of contribution to tax favoured schemes, OECD Economics Department Working Paper No. 406 (2004)

<sup>11</sup> Indermit Gill/Truman Packard/Juan Yermo: Keeping the promise of social security in Latin America, Stanford 2004; Friedrich Breyer: Why Funding is not a Solution to the Social Security Crisis, DIW Discussion Paper 254 (May 2001); Nicholas Barr: Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices, Working Paper WP/00/139, Washington DC: International Monetary Fund, 2000; <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp00139.pdf>

<sup>12</sup> Mamta Murthi/J. Michael Orszag/Peter R. Orszag: Annuity Margins in the UK, [http://www.oecd.org/LongAbstract/0,2546,en\\_2649\\_37435\\_2402270\\_119829\\_1\\_1\\_37435,00.html](http://www.oecd.org/LongAbstract/0,2546,en_2649_37435_2402270_119829_1_1_37435,00.html); Peter Diamond: Privatization of Social Security: Lessons from Chile, 1993, NBER Working Paper No. 4510. <http://www.nber.org/papers/w4510>

<sup>13</sup> vgl. Fn. 3

<sup>14</sup> BEIGEWUM: Vom Pensionär zum Aktionär. Private Pensionsvorsorge, Finanzmärkte und Politik, in: Kurswechsel 3/1998

# »Wir brauchen mehr Eigenverantwortung«

*»Der Wohlfahrtsstaat entmündigt die Bürger. Die von oben verordnete ›Vollkaskomentalität‹ mutet den Menschen zu wenig zu. In jahrzehntelanger staatlicher Gängelung sind die individuellen Fähigkeiten verkümmert. Deshalb muss mehr Eigenverantwortung bisherige wohlfahrtsstaatliche Leistungen und soziale Sicherungssysteme ersetzen. Statt sich auf den Staat und andere kollektive Einrichtungen zu verlassen, sollte jededr Bürger/lin selbst für das eigene Aus- und Fortkommen sorgen und private Vorsorge für Krankheit, Unfälle und Alter leisten.«*

M

Alexis de Tocqueville schrieb schon im 19. Jahrhundert, dass der »Wohlfahrtsstaat eine gewaltige, bevormundende Macht (sei), die allein dafür sorgt, die Genüsse der Untertanen zu sichern und ihr Schicksal zu überwachen.« Der Wohlfahrtsstaat halte den Menschen »unwiderruflich im Zustand der Kindheit«.<sup>1</sup>

Mittlerweile findet sich die Forderung nach Eigenverantwortung in den Programmen fast aller politischen Parteien. Der deutsche Bundespräsident Köhler etwa möchte die »Eigenverantwortung und auch Risikobereitschaft der Deutschen stärken«.<sup>2</sup> Insbesondere auf dem Arbeitsmarkt, in der Ausbildung sowie in der Gesundheits- und Pensionsvorsorge wird Eigeninitiative gefordert.

Das Prinzip der Eigenverantwortung ist aber eine widersprüchliche Worthülse. Denn es geht offensichtlich nicht um Verantwortung, die sich Einzelne selbst zumuten, sondern um eine Fremdzuschreibung von Verantwortung. Wortführende Eliten fordern nicht für sich selbst mehr Eigenverantwortung, denn diese haben sie schon, sondern in individualisierender Weise für die breite Mehrheit der Bevölkerung.

## **Für Eigenverantwortung fehlen die Voraussetzungen**

Inwieweit können die aktuellen Appelle zu mehr Selbstverantwortung gegenüber den Angesprochenen rational gerechtfertigt werden? Konsequenter müsste die Rede von der Eigenverantwortung auf jene Bereiche zielen, in denen Menschen handlungsmächtig sind. Nur selbstbestimmte Menschen können eigenverantwortlich handeln. Und erst in ausreichendem Maße vorhandene soziale Ressourcen würden es erlauben, über Selbstbestimmung zu sprechen.

Ein Beispiel: Private Vorsorge, die nicht in die Altersarmut führen soll, hat eine Reihe von Voraussetzungen, nämlich ein kontinuierlich ausreichendes Einkommen (so wird geschätzt, dass private Pensions-

vorsorge nur für rund 40% der Bevölkerung überhaupt leistbar ist<sup>3</sup>), hinreichendes Wissen, langfristig orientiertes Anlageverhalten, gute Performance der privaten Vorsorgekassen, günstige Finanzmarktentwicklungen. Offensichtlich hängt der Erfolg nur sehr bedingt vom verantwortungsbewussten Handeln des Einzelnen (in diesem Fall seinem Sparwillen und seiner Umsicht bei der Auswahl der Pensionskasse) ab, sondern von einer Vielzahl von Faktoren außerhalb des persönlichen Einflussbereichs.

Die Aufforderung zur Eigenverantwortung richtet sich an die Motivation von Menschen. Es wird unterstellt, dass Erfolg in den Bereichen, in denen Eigenverantwortung eingemahnt wird, eine Frage des guten Willens und der Anstrengung des Einzelnen sei. Doch menschliche Handlungen sind an individuelle und gesellschaftliche Voraussetzungen gebunden. Die Ausstattung mit Ressourcen wie Geld, Einfluss, persönliche Bekanntschaften und Beziehungen, Sozialisation, Ausprägung der Persönlichkeit und Herkunft sind von Bedeutung.

Je weiter sich die Wirtschaft und damit die gesellschaftliche Arbeitsteilung entwickeln, desto größer wird die gegenseitige Abhängigkeit der Menschen. Die Forderung nach wirtschaftlicher Eigenverantwortung geht implizit von der Vorstellung einer bäuerlich-handwerklichen Gesellschaft aus, in der für alle genügend Land zur Bewirtschaftung zur Verfügung steht, und in der die Menschen hauptsächlich für den Eigenbedarf produzieren, es somit Arbeit für alle gibt, die arbeiten können, und in der die Anstrengung des Einzelnen für den Erfolg bzw. das eigene Überleben ausschlaggebend ist. Doch selbst in diesem von vorindustriellen Bedingungen geprägten Modell führt der Arbeitseinsatz der Menschen nur unter bestimmten Voraussetzungen (alle haben genügend bzw. vergleichbares Land) und Rahmenbedingungen (keine Missernten) zum Erfolg.

In einer entwickelten kapitalistischen Wirtschaft allerdings, in der in fortgeschrittener Arbeitsteilung Güter und Dienste produziert werden, die sich am Markt verkaufen müssen, ist das in keinster Weise mehr der Fall. Der Erfolg der Individuen ist dort weitgehend von Umständen außerhalb des eigenen Einflussbereichs abhängig. Wenn Menschen nicht mehr für die Selbstversorgung produzieren, sondern darauf angewiesen sind, dass sich für ihre Fähigkeiten zahlungskräftige Nachfrage findet, dann ist das Risiko hoch, dass sich für bestimmte Menschen, Fähigkeiten, Gegenden und Zeitpunkte zumindest phasenweise keine Nachfrage findet. In solchen Fällen »Eigenverantwortung« einzumahnen, geht an der Sachlage vorbei.<sup>4</sup>

### **Bedeutet Eigenverantwortung Freiheit?**

Wenn im politischen Diskurs an die »Eigenverantwortung« appelliert wird, dann ist damit nicht gemeint, alle sollten frei tun, was sie wollen. Auch die damit oft einhergehende Aufforderung zu risikofreudigerem Verhalten hat nur sehr spezifische Formen von riskantem Verhalten vor Augen. Es geht nicht um die Aufforderung zur Freiheit, sondern um die Aufforderung, »der Gesellschaft« nicht zur Last zu fallen – was in vielen Fällen darauf hinausläuft, die Freiheit der Adressierten einzuschränken. Erwünscht sind Verhaltensformen mit gesellschaftlich positiven Auswirkungen (unternehmerische Risikobereitschaft), aber Verhaltensformen, die das Risiko bergen, Kosten für andere zu verursachen (Suchtmittelkonsum, Arbeitsverweigerung etc.), sollen unterlassen werden. Trotz der Beschwörung individueller Handlungen und Freiheiten geht es also eigentlich um eine gesellschaftliche Ordnungsvorstellung, die nur sehr eingeschränkte Formen von Freiheit zulassen will oder – anders ausgedrückt – zu ganz bestimmten Handlungen und Denkweisen dadurch überreden will, dass sie diese mit positiven Attributen wie »Freiheit« und »Verantwortung« versieht.

Solange die Menschen noch etwas zu verlieren haben, werden die meisten in ihrem Handeln risikoscheu sein. Der Unternehmensberater Winfried Berner etwa empfiehlt daher folgerichtig, »idealerweise eine Situation herbei(zu)föhren, wo jeder einzelne Mitarbeiter persönlich in einer Alles-oder-nichts-Situation ist«. <sup>5</sup> Hier soll über Existenzangst und Druck ein bestimmtes Verhalten erzwungen werden. Mit der im Begriff »Eigenverantwortung« enthaltenen Freiheit und Autonomie hat das nichts zu tun. Ohne Freiheit gibt es aber keine Verantwortung.

### **Wer entscheidet über neue Verantwortungsteilung?**

Weil sich die wechselseitigen gesellschaftlichen Abhängigkeiten im Zuge der kapitalistischen Modernisierung vermehrt haben und damit auch neue Risiken entstanden sind, plädiert etwa der Soziologe Ulrich Beck für einen »neuen Pakt der Unsicherheit«, in dem ein gesellschaftlicher Konsens über akzeptable Risiken gefunden werden könne. <sup>6</sup> Die Appelle zu mehr Eigenverantwortung im politischen Diskurs gehen jedoch von einer Elite aus und richten sich an die Bevölkerung. Diese wird nicht in eine Diskussion oder einen Aushandlungsprozess einbezogen, sondern moralisch ermahnt und mit Forderungen konfrontiert. Man habe sich den Risiken zu stellen. Dieser moralisierende Diskurs, der im Namen der Kritik am so genannten Obrigkeitsstaat auftritt, ist selbst extrem paternalistisch und »obrigkeitsstaatlich«.

## Der Staat in neuen Kleidern

Im Gegensatz zu der im Eigenverantwortungs-Diskurs getroffenen Behauptung, der Staat ziehe sich zugunsten einer Ausweitung des Bereichs der individuellen Eigenverantwortung zurück, kommt es im Wesentlichen zu einer Umdefinition der staatlichen Steuerungstechnik und Zielausrichtung. Es werden zwar soziale Leistungen gekürzt bzw. abgeschafft, aber gerade staatliche Intervention mit bevormundendem Charakter wird beibehalten bzw. verstärkt. Zwischen die Einzelnen und die geplanten gesellschaftlichen Veränderungen wird der Katalysator staatlicher und privater Beratungsorgane, Lehrkörper und Förderungsinstanzen gebaut, die Menschen an die Erfordernisse des Marktes anpassen sollen.

