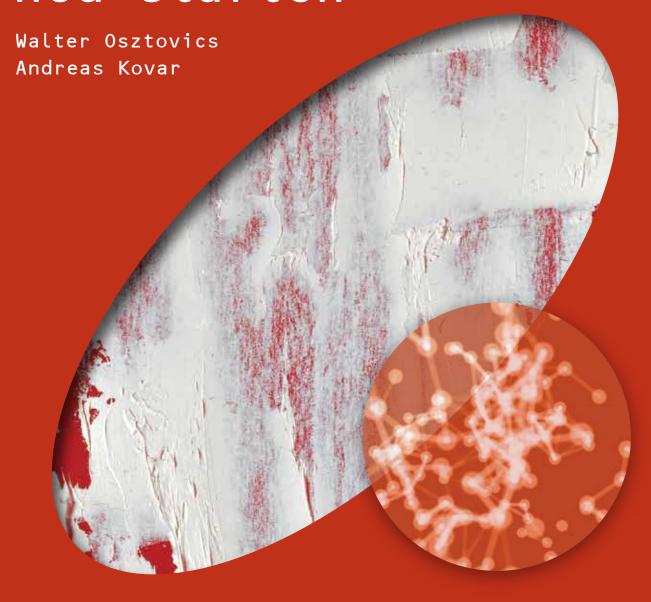
Resilienz statt Effizienz > Glokalisierung
Digitale Monopole > Freihandel > Regionalität
Wachstum > Pandemie > Multilateralismus
Fairness > Ökosozial

Arena Analyse 2021

# Marktwirtschaft neu starten









**Edition Kovar & Partners** 

**Edition Kovar & Partners** 

Unternehmerische Entscheidungen können selten vollständig autonom gefällt oder umgesetzt werden. Anspruchsgruppen aus Politik und Gesellschaft fordern Einfluss und definieren damit Handlungsspielräume von Unternehmen und Projekten neu. Obwohl das Umfeld a priori meist nicht feindlich gesinnt ist, prallen immer wieder unterschiedliche Interessen aufeinander –

mitunter zum Nachteil für die wirtschaftlichen Ziele, die Reputation und den Wert eines

Unternehmens.

Erfolgreiches Public Affairs Management dient aber nicht nur der Abwehr dieser Gefahren und dem Risikomanagement. Ziel ist das Erkennen gesellschaftlicher Entwicklungen, um dieses Wissen als Grundlage für wettbewerbsfähigere Lösungen und für die Mitgestaltung politischer

Entwicklungen zu nutzen.

In Mitteleuropa ist Public Affairs Management eine relativ neue Unternehmensfunktion. **Kovar & Partners** investiert daher in die Forschung und Entwicklung des europäischen Public Affairs Managements. Diesem Ziel dient auch die vorliegende Reihe an Berichten.

In der Serie **Edition Kovar & Partners** erscheinen Publikationen zu Themen an der Schnittstelle von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft.

Walter Osztovics, Andreas Kovar: Marktwirtschafts neu starten – Arena Analyse 2021

Erschienen in der Reihe Edition Kovar & Partners Wien 2021

© Kovar & Partners GmbH Alle Rechte vorbehalten

Printed in Austria

Satz und Layout: Kovar & Partners, Wien Umschlag: cdc | brandcreation, Wien

Herstellung: Hofeneder & Partner, Breitenfurt

## Arena Analyse 2021

# Marktwirtschaft neu starten

## Inhalt

	Untersuchungsdesign und Fragestellung	3
	Einleitung: Die beste aller Wirtschafts-Welten	6
1.	Ausflug nach Utopia	12
2.	Der Staat soll's wieder richten	17
3.	Die Zukunft der Globalisierung	22
4.	Ungleichheit ist schlecht fürs Geschäft	29
5.	Kampf dem Klimawandel	34
6.	Die Zähmung der Digitalwirtschaft	40
7.	Marktwirtschaft mit Attributen	49
8.	So what? Schlussfolgerungen und Empfehlungen	54
	Literatur	59
	Teilnehmerinnen, Teilnehmer und Danksagung	60
	Autoren	62

## **Untersuchungsdesign und Fragestellung**

Die Arena Analyse wird von Kovar & Partners seit 2006 jedes Jahr durchgeführt und hat das Ziel, sogenannte Emerging Issues zu identifizieren und zu analysieren. Für ein Public Affairs Beratungsunternehmen, das wie Kovar & Partners am Schnittpunkt von Politik und Wirtschaft arbeitet, ist es unerlässlich, Instrumente der Früherkennung von politischen Entwicklungen zur Hand zu haben – vor allem, weil die Komplexität der politischen Prozesse es notwendig macht, mit der Vertretung von Interessen möglichst früh zu beginnen.