Im Bereich der Arbeitsmarktverwaltung etwa flankiert zunehmend ein System der Überprüfung, Überwachung und des Unter-Druck-Setzens von Arbeitslosen die Arbeitslosenunterstützung, mit dem Ziel der »Aktivierung«. Arbeitsplätze für die zur Eigenverantwortung angehaltenen Arbeitslosen gibt es zwar nicht, aber sie sollen sich permanent zur Verfügung halten.<sup>7</sup> Die laufenden Reformen zur Reduktion der Leistungen aus dem öffentlichen Rentensystem werden mit angeblich nicht mehr tragbaren budgetären Belastungen begründet. Gleichzeitig werden Beiträge zu privaten Pensionskassen, die den »eigenverantwortlichen« Ersatz für die öffentliche Vorsorge darstellen sollen, vom Staat mit hohen Summen gefördert. In manchen Staaten gibt es sogar eine Pflicht, einen privaten Altersvorsorgevertrag abzuschließen.<sup>8</sup>

## Hilfsmittel für mehr Eigenverantwortung: Weiterbildung

Als Ersatz für wohlfahrtsstaatliche Leistungen ermahnt der Staat die Menschen zur Weiterbildung. Diese, so das Versprechen, sei der Schlüssel, um auf dem Arbeitsmarkt Erfolg zu haben. Wer den Anforderungen des Arbeitsmarkts entspreche, brauche keine soziale Absicherung mehr. »Lebenslanges Lernen« lautet die in dieser Ausrichtung bedrohliche Losung, die keinen Ausweg bis zum Tod vorsieht (und bei der noch dazu unklar bleibt, ob ihre Finanzierung eine gesellschaftliche Aufgabe oder wieder eine Chancengleichheit vermindernde »Eigenverantwortung« des Einzelnen ist). Die Menschen werden somit als beratungs- und bildungsbedürftige Individuen betrachtet, die nicht mehr auf kollektive Einrichtungen vertrauen sollen und kein Recht auf eigene Entscheidung haben, ob und was sie wissen und erlernen sollen, sondern auf lebenslange Anpassung verpflichtet werden. Hauptlernziel ist die Fähigkeit zum individuellen ökonomischen Selbstmanagement.<sup>9</sup>

Hierbei stellt sich die Frage, was denn schlimmer ist, die persönliche »Einengung« durch den Wohlfahrtsstaat, oder die Steuerung durch die Unabwägbarkeiten des Marktes, flankiert von einem kontrollierenden Staat.

Während die Armen lernen müssen, ihre Ansprüche an ein gelingendes Leben nur noch an sich selbst zu richten, begrenzen die eigenverantwortlichen (das heißt in ihrer Machtausübung nur sich selbst verantwortlichen) Eliten den gesellschaftlichen Rahmen neu. Sie, die materiell unabhängig und abgesichert sind, versuchen mit dem Schlagwort »Eigenverantwortung« sich selber von ökonomischen, gesellschaftlichen und demokratischen Abhängigkeiten, Verpflichtungen und Zusammenhängen zu verabschieden. Die Verantwortung für die daraus entstehende bzw. wachsende ökonomische Ungleichheit wird den Benachteiligten selbst zugewiesen und überfordert sie zwangsweise.

Eine wahrhaft eigenverantwortliche Gesellschaft muss sich demgegenüber die Frage stellen, wie sie mit steigender Armut sowie den neuen Formen der Ausgrenzung umgeht und wie die materiell Begünstigten in die gesellschaftliche Verantwortung für die Beseitigung dieser Phänomene eingebunden werden können.

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Alexis de Tocqueville: Über die Demokratie in Amerika, 1835

<sup>2</sup> Die Zeit, Nr. 13, 18.3.2004

<sup>3</sup> Julie Froud/Colin Haslam/Sukhdev Johal/Karel Williams: »Finanzialisierung« und ihre Folgen, in: Kurswechsel 2/2001

<sup>4</sup> Herbert Schui: Mythos Eigenverantwortung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, März 2004

<sup>5</sup> Die Zeit, Nr. 21, 13.5.2004

<sup>6</sup> Jörg Lau: Abschied von der Panikmache, in: Die Zeit, Nr. 21, 13.5.2004

<sup>7</sup> Jamie Peck: The rise of the workfare state, in: Kurswechsel 3/2003

<sup>8</sup> Kwang-Yeol Yoo/Alain de Serres: Tax treatment of private pension savings in OECD countries and the net tax cost per unit of contribution to tax favoured schemes, OECD Economics Department Working Paper No. 406 (2004)

<sup>9</sup> Anna Tuschling: Lebenslanges Lernen, in: Ulrich Bröckling/Susanne Krasmann/Thomas Lenke: Glossar der Gegenwart, Frankfurt am Main 2004

# »Steuerwettbewerb unterminiert die Finanzierung des Wohlfahrtsstaats«

**M** »Die Steuern für Unternehmen müssen gesenkt werden, da sich die Staaten in einem (Steuer-)Wettbewerb befinden. Damit sinken die staatlichen Einnahmen, den Wohlfahrtsstaat können wir uns schon deshalb nicht mehr leisten.«

Steuerwettbewerb kann als Teil des Mythos »Standortwettbewerb« betrachtet werden. Dabei wird unterstellt, dass Nationalstaaten miteinander im Wettbewerb – der als Nullsummenspiel interpretiert wird – stünden. Alle Bereiche der Politik müssten demnach ausschließlich auf die Herstellung dieser »Wettbewerbsfähigkeit« abzielen. Lohnzurückhaltung bzw. Lohnkürzungen und/oder Arbeitszeitverlängerung seien die zentralen Angriffspunkte. Überdies sollen Steuern – vor allem Unternehmenssteuern – reduziert werden, um die Wettbewerbsfähigkeit des Staates zu erhöhen bzw. das Abwandern von Unternehmen zu verhindern. Wir befänden uns in einem Steuerwettbewerb nach unten, welcher die Grundlagen des Wohlfahrtsstaates untergrabe (siehe den Mythos »Ohne Reformen ist der Wirtschaftsstandort in Gefahr«, S. 9ff.).

Diese Ansicht wird in der Regel sowohl von GegnerInnen als auch BefürworterInnen des Steuerwettbewerbs geteilt. Während erstere jedoch in einer Beschränkung des Steuerwettbewerbs zwischen einzelnen Staaten den einzigen Ausweg sehen, weisen neoliberale ÖkonomenInnen darauf hin, dass dieser Wettbewerb gut und wichtig sei, weil er einen »schlanken« Staat erzwingt. Eine genauere Analyse zeigt jedoch, dass die Steuerspielräume für Staaten weit größer sind als von BefürworterInnen und GegnerInnen des Steuerwettbewerbs gemeinhin angenommen. Es ist zwar offensichtlich, dass sich Steuern nicht auf 100% des von den Unternehmen erzielten Gewinns belaufen können, in Anbetracht der geringen Größenordnungen, mit denen heute jedoch Unternehmen und Vermögen effektiv besteuert werden, gibt es sehr wohl erhebliche Spielräume, Steuern im nationalen Kontext nach oben anzuheben.

Dies gilt insbesondere für die Unternehmenssteuerparadiese innerhalb der OECD: Deutschland und Österreich. Beim »Steuerwettbewerb« handelt es sich damit um einen konstruierten Mythos, der weiteren Steuersenkungen Vorschub leistet.

**Der Sozialstaat wird primär über Massensteuern finanziert**

Das Gros der Steuern und Abgaben kommt entweder direkt von den Lohnabhängigen (in Form von Lohnsteuern und Sozialversicherungsabgaben) oder indirekt über deren Konsum (in Form von Umsatzsteuern). Der Anteil der Unternehmens- und Vermögenssteuern am gesamten Steueraufkommen ist äußerst gering. Im OECD-Schnitt stammten im Jahr 2002 nur 13,8% des gesamten Steueraufkommens aus Gewinn- und Vermögensbesteuerung. In Österreich waren es nur 6,4%, in Deutschland nur 5,2%.<sup>1</sup> Wird das Steueraufkommen aus diesen Bereichen noch geringer, so ist das zwar ein Problem, stellt den Wohlfahrtsstaat an sich aber nicht in Frage.

Für Massensteuern kann das Steuerwettbewerbsargument jedoch keinesfalls glaubhaft angeführt werden. Kaum ein/e ArbeitnehmerIn – außer etwa ein hoch bezahlter Tennisstar – wird seinen/ihren Wohnsitz (und damit den Arbeitsplatz) wegen relativ höherer Steuern ins Ausland verlagern. Außerdem bewirken höhere Steuern und ein höheres Abgabenniveau auch, dass der Staat ein besseres Leistungsniveau zur Verfügung stellen kann. Anstatt daher individuell für Gesundheit, Bildung, Pension etc. Geld auszugeben, werden diese Güter bei höheren Steuern (oft effizienter und billiger, darüber hinaus mit einem gewissen sozialen Ausgleich) vom Staat bereitgestellt. Von Steuern auf Konsum und Arbeit (Lohnsteuern, Sozialabgaben) sind jedoch keine nennenswerten negativen Wirkungen auf Unternehmen anzunehmen. Denn es ist für ein Unternehmen irrelevant, welcher Teil des Lohnes als direkter Lohn und welcher Teil als indirekter bzw. Soziallohn entgolten wird. Daher gibt es im Bereich der quantitativ sehr bedeutenden Massensteuern überhaupt kein Argument für die Existenz eines relevanten Steuerwettbewerbs. Wettbewerb ist daher auch kein Grund, warum diese Massensteuern gesenkt werden müssten bzw. wir uns den Wohlfahrtsstaat nicht mehr leisten könnten. So zeigt auch die empirische Entwicklung der Abgabenquoten in den EU-15-Ländern, dass diese seit den 1960er Jahren bis ins Jahr 2000 praktisch kontinuierlich im Durchschnitt auf 41,8% gestiegen sind und bis 2002 – z.T. aufgrund der Konjunkturerinbruchs und teilweise aufgrund politisch induzierter (Unternehmens-)steuersenkungen – auf 40,6% leicht abgenommen haben.<sup>2</sup>

Zwei weitere Überlegungen sprechen sogar für die Erhöhung der Steuern: Erstens ist das keynesianische Argument in Betracht zu ziehen, dass mit zunehmenden Einkommen die Konsumquote tendenziell sinkt und daher im Gegenzug höherer kollektiver bzw. staatlicher Konsum nötig wird. Zweitens kann davon ausgegangen werden, dass

bei zunehmenden Einkommen der Bedarf an öffentlichen Gütern (wie z.B. Bildung, Gesundheit, Kulturangebote) steigt, die ihrerseits über Steuern finanziert werden müssen.