Die Methodik, die dabei zur Anwendung kommt, baut auf der Issue Theorie auf. Issues – eine überzeugende deutsche Übersetzung für den Begriff gibt es nicht – sind Themen von allgemeiner Relevanz, die erstens aktuell und zweitens umstritten sind, ungeklärte Fragen von öffentlichem Interesse, die Einfluss auf den Handlungsspielraum von Personen und Organisationen haben. Die Theorie besagt, dass Issues, bevor sie eskalieren, eine Latenzphase durchlaufen, in der sie den jeweiligen Fachexpert\*innen bereits bekannt sind und in Fachkreisen auch bereits diskutiert werden, aber noch nicht die Schwelle zur Wahrnehmung durch eine größere Öffentlichkeit oder durch die Politik erreicht haben. In dieser Phase ist es daher möglich, durch Befragung einer ausreichend großen Anzahl von Expert\*innen frühzeitig zu erfahren, welche größeren Themen unter der Oberfläche schlummern.

Das Untersuchungsdesign besteht aus den folgenden Schritten:

- Befragung von Expert\*innen mit einer möglichst offenen Fragestellung, um das gesamte Feld der möglichen Issues einzubeziehen. Die Befragten kommen dabei bunt gestreut aus vielen fachlichen und gesellschaftlichen Bereichen – auch diese Streuung dient der Sicherstellung der Vielfalt.
- 2. Die Antworten der Expert\*innen werden gesammelt und geclustert. Dabei sollen Muster offengelegt und die ursprüngliche Komplexität reduziert werden.
- 3. Daraufhin erfolgt die Schlussauswertung. Das Ergebnis ist jener Bericht, den Sie hier in Händen halten.

Die Arena Analyse 2021 wurde in Kooperation mit der Tageszeitung "Der Standard" sowie der Wochenzeitung "Die Zeit" (Österreich-Ausgabe) durchgeführt. Beide Zeitungen veröffentlichten ausführliche Essays, die sich in journalistischer Form den Ergebnissen der Arena Analyse widmeten.

Für die Arena Analyse 2021 lauteten die Fragen im Wortlaut:

1. Wenn Sie an das System der Marktwirtschaft denken, wie es (zumindest) in den OECD-Staaten etabliert ist:

Welche Entwicklungen erwarten Sie in diesem Bereich in den nächsten fünf Jahren?

Welches sind aus Ihrer Sicht Themen, über die in den Medien derzeit noch kaum berichtet wird, die aber so wichtig oder so drängend sind, dass sie in den nächsten fünf Jahren zwangsläufig öffentlich diskutiert werden?

Gibt es Ihrer Meinung nach Themen, die derzeit noch nicht auf der politischen Agenda stehen, welche aber aufgrund ihrer Wichtigkeit dort bereits behandelt werden sollten?

- 2. Was sind Ihrer Einschätzung nach die konkreten Hintergründe und erkennbaren Wechselwirkungen hinter diesen Themen?
- 3. Welche Maßnahmen sollten im Hinblick auf diese Entwicklungen schon jetzt gesetzt werden?

Bei allen sowohl kursiv als auch unter Anführungszeichen gesetzten Passagen im vorliegenden Bericht handelt es sich um wörtliche Zitate aus den Beiträgen. Diese wurden zum größten Teil schriftlich im Wege einer Online-Konsultation auf der Plattform eComitee eingebracht. Zum Teil wurden auch Tiefeninterviews geführt. Die Beiträge auf eComitee konnten schon während der Erhebungsphase von allen zur Teilnahme Eingeladenen gelesen und kommentiert werden – eine Möglichkeit, von der auch tatsächlich viele Gebrauch machten. Wie immer wurde den Teilnehmer\*innen an der Arena Analyse zugesichert, dass ihre Beiträge nicht namentlich wiedergegeben werden. Um dieses an die Chatham House Rules angelehnte Prinzip der Vertraulichkeit (die Namen der Teilnehmer\*innen werden bekanntgegeben, nicht aber, von wem welche Aussage stammt) durchgehend einzuhalten, waren auch bei der Online-Debatte die Namen der Teilnehmenden für die anderen nicht sichtbar, lediglich deren Beiträge. Im folgenden Bericht wird ausschließlich anonym aus den schriftlichen oder im Wege von Interviews gelieferten Beiträgen zitiert.