### **Kein Zwang zu Unternehmenssteuersenkungen**

Der Mythos vom Steuerwettbewerb mag zwar Unternehmen und Vermögensbesitzende zumindest kurzfristig begünstigen, indem ihre Steuerlast reduziert und damit eventuell kurzfristig Gewinne erhöht werden. Ob die Rechnung aber aufgeht, kann für größere Wirtschaftsräume – wie etwa die EU – bezweifelt werden. Wenn vielerorts eine ähnliche Steuersenkungspolitik betrieben wird, kann dies zur Reduktion der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und damit zu weniger Wachstum und weniger Gewinnen führen.<sup>3</sup> Unabhängig davon erfolgen Senkungen von Unternehmenssteuern auf jeden Fall auf Kosten der Mehrheit. Denn Steuersenkungen für Unternehmen müssen entweder Steuer- oder Gebührenerhöhungen für die Masse gegenüberstehen oder staatliche Leistungen müssen eingeschränkt werden. Die Wirkungen von Unternehmenssteuersenkungen sind daher als negativ einzuschätzen.

Unternehmenssteuern stellen darüber hinaus nur einen – und laut Unternehmensumfragen eher unwichtigen – Faktor bei der Standortwahl dar. Für Unternehmen ist es nicht wichtig, wie viele Steuern sie bezahlen, sondern wie viel Gewinn sie nach Steuern machen. Dabei zeigen Überlegungen, die auf der Theorie der »New Economic Geography« basieren,<sup>4</sup> dass sich Länder mit besserer Infrastruktur im Vergleich mit weniger gut ausgestatteten Ländern höhere Unternehmenssteuern leisten können, da damit indirekt positive externe Effekte (etwa durch Infrastruktur, Bildung etc.) ausgelöst werden und die Unternehmen auch bereit sind, diese abzugelten. Vor diesem Hintergrund würde es auch ohne jegliche Steuerwettbewerbsbeschränkungen zwischen Staaten nicht zu einem »Wettbewerb nach unten« – auch nicht bei völlig mobilem Kapital – kommen. Vielmehr würden vergleichsweise besser ausgestattete Staaten auch langfristig höhere Steuern einheben.

In all jenen Bereichen, in denen jedoch Kapital nicht vollkommen mobil ist, können überdies auch bei freiem Wettbewerb relativ höhere Steuern durchgesetzt werden. Besonders markant ist dies etwa im Bereich des Immobilienkapitals oder privater Immobilienvermögen. Ein Blick auf die Entwicklung des Steueraufkommens zeigt jedoch, dass gerade hier – wo die Möglichkeiten zur Besteuerung sehr hoch wären – diese in Deutschland und Österreich relativ immer weniger genutzt

werden.<sup>5</sup> Bei Steuern auf Einkommen aus Finanzkapital (Zinsen), welches ja äußerst mobil ist und für welches spezifische Standortfaktoren im Unterschied zu Unternehmen praktisch keine Rolle spielen, gibt es indes schon – zumindest EU-weit – einheitliche Mindestvorgaben. Hier ist potenziell möglicher Steuerwettbewerb bereits beschränkt.

Überdies zeigt sich auch empirisch, dass es den vielfach unterstellten »Wettlauf nach unten« im Bereich der Unternehmenssteuern zwischen den OECD-Ländern nicht gibt. Vielmehr ist es seit den 1980er Jahren insgesamt zu einer Nivellierung zwischen den Ländern gekommen,<sup>6</sup> wobei die Steuern auf Unternehmensgewinne als Anteil am BIP entgegen dem Mythos vom Steuerwettbewerb von 1975 (2,2% des BIP) im OECD-Schnitt bis zum Jahr 2000 auf 3,8% des BIP kontinuierlich gestiegen sind. In den EU-15 hat sich im selben Zeitraum der Anteil von 2,1% des BIP auf 3,7% erhöht. Von einem Wettlauf nach unten kann also nicht die Rede sein.

Seit dem Jahr 2000 ist jedoch – zu einem wichtigen Teil aufgrund einseitiger Steuersenkungen in einzelnen Ländern, aber auch aufgrund des wirtschaftlichen Einbruchs und der damit einhergehenden Reduktion der Gewinne – ein leichter Rückgang auf 3,4% des BIP in der OECD zu beobachten. Auch in der EU-15 sank das Aufkommen aus Unternehmenssteuern von 2,8% im Jahr 2000 auf 2,6% in 2001 und 2,4% in 2002.<sup>7</sup> Dieser Rückgang ist jedoch nicht mit angeblichem Steuerwettbewerb zu begründen. Denn einerseits sind aufgrund der Abschwächung der Konjunktur die Gewinne und damit die Steuereinnahmen gesunken, andererseits und allen voran haben einige Länder jedoch die Unternehmenssteuern drastisch gesenkt. Interessant ist dabei, dass dies nicht etwa Länder mit hohen Steuern, sondern Länder mit bereits sehr niedrigen Unternehmenssteuern, wie z.B. Deutschland, waren. In Deutschland betrugen die Einnahmen aus Unternehmenssteuern nach der Reform im Jahr 2001 nur mehr 0,6% des BIP, während sie im Jahr davor noch 1,7% ausgemacht hatten. Die Steuern waren damit vor der Steuersenkung bereits nur halb so hoch wie im Durchschnitt der OECD.<sup>8</sup> Die makroökonomischen Konsequenzen der Steuersenkungen in Deutschland waren äußerst problematisch, da durch die geringeren Steuereinnahmen auch auf der Ausgabenseite Mittel fehlten, womit das Budgetdefizit vertieft wurde, ohne dass damit jedoch positive Effekte auf die Konjunktur verbunden gewesen wären.<sup>9</sup>

## Steuerharmonisierung ist wünschenswert

Obwohl Nationalstaaten erhebliche Spielräume selbst bei Unternehmenssteuern haben, ist eine Steuerharmonisierung nach »oben«, etwa innerhalb der EU, dennoch wichtig.

So sehr es aus ökonomischen Zwängen heraus keinen Steuerwettbewerb nach unten gibt, so sehr sind jedoch Versuche zur Steuerharmonisierung etwa im Rahmen der EU zu begrüßen. Denn damit gelingt es, dem Mythos des Steuerwettbewerbs offensichtlich jegliche konstruierte Basis zu entziehen. Überdies kann damit auch einseitigen Unternehmenssteuersenkungen von Regierungen in einzelnen Ländern vorgebeugt werden. Darüber hinaus wäre aber ein koordiniertes Vorgehen bei der Schließung von Steueroasen – und damit die Verhinderung von Steuerhinterziehung – ohne Zweifel ein wichtiges Anliegen. Eine europäische Steuerharmonisierung ist damit zu begrüßen, weil sie dem Mythos vom Steuerwettbewerb diskursiv die Basis untergräbt. Primär gilt es jedoch zu betonen, dass wir weiterhin bei gegebenen Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene höhere Steuern einführen und uns damit ein hohes staatliches Leistungsniveau leisten können. Der Wohlfahrtsstaat wird durch Steuerwettbewerb keinesfalls untergraben. Trotz gegenläufiger theoretischer wie empirischer Evidenz wird der Mythos vom Steuerwettbewerb von Unternehmensverbänden oder nationalen Regierungen – etwa in Deutschland oder Österreich – jedoch lautstark verkündet und damit Steuersenkungen und der Abbau des Wohlfahrtsstaates als scheinbar unausweichlich propagiert.

## Anmerkungen

<sup>1</sup> OECD: Revenue Statistics, Paris 2004

<sup>2</sup> vgl. Fn. 1

<sup>3</sup> Kazimierz Laski/Roman Römisch: Do profit tax cuts stimulate private investment?, in: The Vienna Institute, Monthly Report 2004/8-9, S. 16-20

<sup>4</sup> Richard Baldwin/Paul Krugman: Agglomeration, Integration and Tax Harmonization, CEPR Discussion Paper No. 2630 (2000)

<sup>5</sup> vgl. Fn. 1

<sup>6</sup> J.M. Hobson: Disappearing taxes or the »race to the middle«? Fiscal Policy in the OECD, in: Linda Weiss (ed.): States in the global economy. Bringing domestic institutions back in. Cambridge 2003, S. 37-57

<sup>7</sup> vgl. Fn. 1

<sup>8</sup> European Commission: Structures of the Taxation Systems in the European Union, Brussels 2004, S. 254 und 293

<sup>9</sup> Stefan Schulmeister: Zur unterschiedlichen Wachstumsdynamik in den USA, in Deutschland und im übrigen Euro-Raum, in: WIFO-Monatsberichte 2/2004, S. 119-137

# »Staatliches Kindergeld bringt mehr Kinder«

*»Immer weniger Kinder, immer mehr ältere Leute – das bedeutet, dass die Kosten einer immer älter werdenden Bevölkerung (Pensionen, Gesundheit etc.) nicht mehr finanzierbar sind und dass langfristig unsere Gesellschaft aussterben könnte. Mehr Geldleistungen für Familien, um Anreize zum Kinderkriegen zu setzen, sind der einzige Ausweg.«*

M

Alle westlich-kapitalistischen Länder haben seit den 1960er Jahren einen langsamen, aber stetigen Rückgang der Geburtenrate zu verzeichnen. Um dieser Entwicklung entgegenzusteuern, bedient sich die Bevölkerungspolitik entweder griffiger Slogans wie »Fuck for the Future« (Schweden Ende der 1990er Jahre) oder sie versucht mit familienpolitischen Maßnahmen Anreize zum Kinderkriegen zu setzen. In unseren Breiten ist dabei der Mythos »Mehr Geld für die Familien bringt mehr Kinder« vorherrschend. Dementsprechend stellt Österreich im europäischen Vergleich mit die höchsten staatlichen Geldleistungen für Familien zur Verfügung – im EU-Durchschnitt wurden laut Eurostat 2000 1,4% des BIP für Geldleistungen für Familien aufgewendet bzw. 67,2% aller Familienleistungen, in Österreich waren es 2,3% des BIP bzw. 77,5% aller Familienleistungen.<sup>1</sup> Dieses Vorgehen entspricht einem Wesensmerkmal »konservativer Sozialstaaten« nach der Typologie des Sozialwissenschaftlers Esping-Andersen, der zwischen »sozialdemokratischen« Sozialregimes, gekennzeichnet durch universelle Sozialleistungen, »liberalen« Sozialregimes, gekennzeichnet durch starke Marktausrichtung, und »konservativen« Sozialregimes, gekennzeichnet durch Sozialversicherung und traditionelle Familienbilder, unterscheidet.<sup>2</sup> Doch erwiesenermaßen hat es nicht die gewünschten Wirkungen.