Hier ein Überblick über die bisher erschienenen Arena Analysen<sup>1</sup>:

- ► Von 2006 bis 2009 wurden die Ergebnisse der Arena Analysen in der Wochenzeitung DIE ZEIT veröffentlicht
- ▶ Arena Analyse 2010 Was uns morgen blüht
- Arena Analyse 2011 Besser regieren
- Arena Analyse 2012 Resilienz oder Katastrophe?
- Arena Analyse 2013 Politik im Zeitalter der Verantwortung
- ► Arena Analyse 2014 Aufstand der Werte

Arena Analyse 2021 – Marktwirtschaft neu starten Kovar & Partners

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Zugang zu den Arena Analysen und den im Internet verfügbaren Berichten finden Sie unter <a href="http://www.kovarpartners.com">http://www.kovarpartners.com</a>

- ► Arena Analyse 2015 Generationen-Fairness
- ► Arena Analyse 2016 Neue Arbeitswelt
- ► Arena Analyse 2017 Demokratie neu starten
- ► Arena Analyse 2018 Wir und die anderen
- ► Arena Analyse 2019 Konstruktive Politik
- ► Arena Analyse 2020 Wir wissen, was wir tun

## Einleitung: Die beste aller Wirtschafts-Welten

Welches Wirtschaftssystem ist das beste?

Darüber haben schon viele kluge Köpfe gründlich nachgedacht. In der Antike und im Mittelalter ging es dabei meist um ethische Fragen von Genügsamkeit und Wohltätigkeit. Auch der Begründer der Ökonomie als Wissenschaft, der Schotte Adam Smith, war bezeichnenderweise von Beruf Moralphilosoph. Er dachte jedoch eher praktisch als normativ, vor allem gehörte er zu den ersten, die verstanden, dass Wirtschaft kein Nullsummenspiel ist. "Reich werden" muss demnach keineswegs bedeuten, dass man anderen etwas weggenommen oder andere übervorteilt hat, wie das im Mittelalter herrschende Lehre war. Kurzum: Adam Smith entdeckte den Egoismus als positive Triebfeder. Wenn jeder seinen persönlichen Nutzen verfolgt und dabei durch den Egoismus der jeweils anderen in Schach gehalten wird, entsteht ein komplexes Spiel von Kräften und Gegenkräften, gelenkt durch die "unsichtbare Hand" des Marktes. In Summe wird so der Wohlstand aller gemehrt.

David Ricardo erweiterte diese Theorie auf die internationalen Wirtschaftsbeziehungen und brachte den Gedanken der komparativen Kostenvorteile ein: Jedes Land hat ein oder mehrere Produkte, die es günstiger produzieren kann als die anderen Länder. Diese anderen Länder belegen solche Waren meist mit Zöllen, um ihre eigene, teurere Produktion zu schützen. Das ist aber kurzsichtig, lehrt Ricardo, denn damit macht man die Sache lediglich für die Konsument\*innen im eigenen Land teurer. Wenn die Güter ohne Behinderung und ohne willkürliche Aufschläge frei gehandelt werden können, profitieren reihum alle. Jeder produziert dann das, was er am besten kann und kauft alle anderen Produkte dort, wo sie am billigsten zu haben sind.

Beide Theorien laufen darauf hinaus, dass die Wirtschaft möglichst nicht durch staatliche Eingriffe behindert werden soll, weil nur dann die beschriebenen Gesetzmäßigkeiten wirksam werden können. Smith, Ricardo und ihre Mitstreiter wandten sich damit bewusst gegen die damals herrschende Denkrichtung des Merkantilismus, nach der sich der Staat das Ziel setzt, die Wirtschaft im Inneren zu schützen und zu stützen und vor allem Überschüsse im Außenhandel zu erzielen. Zu diesem Ziel wurden Exporte von Fertigwaren gefördert, Importe durch Zölle gehemmt.

Mit fortschreitender Industrialisierung wurde sichtbar, dass sowohl Adam Smith als auch Ricardo und die anderen Vertreter der klassischen Lehre vergessen hatten, die Wichtigkeit gleicher Ausgangsbedingungen ausreichend zu betonen. Eine Fabrik zu betreiben, das erforderte ab der Mitte des 19. Jahrhunderts viel Kapital sowie die Verfügung über Rohstoffe, Betriebsanlagen und Arbeitskräfte. Wer diese Produktionsmittel besaß, konnte gewaltigen Profit erzielen, alle anderen fielen um ihren Anteil an der Wertschöpfung um.