## **Geburtenrate und finanzielle Unterstützung von Familien**

Empirisch gesehen gibt es nämlich keinen Zusammenhang zwischen der Höhe der Geldleistungen für Familien und der Fertilität (Höhe der Geburtenrate) innerhalb eines Staates. Anschaulichstes Beispiel hierfür ist Österreich mit einem europaweiten Spitzenplatz bei den Geldleistungen für Familien: Die Fertilität in Österreich liegt mit 1,4 Kindern pro Frau dennoch unter dem EU-Durchschnitt (1,5 Kinder pro Frau).<sup>3</sup>

Einer der Gründe, warum der Mythos in die Irre führt, ist ein demografischer. Es gibt nämlich in den meisten Staaten zwar weniger Kin-

der als früher, aber nicht weniger Mütter. Dies liegt zum einen daran, dass es weniger Kinder pro Mutter gibt (dazu noch weiter unten). Zum anderen bekommen Frauen heute deutlich später Kinder als beispielsweise noch in den 1980ern. Zur Veranschaulichung ein Rechenbeispiel: Wenn das durchschnittliche Alter erstgebärender Mütter 20 Jahre beträgt, so folgen in 100 Jahren fünf Generationen aufeinander. Steigt dieses Alter auf 25 Jahre, so sind es nur mehr vier Generationen, was auch ohne Rückgang der durchschnittlichen Kinderzahl pro Frau ein geringeres Bevölkerungswachstum bedeutet.

Bedeutet das, dass man dieser Entwicklung überhaupt nicht gegensteuern kann? Dem allgemeinen Trend, der auch Wünsche der Frauen als Ursache hat, ist wohl wenig entgegenzusetzen. Praktisch alle westlich-kapitalistischen Staaten haben Geburtenraten unterhalb der »natürlichen Ersatzrate« von 2,1 Kindern pro Frau. Die »natürliche Ersatzrate« ist dabei jene Zahl, die es bräuchte, um die Bevölkerungszahl konstant zu halten. Sie ändert sich selbstverständlich aufgrund geänderter Lebenserwartungen mit der Zeit. In Europa hatten lediglich Dänemark und die Niederlande in den vergangenen zwanzig Jahren keine rückläufigen Geburtenraten.

### **Welche Familienpolitik bringt Erfolge?**

Dennoch kann man offensichtlich über Familienpolitik einiges steuern, allerdings anders als mit dem genannten Rezept. Bis Mitte der 1990er Jahre stachen zwei Länder in Europa mit steigenden Geburtenraten hervor: Dänemark und Schweden (in der allerjüngsten Vergangenheit hat dieser Trend in Schweden etwas nachgelassen). Die Daten zeigen auch für Frankreich relativ hohe Werte. Alle drei sind Staaten mit einer äußerst aktiven Familienpolitik. Allerdings ist diese weniger auf Geldleistungen als vor allem auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ausgerichtet.<sup>4</sup>

Flächendeckende, qualitätsvolle und vor allem erschwingliche Kinderbetreuungseinrichtungen – bereits für die ganz Kleinen – ermöglichen Müttern einen raschen Wiedereinstieg ins Berufsleben. Es zahlt sich daher für Frauen aus, in ihre Ausbildung zu investieren, qualitätsvolle und eine Karriere ermöglichende Jobs anzunehmen und dennoch Kinder zu bekommen. Denn es sind in den konservativen Staaten ja insbesondere die besser qualifizierten Frauen, die aus bewusster Entscheidung kinderlos bleiben. Die skandinavischen Länder haben daher sowohl vergleichsweise hohe Geburtenraten als auch Frauenerwerbsquoten, die nahe denen der Männer liegen. Entgegen konservativer Einschätzung ist dies nämlich kein Widerspruch.

Insbesondere zeichnen sich diese Länder durch die Zahl der Kinder pro Frau aus. Wie erwähnt, ist allgemein nicht nur die Geburtenrate, sondern auch die Zahl der Geburten pro Frau rückläufig. In den skandinavischen Ländern gibt es aber nach wie vor einen hohen Anteil von Mehrkindfamilien. Und auch hier zeigt sich der große Unterschied: Während in den konservativen Sozialstaaten Österreichs und Deutschlands die Erwerbsquote kinderloser Frauen nahe der der Männer ist und auch die Erwerbstätigkeit bei einem Kind nur geringfügig sinkt, scheiden Frauen mit zwei oder mehr Kindern sukzessive aus dem Berufsleben aus. Nicht so in den »sozialdemokratischen« Sozialregimes in Skandinavien. Beträgt der *employment gap* (also die Differenz zwischen Männer- und Frauenbeschäftigungsquote) in Frankreich, Deutschland, Italien etc. circa 35% für Frauen mit zwei oder mehr Kindern, liegt er in den skandinavischen Ländern Dänemark und Schweden bei rund 10% und unterscheidet sich damit kaum von dem für Frauen mit weniger Kindern.

Damit liegen PolitikerInnen nicht ganz falsch, wenn sie glauben, Familienpolitik könne die Geburtenraten beeinflussen. Nur geht es darum, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu verbessern: Bedarfsgerechte Kinderbetreuungseinrichtungen, elternfreundliche Arbeitszeitmöglichkeiten, Karenzmodelle, die ausreichend Spielraum für die Anfangsphase geben, gleichzeitig aber keine Anreize zur Aufgabe der Erwerbstätigkeit setzen (und möglichst Väter mit in die Familienpflichten miteinbeziehen) – dies sind aktive Maßnahmen, die es gestatten, vielfältige und daher erfüllende Lebensentwürfe zu leben.<sup>5</sup>

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Eurostat: European social statistics, Luxemburg 2004

<sup>2</sup> Gösta Esping-Andersen: The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge 1990

<sup>3</sup> OECD: Society at a Glance, Paris 2003

<sup>4</sup> Agnes Streissler: USA und Europa – Ein Vergleich der Sozialsysteme, OIIP Arbeitspapier 46, Wien 2004

<sup>5</sup> Joëlle Sleebos: Low fertility rates in OECD countries: facts and policy responses, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 15 (2003), siehe unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/13/38/16587241.pdf>

## »Das Gesundheitswesen braucht mehr Marktwirtschaft!«

*»Noch mehr Geld ins Gesundheitswesen zu stecken, ist gar nicht möglich und auch nicht sinnvoll. Ausgabeneindämmung tut not, denn vor allem die hohen Ineffizienzen im Gesundheitswesen sind ausschlaggebend für das Wachstum der Gesundheitsausgaben. Ihre Beseitigung würde die Kostendynamik endlich bremsen. Durch die richtigen marktwirtschaftlichen Anreize gesteigerte Effizienz bei Anbietern wie bei Nachfragern würde erheblich kostensparend wirken, ohne die Leistungen zu vermindern.«*

M

Das Gesundheitswesen hat in den vergangenen Jahren sehr hohe Wachstumsraten (die inflationsbereinigten Wachstumsraten der Gesundheitsausgaben pro Kopf lagen in den 1990er Jahren im OECD-Raum zwischen 3% und 3,5% im Jahr) erlebt. Als Gründe hierfür werden vor allem genannt: der technische Fortschritt in der Medizin, steigende Ansprüche der PatientInnen bei steigendem Wohlstand, die »Kostenkrankheit« von Dienstleistungen (obwohl die Produktivitätszuwächse in personalintensiven Bereichen nicht mit der Produktivitätsentwicklung in der Industrie mithalten können, steigen die Löhne im Großen und Ganzen im Gleichklang mit den anderen Branchen), die demografische Entwicklung (erhöhter Bedarf an Gesundheitsleistungen durch mehr ältere Menschen) sowie Ineffizienzen im Gesundheitswesen.

Diejenigen europäischen Staaten, die ihr Gesundheitswesen über die Sozialversicherung (also über Pflichtbeiträge von Unternehmen und LohnempfängerInnen) finanzieren, sehen kaum mehr Möglichkeiten der Beitragssteigerungen, während bei steuerfinanzierten Gesundheitsdiensten der allgemeine Budget-Sparstift angesetzt wird. Es wird daher der Ruf nach Ausgabeneindämmung laut, begründet mit dem Argument, im öffentlichen Gesundheitswesen gäbe es zu wenig Kostenkontrolle. Dass diese Forderung zu kurz greift, veranschaulicht bereits ein Vergleich der Kosten von Gesundheitssystemen. Gerade jene Staaten, die sich für besonders marktwirtschaftliche Zugänge im Gesundheitswesen rühmen, sind jene mit den höchsten Ausgaben dafür (denn für die Beurteilung der Effizienz ist es ja unerheblich, ob die Ausgaben aus privater oder öffentlicher Hand finanziert werden): So hat laut OECD<sup>1</sup> die Schweiz im Jahr 2001 10,9% des BIP für ihr Gesundheitswesen ausgegeben, 56% davon aus öffentlichen Geldern. In den USA sind es sogar 13,9% des BIP gewesen (wobei der Anteil öffentlicher Ausgaben 44% beträgt). Zum Vergleich: Im Jahr 2001 hat Österreich 7,7%

des BIP für Gesundheit ausgegeben, davon kamen 70% aus öffentlicher, 30% aus privater Hand (die 30% Privatausgaben gehen zu einem Teil an Privatversicherungen, der Großteil ergibt sich aber aus den Ausgaben für rezeptfreie Medikamente, für Selbstbehalte, für eigenfinanzierte Ausgaben in den diversen gesundheitsnahen Bereichen etc.).

Wie ist das möglich? Die wichtigste Erklärung liegt wohl (stark vereinfacht) darin, dass Länder mit Pflichtversicherungen oder nationalen Gesundheitsdiensten sich bemühen, für alle ein mehr oder weniger einheitliches Leistungsniveau zu erbringen, wobei dieses Niveau in gewisser Weise demokratisch festgelegt wird (es wird in Verhandlungen zwischen Gesundheitsanbietern, Versicherungen, PatientInnenvertretungen und Behörden bestimmt, welche Leistungen in den allgemeinen Katalog versicherter Leistungen aufgenommen werden). Dadurch entstehen auch wesentlich einheitlichere Ansprüche an Gesundheitsdienstleister; im Gegensatz zu den USA, wo 16% der Bevölkerung völlig ohne Krankenversicherungsschutz auskommen müssen, während den »obersten Zehntausend« eine Spitzenmedizin zur Verfügung steht, die ihresgleichen sucht – vor allem, was die Kosten betrifft.