Weshalb Karl Marx, Friedrich Engels und noch einige andere rund 90 Jahre nach Adem Smith forderten, dass die Produktionsmittel erst gar nicht im Privateigentum stehen dürften. Sie sollen vielmehr "vergesellschaftet" werden, also allen gemeinsam gehören. Bei der praktischen Umsetzung dieser Forderung im Kommunismus wurde aus "Vergesellschaftung" allerdings "Verstaatlichung". Von Marx war das nicht so gemeint gewesen, eigentlich hätte der Staat im Zuge der Errichtung der klassenlosen Gesellschaft aufgehoben werden sollen, nur wurde leider die proletarische Revolution nicht in der vorhergesagten Weise verwirklicht.

#### Antizyklische Staatshilfen

Die hier skizzierten Prototypen aus dem 18. und 19. Jahrhundert bestimmen bis heute den Diskurs über Sinn und Unsinn wirtschaftspolitischer Maßnahmen:

- ▶ Der Staat hält sich vom autonomen Wirken der Marktkräfte möglichst fern.
- ► Der Staat dirigiert die Privatwirtschaft in wohlwollender Weise, unterstützt sie, schützt sie vor Konkurrenz, setzt Anreize und Verbote und gibt so die Richtung vor.
- Staat und Wirtschaft verschmelzen und werden eins. Der Staat ist selbst mehr oder weniger der einzige Wirtschaftstreibende und verteilt die produzierenden Güter.

In der Praxis wurde natürlich keine dieser Möglichkeiten je in reiner Form verwirklicht. In allen real existierenden Volkswirtschaften waren stets alle drei Varianten in abgeschwächter Weise vertreten, wobei das Pendel immer wieder abwechselnd in die eine oder die andere Richtung ausschlug. Beim Blick auf das 20. Jahrhundert fallen dabei zwei Wendepunkte ins Auge, an denen sich ein Paradigmenwechsel feststellen lässt: Die Weltwirtschaftskrise der 1930er-Jahre läutete den Siegeszug des Keynesianismus ein. Der wurde Ende der 1980er-Jahre durch die neoliberale Schule abgelöst. Beide Begriffe sind wissenschaftlich schwammig und zudem politisch-ideologisch überlagert, weshalb sich trefflich streiten lässt, welche Politik rückblickend tatsächlich als "keynesianisch" oder "neoliberal" bezeichnet werden kann. Doch für eine grobe Betrachtung ist das Bild scharf genug.

Die 1930er-Jahre waren das Jahrzehnt der weltweiten Depression, ausgelöst durch einen Börsenkrach, den "Schwarzen Donnerstag" vom 24. Oktober 1929. In den USA gingen damit die "Roaring Twenties" dramatisch zu Ende, es folgte fast ein Jahrzehnt der "Great Depression", die rasch die gesamte Weltwirtschaft mit sich zog. Jahrelang ging es rund um den Globus mit der Wirtschaft abwärts, 1931 brach zum Beispiel Österreichs größte Bank zusammen, die Credit-Anstalt für Handel und Gewerbe. Auf dem Höhepunkt der Krise 1932 lag die Industrieproduktion der USA um 46% unter dem Wert von 1928.

Die Massenarbeitslosigkeit, die aus dem Niedergang der Industrie entstand, führte bekanntlich zum Aufstieg des Faschismus in Europa und in Folge zum Zweiten Weltkrieg. Die Konsequenzen für die Wirtschaftspolitik waren weniger dramatisch, aber nicht minder tiefgreifend. Zunächst einmal wurde die bis dahin unter Ökonom\*innen herrschende Annahme zerstört, dass der Arbeitsmarkt wie jeder andere Markt einfach durch Angebot und Nachfrage determiniert würde. Man ging davon aus, dass Arbeitslosigkeit eine Folge von nicht marktkonformem individuellem Verhalten wäre: Wer keinen Job findet, hat entweder die falsche Qualifikation oder erwartet zu hohe Löhne, weshalb dieses Angebot (seine Arbeitskraft) keine Abnehmer\*innen findet. Nun aber standen die Staaten vor einer Situation, in denen es einfach nicht genug Jobs gab, um auch nur einen Teil der Bevölkerung zu beschäftigen.