### **Was führt angeblich zu mehr »Effizienz« im Gesundheitswesen?**

Mehr Effizienz wird aber auch in Teilbereichen des Gesundheitswesens eingefordert. Hier sollen drei gängige »Vorurteile« näher untersucht werden:

1) *Vorurteil 1: Es gibt hohe Einsparungspotenziale in der Verwaltung.*

Nun kann sicherlich davon ausgegangen werden, dass große Verwaltungsapparate, wie sie in allen Gesundheitssystemen existieren, Ineffizienzen generieren. Der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherung weist in seinen Bilanzen 3,1% (2003) der gesamten Aufwendungen als Verwaltungskosten aus.<sup>2</sup> Selbst wenn die Ineffizienzen der Verwaltung sehr groß sein sollten (was gar nicht unbedingt anzunehmen ist), ist der erzielbare Einsparungseffekt somit verschwindend gering.

2) *Vorurteil 2: Es bedarf eines größeren Wettbewerbs zwischen den Krankenversicherungen.*

Die Pflichtversicherung (in der jede/r Versicherte einer bestimmten Versicherung ohne Wahlmöglichkeit zugewiesen wird) ist Marktwirtschaftlern ein besonderer Dorn im Auge. Das deutsche Beispiel belegt aber eindrucksvoll, dass die viel gerühmte Versicherungspflicht (also der Wettbewerb zwischen einzelnen Versicherungen) wesentlich teurer kommt als eben diese Pflichtversicherung. Statt dass alle Lohnab-

hängigen der gesetzlichen Krankenversicherung mit Pflichtbeiträgen zugeteilt sind, besteht in Deutschland zwar die Pflicht, versichert zu sein. Den Versicherungsanbieter kann man seit einigen Jahren aber unter mehreren privaten Wettbewerbern wählen. Die Kosten des Wettbewerbs (Werbung, Marketing) führen dazu, dass pro Versichertem in Deutschland 157 Euro im Jahr an Verwaltungskosten entstehen, in Österreich sind es dagegen nur 61 Euro. Außerdem sind bereits heute negative Verteilungswirkungen zu erkennen. Obwohl im Prinzip keine Versicherung potenzielle Versicherte ablehnen darf, kann eine Auslese festgestellt werden: Die Werbung einzelner Versicherer richtet sich ganz eindeutig nur an bestimmte Zielgruppen, schwierige oder teure PatientInnen erhalten schlechteren Service etc. So kommt es zu einer Aufteilung – bestimmte Versicherungen ziehen die guten Risiken (junge, gesunde Männer im mittleren bis oberen Einkommenssegment) an, die »schlechten« Risiken (Alte, chronisch Kranke, Arme) verbleiben bei den Allgemeinen Ortskrankenkassen (AOKs). Diese Aufteilung führte dazu, dass die AOK zunehmend unter Druck gerieten und ihre Beiträge erhöhen mussten. Dies wird von der Tendenz her auch nicht durch das neue Gesundheitsreformgesetz verhindert – hier sollen zwar die Krankenkassen zu Beitragsenkungen gezwungen werden, gleichzeitig gibt es aber Sonderbeiträge und jede Menge Mehrbelastungen.

3) *Vorurteil 3: Selbstbehalte führen zu einem effizienten Verhalten der PatientInnen.*

Nächster Stein des Anstoßes sind die mangelnden Anreize für PatientInnen, effizient Gesundheitsleistungen nachzufragen. Es wird also implizit unterstellt, dass zu viele, das heißt unnötige Leistungen (Medikamente, Kuren, Krankenhausaufenthalte etc.) erbracht würden. Die Antwort der Marktwirtschaftler darauf heißt Selbstbehalte. Diese, so hofft man, würden zu genauerer Überlegung bei den PatientInnen führen, ob sie eine bestimmte Verschreibung wirklich brauchen, und so eine Barriere bei der Nachfrage nach Gesundheitsleistungen darstellen. Die Realität zeigt, dass dies kein effizientes Rezept ist. Der Gesundheitsmarkt ist ein »Anbietermarkt« – den KonsumentInnen (= PatientInnen) fehlt in den allermeisten Fällen die notwendige Information, um die Sinnhaftigkeit einer Leistung einzuschätzen. Die Information, die sie erhalten, bekommen sie meistens nur über den Arzt, der selbst ein Interesse daran hat, möglichst gut dotierte Leistungen zu verkaufen. Damit führen Selbstbehalte wohl für bestimmte Einkommensgruppen (es kommt auf die Höhe der Selbstbehalte an, bis zu welchem Einkommen sie nachfragesenkend wirken) zu einer Reduktion der nachgefragten Leistungen, es ist aber mehr als fraglich, ob ge-

rade die unnötigsten Leistungen reduziert wurden. Wenn aber Behandlungen nicht oder zu spät erfolgen, so kann das Folgekosten verursachen, die weit über den ursprünglichen Kosten liegen.

Auch die Pharmaindustrie führt gerne die Marktwirtschaft ins Treffen: Die hohen Preise von Arzneimitteln werden mit den hohen Kosten für Forschung und Entwicklung begründet. Die von der Politik geforderte Kosteneindämmung (die Ausgaben der Sozialversicherung für Arzneimittel weisen – nicht nur in Österreich – die höchste Kostendynamik von allen Gesundheitsausgaben auf) könne daher kaum erreicht werden.

Tatsache ist aber, dass auch hier der Markt nicht gerade zu gesamtgesellschaftlicher Kosteneffizienz führt. Der US-amerikanische Public Citizen Report aus 2002<sup>3</sup> zeigt deutlich, dass die Pharmaindustrie ihre außerordentlichen Profite weniger in riskante und aufwändige Grundlagenforschung, sondern viel mehr in Marketing und Vertrieb investiert. In Österreich sind täglich ca. 3.000 PharmareferentInnen unterwegs, um ihre Medikamente zu vermarkten, und nach Schätzungen des Hauptverbands kosten diese ReferentInnen in etwa gleich viel wie die gesamte Verwaltung der Krankenkassen. Die verstärkte Ausgabe von Generika bzw. auch Aut-Idem-Regelungen (es werden nur mehr Wirkstoffe verschrieben und die Apotheke muss dafür das billigste Medikament nehmen) würden trotz aller zu berücksichtigenden Schwierigkeiten (der Qualitätssicherung, der Akzeptanz durch die PatientInnen etc.) hier sicher Erleichterungen bringen.

### **Welche Potenziale für mehr Effizienz gibt es tatsächlich?**

Es soll also generell nicht abgestritten werden, dass es tatsächlich Potenziale zur Effizienzsteigerung gibt. Diese haben aber nichts oder nur wenig mit mehr Wettbewerb zu tun. Es geht um Strukturreformen und klare Zuständigkeiten:

- Wie erfolgt der Zugang zum Gesundheitswesen? Beispielsweise könnte man die Rolle der praktischen Ärzte als Haus- und Familienärzte durchaus stärken, um sie zu effizienten Begleitern durch das Gesundheitswesen zu machen. Derzeit gibt es hier keinen funktionierenden Übergang, sodass unterschiedliche Verantwortlichkeiten zu unterschiedlichen Informationen, Doppelbefunden, aber auch Entlassungen in mangelhafte Pflegeumfelder führen. Ein in seinen Funktionen aufgewerteter Hausarzt könnte mithelfen, diese Schnittstellenproblematik zu verbessern.
- Welche Honorierungsformen gibt es für Ärzte? Da die Ärzte als Anbieter stark die Inanspruchnahme des Gesundheitswesens steuern,

muss überlegt werden, wie für sie Anreize geschaffen werden können, effizient und nachhaltig zu agieren. Meist werden in diesem Zusammenhang Kopfpauschalen statt Leistungsabrechnung genannt, da die Zahlung pro eingeschriebenem Patient Anreize setzt, diesen gesund zu halten.

- Wie können Spitäler effizient geführt werden? Die Einführung der leistungsorientierten Krankenhausfinanzierung in Österreich war ein wichtiger Schritt, es geht aber auch darum, Krankenhäuser sinnvoll im Bundesgebiet zu verteilen. Nicht jede Region kann in diesem Fall ihre Prestigeprojekte halten, sondern es müssten rasch erreichbare Grundversorgungseinheiten garantiert sein, für Spezialbehandlungen reichen einige wenige Kompetenzzentren, wobei hierfür sogar EU-weite Kooperationsformen vorstellbar sind.
- Wie kann das gesamte Gesundheitswesen einheitlich finanziert und organisiert werden, um Doppelgleisigkeiten und Abschieben von Verantwortungen zu vermeiden?

Die politische Diskussion müsste sich mit all diesen Fragen verstärkt und ohne Rücksicht auf die Befindlichkeiten einzelner Lobbies auseinandersetzen, um ein soziales, umfassendes Gesundheitssystem auch langfristig finanzierbar zu halten.

### **Anmerkungen**

<sup>1</sup> OECD: Health at a Glance. Paris 2003

<sup>2</sup> Josef Probst: Die aktuelle Situation des österreichischen Gesundheitssystems, in: Soziale Sicherheit 2 (2003)

<sup>3</sup> Public Citizens Congress Watch 2002. <http://www.citizen.org/pressroom/release.cfm?ID=1088>

# Glossar

**Aktive Arbeitsmarktpolitik:** Maßnahmen zur Qualifizierung, Schulung von Arbeitslosen; finanzielle Unterstützungen für die Aufnahme einer Beschäftigung im Rahmen von Beschäftigungsmaßnahmen.

**Arbeitslosenquote:** In der für internationale Vergleiche benützten Definition der International Labour Organisation der Anteil der Arbeitslosen an der erwerbsaktiven Bevölkerung (unselbständig Beschäftigte, Selbständige und Arbeitslose), erhoben mittels Befragung. Daneben existiert noch die so genannte (nationale) Register-Arbeitslosenquote, die die beim Arbeitsmarktservice oder der Bundesagentur für Arbeit registrierten Arbeitslosen in Relation zu den unselbständig Erwerbstätigen setzt.

**Beschäftigungsquote:** Anteil der unselbständig und selbständig Beschäftigten (einschließlich mithelfender Familienangehöriger) an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 Jahren und dem gesetzlichen Pensionsalter.

**Bruttoinlandsprodukt (BIP):** Gesamtwert der im Inland in einem Jahr produzierten Sachgüter und Dienstleistungen.

**Deregulierung:** Abbau staatlicher Regulierung.

**Direktinvestition:** Investition von Unternehmen im Ausland.

**Downsizing:** Verkleinerung eines Unternehmens durch das Management, z.B. durch Auslagerung (Outsourcing) oder Verkauf von Unternehmensteilen oder Entlassungen.

**Erwerbsquote:** Anteil der Beschäftigten und Arbeitslosen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 15 Jahren bis zum gesetzlichen Pensionsalter.

**Externe Effekte** (positive und negative): Auswirkungen bestimmter Handlungen auf andere bzw. auf die Gesellschaft oder Umwelt, ohne dass dafür Kompensation geleistet wird.

**Fiskalpolitik:** Der Einsatz des öffentlichen Haushalts (sowohl Einnahmen wie etwa Steuern als auch Staatsausgaben) im Dienste wirtschaftspolitischer Ziele, wie etwa der Konjunktur- und Wachstumspolitik.

**Fixkosten:** Jener Bestandteil der Kosten für die Produktion in einem Unternehmen, die unabhängig davon anfallen, wie viel produziert wird.

**Flat tax:** Anwendung eines einheitlichen Steuersatzes für alle Einkommen, egal wie hoch sie sind und woher sie kommen. Gegenstand der Forderung von Ultraliberalen, die gegen progressive Besteuerung sind, der zufolge die Steuersätze mit steigendem Einkommen steigen.

**Freihandel:** Grenzüberschreitender Austausch von wirtschaftlichen Leistungen (Gütern, Dienstleistungen), ohne Beschränkungen wie Zölle, Quoten etc.

**Geldpolitik:** Versuch der Zentralbank, die Marktzinsen (für Sparbücher, Kredite, Anleihen etc.) und die Inflationserwartungen zu beeinflussen, vor allem über die Festlegung des Zinssatzes, zu denen sie den Banken Geld zur Verfügung stellt.

**Höchstbeitragsgrundlage:** Die Sozialversicherungsbeiträge werden vom Erwerbseinkommen bis zu einer bestimmten Höchstgrenze berechnet. Für Einkommensteile über der Höchstbeitragsgrundlage sind keine Sozialversicherungsbeiträge abzuführen.

**Inflation:** Anstieg des Preisniveaus für Güter und Dienstleistungen in einer Volkswirtschaft beziehungsweise entsprechendes Sinken des Geldwertes. Gegenteilige Entwicklung: Deflation: Das Preisniveau geht über mehrere Perioden (Jahre) zurück.

**innovativ:** Neue Produktionsprozesse oder Produkte am Markt einführend.

**Investition:** Anschaffung von dauerhaft bzw. langfristig zur Verfügung stehenden Produktionsmitteln.

**Keynesianismus:** Eine ökonomische Theorie und daraus abgeleitete Wirtschaftspolitik, deren Grundstein John Maynard Keynes (1883-1946) legte. Ein Grundgedanke des Keynesianismus ist, dass im Kapitalismus die Marktkräfte allein nicht zu Vollbeschäftigung führen, sondern krisenanfällig sind, und deshalb dem Staat eine unerlässliche Stabilisierungsfunktion zukommt.

**Kollektivvertrag:** Vereinbarung über Löhne, die zwischen Gewerkschaften und Unternehmensverbänden auf branchen-, regionaler oder nationaler Ebene abgeschlossen wird.

**Konjunktur:** Zyklische Auf- und Abwärtsbewegung der gesamtwirtschaftlichen Aktivitäten.

**Konzentration:** Verringerung der Anzahl der Unternehmen in einer Branche, durch gegenseitigen Aufkauf und/oder Verdrängung.

**Langzeitarbeitslose:** Arbeitslose, die länger als sechs Monate durchgehend beim Arbeitsamt als arbeitslos gemeldet sind (österreichische Definition; in der EU beträgt der Zeitraum ein Jahr).

**Liberalisierung:** Ursprünglich definiert als Befreiung des Außenhandels von mengenmäßigen Beschränkungen. Heute wird damit generell Abbau von staatlichem Einfluss bezeichnet, z.B. als Forderung nach dem Abbau von gesetzlichen Regelungen (Arbeitsrecht, Ladenschluss etc.) oder nach der Privatisierung staatlicher Leistungen oder Unternehmen.

**Lohnnebenkosten:** Kosten, die neben dem Lohn/Gehalt vom Unternehmen abgeführt werden müssen, also zum Nettolohn hinzukommen, u.a.: Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, andere lohnabhängige Steuern, Urlaub etc.

**Lohnstückkosten:** Lohnkosten pro hergestelltem Stück in Produktionsunternehmen.

**Makroökonomie:** Jener Zweig der ökonomischen Theorie, der gesamtwirtschaftliche Größen wie gesamtwirtschaftliche Produktion und Konsum, Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts, Arbeitslosigkeit und Inflation etc. (und nicht das Verhalten der Individuen) analysiert und wirtschaftspolitische Maßnahmen und Instrumente daran ausrichtet.

**Mikroökonomie:** Jener Zweig in der ökonomischen Theorie, der das individuelle Entscheidungsverhalten auf der Ebene der Haushalte und der Unternehmen analysiert.

**Monopol:** Situation, in der ein Unternehmen einen Markt allein beherrscht.

**Neoklassik:** Wirtschaftswissenschaftliche Theorie, deren Grundvorstellung ist, dass der Kapitalismus am besten als Gesamtheit wirtschaftlicher Aktivität nutzenmaximierender Individuen, die zu einem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht und Optimum tendiert, beschreibbar ist. Diese Theorie stellt wirtschaftliche Prozesse bevorzugt in Modellen mit mathematischen Gleichungen dar.

**Neoliberalismus:** Eine wirtschaftstheoretische Denkrichtung mit derzeit enormem wirtschaftspolitischem Einfluss, die in erster Linie auf die »Kräfte« des freien Marktes vertraut und ein Minimum an staatlicher Reglementierung fordert.

**Öffentliche Güter:** Öffentliche unterscheiden sich von privaten, marktvermittelbaren Gütern im Wesentlichen durch zwei Kriterien: Niemand kann vom Konsum ausgeschlossen werden und der Konsum des Gutes beeinflusst die Konsummöglichkeiten anderer nicht. Soziale Sicherheit kann in diesem Sinne als öffentliches Gut bezeichnet werden, da durch eine gleichmäßige Einkommensverteilung, fehlende Armut etc. beispielsweise eine niedrige Kriminalitätsrate entsteht, die allen zugute kommt. Ob ein Gut als öffentliches oder privates Gut erzeugt werden soll, ist vor dem jeweiligen Hintergrund der gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Ziele zu sehen.

**Opportunitätskosten:** Konzept der alternativen Verwendungsmöglichkeiten. Widmet sich eine Frau beispielsweise der Kindererziehung und gibt dafür ihre Berufstätigkeit auf, dann sind die Opportunitätskosten der Kindererziehung das entgangene Erwerbseinkommen.

**Outsourcing:** Auslagerung von Aktivitäten, die bisher innerhalb eines Unternehmens erledigt wurden, in ein eigenständiges Unternehmen, von dem diese Leistungen nun zugekauft werden. Dadurch ergeben sich Einsparungen, wenn diese externen Unternehmen die betreffen-

de Leistung billiger anbieten als die früheren Angestellten des Auftraggebers.

**Prekäre Beschäftigungsverhältnisse:** Jobs, die in ihrer Arbeitszeit (Teilzeit, Befristung, Arbeit auf Abruf) oder in ihren sozialrechtlichen (Sozialversicherung) und arbeitsrechtlichen (Urlaub, Abfertigung) Ansprüchen deutlich unsicherer als so genannte Normalarbeitsverhältnisse sind.

**Primärgüter:** Siehe Wirtschaftssektoren.

**Privatisierung:** Übertragung staatlicher Unternehmen in privates Eigentum oder private Verwaltung.

**Produktionsfaktoren:** Wirtschaftliche Ressourcen oder Inputs, die im Produktionsprozess verwendet werden. Normalerweise teilen sie sich in zwei Kategorien ein: menschliche (Arbeitskraft) und materielle Produktionsfaktoren (Kapital, Boden).

**Produktivität:** Verhältnis zwischen der hergestellten Gütermenge und der dafür benötigten Arbeitszeit.

**Progressive Besteuerung:** Anstieg der Steuersätze mit steigendem Einkommen.

**Protektionismus:** Maßnahmen zum Schutz der Wirtschaft im Inland vor ausländischer Konkurrenz. Das Gegenteil von Freihandel.

**Ressourcen:** Mittel, die in die Produktion von Gütern und Dienstleistungen eingehen.

**Restriktive Budgetpolitik:** Politik, die als vorrangiges Ziel die Kürzung von Ausgaben hat. Die Sparpakete der letzten Jahre sind Folgen restriktiver Budgetpolitik.

**Rezession:** Kurzfristiger Rückgang der Wirtschaftsaktivität (gemessen als Wirtschafts- bzw. BIP-Entwicklung) in mindestens zwei aufeinander folgenden Jahresquartalen.

**Ricardo, David (1772-1823):** Einflussreicher Politökonom der »klassischen Schule der Nationalökonomie«. Ihm wird das Theorem der komparativen Vorteile zugerechnet, wonach der weltweite Wohlstand maximiert wird, wenn jedes Land sich auf jene Branche spezialisiert, in der es am relativ billigsten produzieren kann.

**Shareholder Value:** Konzept, wonach der Zweck von börsennotierten Unternehmen darin besteht, den Wert des Unternehmens für Anteilseigner zu maximieren.

**Skalenerträge:** Steigende Skalenerträge bedeuten, dass bei einem Produktionsprozess die Kosten jedes weiteren Stückes sinken. Je mehr erzeugt wird, desto billiger wird die Herstellung, es zahlt sich also aus, mehr zu produzieren. Bei sinkenden Skalenerträgen ist es umgekehrt; bei konstanten Skalenerträgen bleiben die Produktionskosten immer gleich, egal wie hoch die Menge der hergestellten Produkte ist.

**Staatsquote/Abgabenquote:** Werden die Staatsausgaben bzw. Staatseinnahmen in Beziehung zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) gesetzt, so wird von der Staats(ausgaben)quote bzw. der Abgabenquote gesprochen. Beide sind Maßzahlen für die Staatstätigkeit.

**Stabilitäts- und Wachstumspakt:** Vereinbarung der EU-Mitgliedstaaten, in der Obergrenzen für die Budgetdefizite festgesetzt und Verletzungen dieser Regel mit Sanktionen belegt werden. Mittelfristig soll nahezu ausgeglichen budgetiert bzw. sogar Überschüsse erzielt werden.

**Subsistenz:** Selbstversorgungswirtschaft, ohne marktförmige Beziehungen.

**Volkseinkommen:** Summe aller Erwerbs- und Vermögenseinkommen, die in einer Periode von den Staatsangehörigen erzielt wurden.

**Wirtschaftssektoren:** Die Wirtschaft ist in drei Bereiche (Sektoren) geteilt: Land- und Forstwirtschaft (Primärsektor), Industrie (Sekundärsektor) und Dienstleistung (Tertiärsektor). Die Mehrheit der Beschäftigten sind in Österreich und Deutschland mittlerweile im Dienstleistungs- (oder tertiären) Sektor tätig.

**Wirtschaftswachstum:** Gemessen in der Erhöhung des realen Bruttoinlandsprodukts, bedeutet es eine Ausweitung der Produktion eines Landes in einer Periode.