Weiters zeigte sich, dass die Wirtschaft im Industriezeitalter auf Massenkaufkraft angewiesen war. Der Schlüssel für eine Erholung musste also in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit liegen – zu diesem Schluss gelangte der britische Ökonom und Mathematiker John Maynard Keynes. Angesichts einer darniederliegenden Wirtschaft konnte nur der Staat die Aufgabe übernehmen, Konsumnachfrage und Beschäftigung zu schaffen. "Der Staat soll die Leute dafür bezahlen, dass sie Löcher graben und sie anschließend wieder zuschütten", lautet denn auch das vielleicht berühmteste Zitat von Keynes. Für diese Aufgabe darf der Staat sich ruhig verschulden, denn das Geld wird ja dazu verwendet, um Massenkonsum zu stimulieren, der zu neuem Wirtschaftswachstum führt und in der Folge zu steigenden Steuereinnahmen. Damit war das Prinzip der antizyklischen Konjunkturpolitik formuliert: Schulden machen in schlechten Zeiten, Schulden abbauen in guten Jahren.

#### Die neoliberale Wende

Keynes blieb auch nach der großen Zäsur des Zweiten Weltkriegs das Leitbild der Wirtschaftspolitik in fast allen westlichen Staaten. Das änderte sich erst zu Beginn der 1980er-Jahre, als zunächst Margaret Thatcher in Großbritannien und dann Ronald Reagan in den USA Programme formulierten, in denen sich die Lehren der sogenannten Chicagoer Schule der Nationalökonomie widerspiegelten<sup>2</sup>. Die "Chicago Boys" lehrten schon eine ganze Weile, dass staatliche Eingriffe in die Wirtschaft, selbst wenn sie kurzfristig hilfreich erscheinen mögen, in Wahrheit die Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit vermindern. Wenn Unternehmen in Konkurs gehen, dann mag das schmerzhaft sein, doch sie machen damit für andere, besser aufgestellte

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Eine Reihe von eher unrühmlichen Versuchen in weniger hoch entwickelten Volkswirtschaften können ebenfalls angeführt werden, allen voran Chiles Wirtschaftspolitik in der Ära Pinochet sowie die sogenannten "Schocktherapien" in ehemals kommunistischen Ländern nach 1989.

Firmen Platz, die deshalb umso erfolgreicher sein können. Unternehmen tragen dann am meisten zum allgemeinen Wohlstand bei, wenn sie möglichst hohe Gewinne erzielen. "Die soziale Verantwortung eines Unternehmens besteht darin, seine Profite zu steigern", schrieb Milton Friedman, einer der Chicago Boys, schon 1970<sup>3</sup>.

Genau deshalb wurden auch Staatsbetriebe als absolutes Unding angesehen, denn der Staat verfolgt immer andere Ziele als die Gewinnmaximierung und schmälert damit den möglichen Erfolg.

Wenn der Staat den Unternehmen helfen will, dann tut er das am besten, indem er möglichst alle gesetzlichen Auflagen und bürokratischen Hürden aus dem Weg schafft, die Abgabenlast mindert und weltweit freien Verkehr von Waren und Kapital ermöglicht.

Dass diese Ideologie auf fruchtbaren Boden fiel, erklärt sich nicht zuletzt aus besonderen historischen Umständen. Gegen Ende der 1970er Jahre war die Ineffizienz der staatlichen Bürokratie und der staatlich verwalteten Unternehmen tatsächlich zum Problem geworden. Bahn, Post, Telefondienst - diese Einrichtungen galten nicht nur in Großbritannien, sondern überall in Europa als abschreckendes Beispiel dafür, wie es nicht laufen sollte. Das Wort "Staatsbetrieb" wurde geradezu zum Synonym für schlechten Service, zuviel Personal, mangelnde Innovations- und Anpassungsbereitschaft und vor allem Milliardenverluste. In Österreich schlitterte die verstaatlichte Industrie in eine tiefe Krise, nur durch Kapitalzufuhr aus öffentlichen Geldern konnten Konkurse verhindert werden. Und genau wie es Friedman & Co vorhergesagt hatten, war das Staatseigentum die eigentliche, tiefere Ursache für das Beinahe-Scheitern von Firmen wie VÖEST-Alpine AG, VA-Tech, Simmering-Graz-Pauker oder Semperit-Reifen. Die verantwortlichen Politiker\*innen ließen nicht zu, dass sich die Unternehmen an geänderte Marktbedingungen anpassen könnten, denn das hätte zum Beispiel bedeutet, dass Standorte geschlossen oder Mitarbeiter\*innen gekündigt werden müssen, von der Fusion mit ausländischen Partnern und dem Verlust der Eigenständigkeit ganz zu schweigen.

Der Staat ist ein schlechter Unternehmer – das schien spätestens Mitte der 1980er-Jahre eine hinlänglich bewiesene Binsenweisheit zu sein.

.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> So lautete die Überschrift eines Artikel, den Friedman am 13. September 1970 in der New York Times veröffentlichte. Das Zitat findet sich in etwas ausführlicherer Formulierung bereits in seinem Buch Capitalism and Freedom aus dem Jahr 1962: "There is one and only one social responsibility of business — to use its resources and engage in activities designed to increase its profits so long as it stays within the rules of the game, which is to say, engages in open and free competition without deception or fraud."

#### **Neue Rollenverteilung**

Die Zeitspanne 1990-2010 war daher geprägt von Privatisierung, Deregulierung und Entbürokratisierung. Auch wenn nur wenige Staaten die neoliberalen Ideen so konsequent umsetzten wie Großbritannien (selbst bei Ronald Reagan war es mehr Rhetorik), galt es doch überall als höchste Tugend, Steuern zu senken, ständig über Einsparungen nachzudenken und vor allem keine Schulden zu machen. International gesehen wurde die Deregulierung des Kapitalverkehrs zu einem bleibenden Erbe der neoliberalen Ära.

Sie wurde auch zur Ursache der schwersten Krise der Weltwirtschaft nach 1945. Künftige Generationen von Historiker\*innen werden wohl die Turbulenzen, Kreditkatastrophen und Bankzusammenbrüche des Jahres 2008 als Wendepunkt ansehen, wo plötzlich sichtbar wurde, dass die Märkte genau deshalb nicht mehr funktionierten, weil es zu wenig (und keineswegs zu viel) an regelnden Vorschriften gab.

Der Schock dieser Krise reichte aber nicht aus, um an der Idee des deregulierten Kapitalverkehrs an sich zu rütteln. Lediglich am Ein- und Ausgang der Märkte wurden Wächter aufgestellt: Es gibt eine europäische Finanzmarktaufsicht, es gibt strengere Vorschriften für die Kapitalausstattung und die Liquidität von Banken sowie für die Information von Anleger\*innen.

Zwölf Jahre danach erschüttert wieder eine Krise die Weltwirtschaft, ausgelöst durch die Covid-19-Pandemie. Sie ist von völlig anderer Art als alle früheren Wirtschaftskrisen, denn ihre Ursache liegt weder im Platzen von Spekulationsblasen (wie bei der sogenannten "Dot-Com-Krise" 2001) noch in der plötzlichen Verteuerung von Rohstoffen (wie bei der Erdölkrise 1973), sie wurde weder durch Marktsättigung und Überproduktion ausgelöst (wie 1929) noch durch Krieg oder bewaffneten Konflikt. Es handelt sich um einen Fall von "aufgestautem Konsum", denn Angebot und Nachfrage sind zwar vorhanden, sie dürfen aber nicht zueinander finden, sondern müssen im wahrsten Sinn des Wortes voneinander Abstand halten.

Wie in den Dreißigerjahren muss also auch in der Gegenwart der Staat einschreiten. Er muss sich verschulden und mit dem solcherart geborgten Geld verhindern, dass Unternehmen in Konkurs gehen und dass Menschen arbeitslos werden, oder dass sie wenigstens nicht ihre Kaufkraft einbüßen, wenn der Job trotz allem verloren geht.

Die Expert\*innen der Arena Analyse 2021 sehen darin mehr als nur ein rasch vorübergehendes Krisenszenario. "Die Rollenverteilung zwischen Staat und Markt wird derzeit neu definiert", heißt es in einem Beitrag. Wieder einmal wird ein wirtschaftspolitisches Paradigma abgelöst, weil es offensichtlich nicht mehr für die aktuellen Herausforderungen taugt. Einer der Teilnehmenden bringt diese Beobachtung stellvertretend für viele ähnlich

lautende Formulierungen auf den Punkt: "Der Neoliberalismus in seiner harten Ausprägung ist tot."

## 1. Ausflug nach Utopia

Der englische Renaissancegelehrte und Staatsmann Thomas More (1478 – 1535) präsentierte schon 1516 eine Antwort auf die Frage, wie ein Wirtschaftssystem verfasst sein müsste, in dem alle genug bekommen, niemand Angst vor Armut und Krankheit haben muss und niemand im Daseinskampf unter die Räder kommt.