# Stichwortverzeichnis

- Abgabenquote 19-23, 146, 162  
Abschwung 53  
Abwertung 38ff.  
Afrika 21, 42  
Aktie(nbesitz) 64, 108-115, 133f., 138  
Aktie(nmarkt) 112  
Aktionärsdemokratie 111  
Aktivierung 143  
Allgemeininteresse 82ff.  
Altenpflege 30  
Alterung (der Gesellschaft) 128, 130, 132, 134f., 137f.  
Angebot 19, 55, 58, 67, 95, 118f., 134  
Arbeit 10, 22, 25, 30, 32, 48ff., 55f., 59f., 64, 71, 75, 77, 80, 82f., 99, 104, 108, 115, 117, 129, 134, 141, 146, 158, 161  
Arbeitnehmerrechte 35f.  
Arbeitsbedingungen 79, 83, 117  
Arbeitsgenehmigung 78  
Arbeitslosenquote 52, 158  
Arbeitslosenunterstützung 14, 16, 54, 143  
Arbeitslosenversicherung 52, 54f.  
Arbeitslosigkeit 45, 48f., 51-56, 69, 75, 78, 80, 129, 132, 159f.  
Arbeitsmarkt 48f., 52f., 56, 59, 62, 64, 69, 74f., 77-80, 129, 140, 143  
Arbeitsplätze 9, 36, 56, 62, 66f., 70, 84, 93, 116, 119, 143, 146  
Arbeitsteilung 41f., 67, 97, 141  
Arbeitszeit 11, 53, 59, 117, 161  
Armut 61, 71, 84, 132, 144, 155, 160  
atypische Beschäftigungsverhältnisse 117  
Aufbaugeneration 71  
Aufwertung 38ff.  
Ausbildung(smaßnahmen) 14, 30, 36, 53f., 62, 64, 76, 82, 104, 140, 151  
Auslagerung 59, 158, 160  
Ausländer 80  
Außenhandel 41f.  
Australien 28, 32  
Bank 15, 17, 52, 98, 109, 112, 138, 159  
Bauwirtschaft 64, 80, 121  
Belegschaft 55, 79, 99  
Bemessungsgrundlage 11, 24, 26  
Beschäftigung 32, 39f., 48ff., 52ff., 56, 58ff., 64, 66, 75, 78f., 88, 93, 117, 126, 129, 158  
Besteuerung 20, 22, 24, 26ff., 83, 147, 158, 161  
Betriebsrat 78f., 99  
Bevölkerungspolitik 150  
Bildung 8, 12, 111, 146f.  
Binnenmarkt 40, 42, 51  
Börse 84, 99, 107-116, 136f.  
Bruttoinlandsprodukt 11, 16, 19, 21, 23, 27, 30, 39f., 73, 82, 114, 117, 130, 148, 150, 153, 158, 162  
Budgetpolitik 14-18, 29-32, 52, 161  
Chancengleichheit 62, 143  
China 9, 44  
Copyright 86, 88, 90  
Dänemark 27, 52, 151f.  
Defizit 14ff., 18, 20, 43, 148, 162  
Demokratie/sierung 8f., 46f., 99, 154  
Dependenztheorie 71  
Deregulierung 34, 36, 158  
Deutschland 11, 13, 19-22, 25, 27f., 32, 34, 37, 48f., 53-56, 59, 62f., 66-69, 71, 74f., 77-79, 99, 110ff., 114, 117, 128ff., 134, 136f., 145-149, 152, 155, 162  
Dienstleistung 11, 13, 19, 35-38, 40, 49ff., 90, 92, 94f., 102, 119, 130, 132, 134, 138, 153, 158f., 161f.  
Direktinvestition 158  
Diskriminierung 8, 63f., 78f.  
Dollar 38f., 73  
Downsizing 99f., 158  
Effizienz 30, 61, 91, 101f., 153-157  
Eigenkapital 109  
Eigentum 86, 89, 92, 108, 112, 118, 161  
Eigentumsrechte 86  
Eignungsverantwortung 30, 133, 140-144  
Einheitswert 26f.  
Einkaufszentren 117f.  
Einkommen(sunterschied) 19f., 22, 24-28, 30, 38ff., 51, 58-62, 64, 80, 111, 113, 128ff., 135, 140, 146, 148, 155, 158, 161  
Einkommensverteilung 24f., 68, 138, 160  
Einwanderung 75, 77, 124f.  
Einzelhandel 98, 117  
Eisenbahn 91f., 109  
Elite 63, 140, 142, 144  
Energie 89, 91f., 103  
Engendering Budgets 30ff.  
Enron 34

- Entwicklungsländer 41, 43  
 Entwicklungspolitik 41  
 Erntehilfe 78  
 EU 9, 11, 13f., 16, 21, 27f., 36, 40f., 43, 48, 51f., 54, 63, 66-70, 82, 77, 91-94, 98, 119, 146-150, 157, 159, 162  
 Euro 38ff., 43, 48, 111, 119, 155  
 ExpertInnen 7f., 44-47  
 Export 34, 39, 41-44, 50f., 67f.
- Familie 50, 72, 74, 78, 125, 151f.  
 Finanzkapital 40, 108, 148  
 Finanzmärkte 17, 109, 135f., 141  
 Finanzsystem 112  
 Fixkosten 97, 158  
 Flat tax 26, 158  
 Flexibilität 52-57, 68, 79  
 Fortschritt 86-91, 100, 130, 153  
 Frankreich 21, 27, 77, 92, 95, 151f.  
 Frauen 20, 26, 29-33, 63f., 75, 80, 99, 102, 121, 129, 150ff., 160  
 Freihandel 41-44, 158, 161  
 Freiheit 142
- Gas 34, 92  
 Gebühr 19f., 23, 31, 35, 92, 147  
 Geburtenrate 150ff.  
 Generation 14f., 71, 74, 125, 131-134, 138, 151  
 Gentechnik 88  
 Gesundheitssektor 30  
 Gesundheitswesen 153-157  
 Gewinn 9, 26f., 35f., 40, 60, 68f., 74, 83f., 95f., 101, 111-114, 145-148  
 Grateful Dead 88  
 Großbritannien 28, 32, 43, 77, 93, 110, 114  
 Größenvorteile 97-101, 117
- Habitus 63  
 Handel 11, 41f., 67, 112f., 117f.  
 Haushalt 14f., 21f., 29, 32, 51, 80, 111, 120, 158, 160  
 Herkunft 62, 141  
 Hierarchie 58, 61f.
- Immigration 75  
 Immobilien 27, 147  
 Import 38, 40-42, 51, 72f., 77  
 Industriestaaten 74f., 82ff., 135  
 Inflation 16, 40, 45, 159f.  
 Infrastruktur 12, 14f., 21, 91, 94, 147  
 Innovation 10, 34, 36f., 86-90, 100, 102, 107, 130, 159  
 Investition 14, 17, 39, 51, 66f., 70-74, 76, 84, 86f., 90, 93f., 97, 100f., 109, 112, 133ff., 151, 158f.  
 Italien 34, 38f., 52f., 56, 77, 92, 152  
 IWF 43
- Japan 28, 41
- Kanada 28  
 Kapital 20, 22, 25, 27, 83, 100, 108, 115, 133, 147, 161  
 Kapitalismus 60f., 83, 86ff., 89, 97, 108, 111, 159f.  
 Kaufkraft 38, 50f., 84, 118f.  
 Ketten 98, 118f.  
 Keynesianisch/  
 Keynesianismus 71, 146, 159  
 Kinder 62, 82, 125f., 128f., 136, 150ff.
- Kinderbetreuung 30, 63  
 Kindergeld 129, 150ff.  
 Kleinbetrieb 54, 97ff., 118  
 Kollektivvertrag 52, 55f., 58, 159  
 Kolonialbeziehungen 76f.  
 Kommerzialisierung 76, 103  
 Konjunktur(zyklus) 16f., 53, 148, 158f.  
 Konkurrenz 39, 60, 66, 68, 75, 79, 88, 94, 100, 113, 161  
 Konsum 22, 25, 51, 60, 69, 71, 74, 77, 83, 100, 113, 118, 132f., 146, 160  
 Konzentration 17, 64, 92f., 100, 117f., 159  
 Konzerne 39, 87, 89, 95, 97-101  
 Koordinationsproblem 104  
 Körperschaftsteuer 11, 25, 27  
 Korruption 95, 121  
 Kosten 12-15, 27, 34-37, 39, 42, 49f., 54f., 60, 76, 83f., 89, 91, 93, 118, 124, 126, 131, 136f., 142, 147, 150, 153-156, 158f., 161  
 Krankenversicherung 125, 154f.  
 Krieg 71  
 Kriminalität 84, 160  
 Kündigungen 53f.  
 Kündigungsschutz 36, 52ff., 84  
 Kurzarbeit 53
- Ladenöffnungszeiten 117ff.  
 Landwirtschaft 42f., 64, 76, 78, 80, 130  
 Lebenslanges Lernen 143  
 Lebensmittel 43, 73,

- 97f., 118
- Lebensqualität 13, 82f.
- Leistungsfähigkeit 17, 24-28
- Leistungsprinzip 58, 60
- Lerneffekte 105
- Liberalisierung 34, 91ff., 95, 100, 117, 119, 159
- Lieferant 97, 99f., 118
- Lobbying 10, 46, 101, 118
- lock-in 104
- Lohndumping 56, 75
- Löhne 10, 25f., 28, 37, 48-51, 55f., 58-65, 68, 79, 81, 83, 118, 130f., 133ff., 146, 153, 159
- Lohnforderungen 54
- Lohnkosten 9ff., 48ff., 66, 68, 160
- Lohnnebenkosten 10, 22, 48, 159
- Lohnquote 49, 51
- Lohnsenkungen 12, 50f., 55, 75
- Lohnstückkosten 11, 48f., 51, 68, 160
- Luxemburg 27
  
- Macht 43, 64, 83, 93, 97, 100, 103, 140
- Management 59, 88ff., 114f., 158
- Männer 20, 29ff., 33, 63f., 80, 102, 129, 151f., 155
- Markt 9, 34f., 41, 43, 58f., 68, 72, 76, 89, 94f., 98f., 102-107, 110, 119, 138, 141, 156, 159f.
- Marktversagen 102
- Marshallplan 72f.
- Massenproduktion 97, 100
- Medikament 154ff.
- Mehrwertsteuer 24, 125
- Mexiko 77
- Microsoft 106f.
- Migration 69, 75-81, 124ff.
  