Er legte seine Ideen in einer Schrift nieder, die – der literarischen Mode der Zeit entsprechend – einen ziemlich umständlichen Titel trägt, nämlich Libellus vere aureus nec minus salutaris quam festivus de optimo rei publicae statu deque nova insula Utopia. Es handelt sich um einen fiktiven Bericht über eine Reise zur Insel Utopia. Das Buch erlangte nicht nur zeitlose Berühmtheit, auch der Name des erfundenen Staatswesens, eigentlich ein altgriechisches Wortspiel, das so viel wie "Nirgendwoland" bedeutet, wurde zum allgemeinen Begriff für jede Art einer erträumten anderen Welt. Denn obwohl Thomas More vor allem Kritik an den damals herrschenden Zuständen in England üben will, enthält sein Werk so viel an bis heute gültigen grundsätzlichen Überlegungen, dass es immer noch als Grundlage für Diskussionen und als Ideengeber für vielerlei radikale Entwürfe dienen kann.

Auf Utopia sind alle Menschen gleich. Sie tragen die gleiche Kleidung, wohnen in gleich aussehenden Häusern und leisten mehr oder weniger die gleiche Art von Arbeit. Dafür erhalten sie von der Gemeinschaft alles, was sie zu einem zufriedenen Leben brauchen, und zwar reichlich. Persönliches Eigentum gibt es nicht. Es gibt auch kein Geld oder sonstige symbolischen Tauschmittel, denn man treibt gar keinen Handel. Auch die Gemeinschaft als Ganzes akkumuliert Besitz nur zur Vorsorge gegen schlechte Zeiten: Man hält Vorräte, um den Konsumbedarf von zwei Jahren zu decken und legt Goldreserven an, um im Falle eines Angriffs von außen Söldner zu bezahlen, denn die Bewohner\*innen verabscheuen Kampf und Gewalt. Da bei der täglichen Arbeit alle gleichermaßen mit anpacken, können die laufenden Bedürfnisse leicht gedeckt werden. Der Arbeitstag beträgt nicht mehr als sechs Stunden, der Rest ist Freizeit. Die Menschen führen ein entspanntes Leben ohne Mühsal und Plage.

Die Geschichte von Utopia wurde im Laufe der Zeit sehr unterschiedlich interpretiert. Modernen Autor\*innen fällt am häufigsten die Ähnlichkeit zum Kommunismus auf: In Utopia gehört alles der Gemeinschaft, also dem Staat, nicht nur die Produktionsmittel, sondern auch die Wohnhäuser und die Dinge des täglichen Bedarfs. Christliche Interpret\*innen wollten die Civitas Dei von Augustinus wiedererkennen, andere Kommentator\*innen fanden immerhin Analogien zu mittelalterlichen Klostergemeinschaften mit ihrer Mischung aus produktivem Fleiß und persönlicher Bedürfnislosigkeit. Allerdings ist diese Bedürfnislosigkeit nicht asketisch, sondern auf Genuss gerichtet, nämlich auf vernünftigen Genuss ohne Exzesse und Völlerei.

Deshalb sieht zum Beispiel der Philosoph Ernst Bloch<sup>4</sup> Utopia als Musterbeispiel einer epikureischen Gemeinschaft.

Wenn man will, lässt sich aber auch die Idee des solidarischen Wohlfahrtsstaats entdecken, denn in Utopia müssen einerseits alle zum Gemeinwohl beitragen. Die Arbeitsleistung wäre in diesem Vergleich das Äquivalent zu Steuern und Abgaben. Andererseits wird jeder und jede versorgt und gepflegt, wenn er oder sie erkrankt oder alt und gebrechlich wird. Kostenlose Spitäler gibt es klarerweise auch.

#### Denkanstöße für die Moderne

Trotz seiner antikapitalistischen Grundverfassung organisiert Utopia seine Außenbeziehungen nach merkantilistischem Vorbild. Die Inselrepublik exportiert nämlich Waren und Rohstoffe (vor allem Edelmetalle) und verbietet zugleich alle Einfuhren. Mit dem Handelsüberschuss werden die oben erwähnten Staatsreserven finanziert, er wird also gehortet. Da Utopia mit seinen Nachbarländern Wirtschaftsbeziehungen aufrechterhält, von denen es dauerhaft stärker profitiert als die anderen, agiert es wie ein imperialistischer Staat. So argumentiert der deutsche Historiker Hermann Oncken, der besonders betont, dass Utopia seine Handelspartner in Schuldabhängigkeit treibt.

In satirischem, manchmal auch naivem Ton handelt Thomas More so eine erstaunliche Fülle an Fragen ab, in denen sich aktuelles Nachdenken über eine gerechtere Welt wiederfindet.