- Mindestlohn 36, 59
- Mitbestimmung 36
- Monopol 34, 37, 87, 89ff., 93, 160
  
- Nachfrage 12, 40, 50f., 58f., 77, 81, 83, 92, 95, 115, 134, 138, 141, 147, 153, 155
- Nahverkehr 91, 94
- Nahversorgung 117ff.
- Neoklassik (Neoklassische Wirtschaftstheorie) 49, 160
- Netzwerkeffekte 104, 106
- Netzwerkindustrien 34, 92f.
- Niederlande 27, 93, 151
- Nulldefizit 14f., 20
  
- Obrigkeitsstaat 142
- OECD 11, 21, 28, 53, 62, 67, 136, 145f., 148, 153
- Österreich 11, 14, 17, 19-22, 25-28, 30, 32, 34f., 38f., 42, 48ff., 52f., 56, 63f., 66-75, 77-80, 92ff., 98f., 107, 110, 112, 114, 116, 118ff., 128ff., 137f., 145ff., 149f., 152-157, 159, 162
- Osterweiterung 9, 66-70
  
- Patent 86-90
- Patient 153-157
- Pensionsfonds 113, 137
- Pfadabhängigkeit 102f., 106
- Pflegearbeit 30
- Pflichtversicherung 154
- Pharmaindustrie 97, 156
- Polen 66, 68
- Post 34, 91, 93ff.
- Preis 37ff., 41ff., 49f., 80, 88f., 91-94, 97ff., 100, 106, 119, 134f., 156, 159
- Primärgüter 42, 161
  
- Privatisierung 89ff., 95, 110, 113, 159, 161
- Produkt 89, 102-107, 130
- Produktivität 10f., 48, 50, 59, 62, 68, 98, 112, 119, 130, 138, 161
- Produktsicherheit 37
- progressiv 24ff., 28, 158, 161
- Promotion 62
- Protektionismus 43f., 161
  
- Qualifikation 12, 54f., 59, 63, 68
  
- Realwirtschaft 40, 132
- regressiv 24f., 28
- Regulierung 9f., 34-37, 44, 52, 84, 92, 94f., 110, 158
- Reiche 19, 61, 108, 110f., 131
- Ricardo, David 41, 161
- Risiko 13, 88f., 97, 137, 140ff., 155
- Rohstoff 38, 41ff., 108
- Rumänien 26, 48
  
- Schilling 38f., 73
- Schreibmaschine 102-105
- Schulden(nachlass) 14-17, 19, 73
- Schuldenquote 16
- Schule 14, 62, 64, 126, 161
- Schwarzarbeit 81, 121
- Schweden 27, 93, 150ff.
- Schweiz 21, 32, 42, 153
- Selbstbestimmung 140
- Selbstverantwortung 140
- Shareholder Value 109f., 114f., 161
- Siemens 87
- Slowakei 26, 66, 119
- Slowenien 66
- Software 86ff., 106f.
- Sonntagsarbeit 118

- Sozialleistungen 15, 20, 25, 36, 78f., 83, 91-96, 120-127, 150  
 Sozialstaat 124, 138, 146, 150, 152  
 Sozialstandards 79  
 Sozialversicherung 10, 19, 25, 113, 120, 124f., 129, 146, 150, 153f., 156, 159, 161  
 Spanien 27, 52f., 56, 77  
 Spekulation 109  
 Staat 9f., 12, 14-18, 21, 24, 29, 35, 55f., 73, 77f., 91, 100f., 110, 120, 140, 143-146, 159  
 Staatsausgaben 10, 21, 158, 162  
 Staatsbürgerschaft 75, 125  
 Stahl 43, 73  
 Standort 9-13, 41f., 48, 55, 100f., 117, 145f.  
 Steuer 12, 19-28, 145-149  
 Steuerhinterziehung 121, 149  
 Steuersenkung 68, 83f., 145, 147ff.  
 Steuerwettbewerb 12, 145-149  
 Strom 34, 92f., 98  
 Subsistenz 64, 76, 162  
 Südafrika 32, 89  
 Superstar 59  
  
 Technologie 10, 49, 61, 102-106, 110  
 Telekommunikation 12, 34, 91  
 Terms of Trade 41f.  
 Tourismus 39, 64, 76, 78, 80  
 Transport 42, 104  
 Transportkosten 42, 67  
 Tschechien 48, 66  
  
 Überkapazitäten 92  
 Übernahme 16, 109, 112, 115  
 Überstunden 118  
  
 Umverteilung 15, 17, 20, 28, 38, 83f., 111, 115, 119, 136, 138  
 Umwelt 10, 34, 37, 42, 82, 94, 119, 158  
 Ungarn 66, 68, 119  
 Ungleichheit 25, 27, 59, 63, 111, 137, 144  
 Unterentwicklung 41  
 Unternehmen 7, 9-16, 19, 21f., 25, 27f., 34-37, 39f., 46, 49-56, 59ff., 66ff., 71, 74-80, 82ff., 86-95, 97-104, 106, 108-114, 116, 118, 123, 145-148, 153, 158-161  
 USA 28, 41, 43, 52ff., 59, 63f., 72f., 75, 77, 82, 89, 99, 103, 109-114, 116, 153f.  
  
 Verhandlungsmacht 55, 58f., 80, 95, 99f.  
 Vermögensteuern 27, 31  
 Verschuldung 14-18, 76  
 Versicherung 120, 154  
 Versorgungsarbeit 31  
 Versorgungssicherheit 93, 95  
 Verwaltung 12, 88, 108, 110f., 137, 154, 156, 161  
 Volkseinkommen 38, 49, 51, 117, 162  
 Volkskapitalismus 111  
 Volkswirtschaft 9f., 13-18, 22, 38f., 50, 129, 135, 159  
 Vollkasko mentalität 140  
 Vorsorge 94, 121, 132-138, 140-143  
  
 Wachstum 9, 16f., 21f., 39f., 43, 66f., 74, 82-85, 110ff., 147, 153, 162  
 Währung 38ff., 73  
 Wasser(versorgung) 91f., 94f.  
  
 Wechselkurs 39f., 135  
 Wein 34  
 Weiterbildung 79, 98, 143  
 Weltbank 43  
 Welthandel 41f.  
 Weltwirtschaft 74  
 Werbebudget 102  
 Wert 26f., 38, 42, 48f., 60, 64, 73, 83, 109, 161  
 Wertschöpfung 41f., 71, 131  
 Wettbewerb(sfähigkeit) 9-12, 19, 21f., 34-37, 39f., 42f., 48ff., 67f., 91f., 94, 97f., 102, 114, 145-149, 154ff.  
 Wiederaufbau 71-74  
 Wirtschaftskammer 82, 119, 123  
 Wirtschaftskrise 16, 59, 113  
 Wirtschaftspolitik 40, 44ff., 52, 70, 75, 159  
 Wirtschaftswunder 71-74  
 Wissen 7, 45, 87, 89, 122, 141  
 Wissenschaft 7f., 45, 86  
 Wohlfahrt 15, 83  
 Wohlfahrtsstaat 12, 128-131, 140, 144-149  
 Wohlstand 14, 38, 40f., 44, 66, 71, 75f., 82f., 130, 153, 161  
 World Economic Forum 12  
 WTO 43, 89  
  
 Zinsen 15ff., 26, 52, 98, 148  
 Zumutbarkeitsbestimmungen 55, 120  
 Zuwanderung 69f., 75-81, 124, 126, 129  
 Zuwanderungskontrollen 70, 75-81  
 Zwangsarbeit 71ff., 77

# *Kurswechsel*

Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen  
[www.kurswechsel.at](http://www.kurswechsel.at)

## **Jahresprogramm 2005**

### **Heft 1: Utopien für Ökonomie und Gesellschaft**

Utopien heute – Christoph Spehrs freie Kooperation, Marge Peircys utopischer Feminismus, Michael Alberts partizipatorische Ökonomie, John Holloways Gesellschaftsveränderung ohne Machtübernahme etc.

### **Heft 2: Hinter den Kulissen des Tourismus**

Arbeits- und Eigentumsverhältnisse, weltumspannende Organisationsformen und gesellschaftliche Bezüge des postfordistischen Leitsektors Freizeitwirtschaft.

### **Heft 3: Risikoindividualisierung und ihre Folgen**

Private Vorsorge für Pension, Krankheit und sonstige Wechselfälle des Lebens ist angesagt. Wie gut funktionieren die Finanzmärkte als »Risikotechnologie« und was für neue Probleme und Risiken entstehen dadurch?

### **Heft 4: Produktionsbedingungen ökonomischen Wissens**

Wirtschaft dominiert das Leben, und wirtschaftliches Expertenwissen gibt Auskunft, wie »die Wirtschaft« funktioniert. Wie und unter welchen Bedingungen entsteht dieses Wissen und was hat das für Folgen? Die Rolle von Universitäten, Think tanks, Medien und Theorienkonkurrenz im Wandel.

Preise:

Einzelheft: EUR 10,50

Normalabonnement: EUR 29,-

StudentInnenabo: EUR 18,-

Auslandsabo: EUR 36,-

Bestellung an:

**Sonderzahl Verlag**

Fax: 586 80 70 4

[sonderzahl-verlag@chello.at](mailto:sonderzahl-verlag@chello.at)

[www.sonderzahl.at](http://www.sonderzahl.at)

# VSA: Ökonomie & Politik

Klaus Steinitz

## Chancen für eine alternative Entwicklung

Linke Wirtschaftspolitik heute



176 Seiten; € 14.80

ISBN 3-89965-132-4

Eine kritische Bestandsaufnahme alternativer Wirtschaftspolitik, ihrer Vorschläge, Konzepte und Ergebnisse.

Adelheid Biesecker/Martin Büscher/  
Thomas Sauer/Eckhard Stratmann-  
Mertens (Hrsg.)

### **Alternative Weltwirtschaftsordnung**

Perspektiven nach Cancun

176 Seiten; € 14.80

ISBN 3-89965-063-8

## Ulrich Brand Gegen-Hegemonie Perspektiven globalisierungskritischer Strategien



224 Seiten; € 13.80

ISBN 3-89965-116-2

Analysen zu den Chancen radikaler globaler Demokratisierung.

Günther Chaloupek/Arne Heise/  
Gabriele Matzner-Holzer/  
Wolfgang Roth (Hrsg.)

### **Sisyphus als Optimist**

Versuche zur zeitgenössischen politischen Ökonomie

In Memoriam Egon Matzner

Beiträge teilweise in englischer Sprache

400 Seiten; € 26.80

ISBN 3-89965-120-0

Joachim Bischoff

### **Entfesselter Kapitalismus**

Transformation des europäischen Sozialmodells

224 Seiten; € 16.50

ISBN 3-89965-034-4

**www.vsa-verlag.de**

Prospekte anfordern!

VSA-Verlag

St. Georgs Kirchhof 6

20099 Hamburg

Tel. 040/28 05 05 67

Fax 040/28 05 05 68

mail: [info@vsa-verlag.de](mailto:info@vsa-verlag.de)

**VSA**