#### **Eigentum:**

Utopia verbannt das Eigentum und besiegt gerade dadurch die Armut. Das Verlangen nach Besitz entsteht gar nicht erst, so schreibt More, weil alle wissen, dass sie ohnehin alles erhalten, was sie brauchen. Ein hochaktueller Gedanke: Die Corona-Pandemie hat die Sehnsucht nach einer Welt erweckt, in der das Miteinander und die Versorgung Vorrang vor Wettbewerb und dem Drang nach Performance genießen. Wachstum, Reichtum, Überfluss haben eine Kehrseite, nämlich Ausbeutung, Armut und Ressourcenverschwendung. Wären wir nicht alle glücklicher, wenn wir uns auf das beschränken, was wir wirklich brauchen? Solche Fragen werden in der Nach-Corona-Ära weiter auf die Tagesordnung drängen, finden mehrere Teilnehmende der Arena Analyse 2021. "Wir werden erkennen, dass wir auch ohne stetiges Wirtschaftswachstum unser Auslangen werden finden können, dass wir in Zeiten echter Krisen als Europäer nur GEMEINSAM handlungsfähig sind", heißt es in einem Beitrag. Ein anderer hält fest, dass "eine mehr oder weniger ausgeprägte Kritik am Wachstumsparadigma" typisch "für viele Ansätze zur Neugestaltung der Marktwirtschaft nach der Krise" ist.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Im vierten Kapitel seines Werks "Das Prinzip Hoffnung"

#### Gleichheit:

Thomas More lebte in einer Gesellschaft, die von starker Ungleichheit geprägt war, sowohl wirtschaftlich als auch gesellschaftlich. Als Gegenentwurf erfindet er ein Land, in dem alle gleich sind. Sie genießen bescheidenen Wohlstand, tragen sogar Einheitskleidung wie in China zu Zeiten von Mao Zedong, aber jeder hat gleich viel wie alle anderen und ist deshalb zufrieden. Damit nimmt More einen modernen Gedanken vorweg, der mittlerweile auch empirisch abgesichert ist: Dass nämlich Zufriedenheit nicht vom absoluten Wohlstandsniveau abhängt, sondern vom relativen zumindest dann, wenn eine gewisses Mindestniveau erreicht wurde<sup>5</sup>. Auch in der Arena Analyse wird mehrfach darauf verwiesen, dass eine politische Herausforderung der näheren Zukunft in der "Bekämpfung von Ungleichheit" bestehen wird. Die "wachsende Ungleichheit im Gefolge der Globalisierung" wird als Problem gesehen. Denn diese Globalisierung hat das absolute Wohlstandsniveau gerade in ärmeren Ländern und bei niederen Einkommensschichten massiv gehoben, aber in den wohlhabenden Ländern zu größerer Ungleichheit zwischen den obersten und den mittleren Einkommensschichten geführt.

#### Der Wert des Geldes:

In Utopia werden Gold und Silber geringgeschätzt. Man könnte ja ohnehin nichts damit kaufen. Damit seine Leser\*innen so einen kühnen Gedanken nachvollziehen können, muss More allerdings einen psychologischen Trick anwenden, er berichtet nämlich, dass auf dieser Insel die niedrigsten Alltagsgegenstände aus Edelmetall hergestellt werden. Gold ist gerade gut genug für Küchengeschirr, Geräte zur Feldarbeit und die Ketten, mit denen Gefangene gefesselt werden. More erinnert so daran, dass der hohe Wert, den Gold in der tatsächlichen Welt besitzt, kein intrinsischer ist, sondern ein zugeschriebener: Der Besitzer eines Goldbarrens weiß, dass er ihn gegen eine große Menge andere Güter eintauschen kann, weil jeder Handelspartner seinerseits weiß, dass er den eingetauschten Goldbarren ebenfalls weitertauschen kann. Der Wert des Goldes besteht ausschließlich darin, dass alle an seine Eintauschbarkeit glauben und wissen, dass auch die jeweils anderen daran glauben. Wenn jemand diese Übereinkunft durchbricht, wie die Utopier\*innen, und Gold nur mehr als minderwertigen Werkstoff ansieht, implodiert das System. Die zeitgenössischen Leser\*innen waren mit solchen Überlegungen großteils überfordert. Im 21. Jahrhundert ist das Prinzip

\_

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> In Experimenten wurden Menschen vor die Wahl zwischen zwei hypothetischen Lebenssituationen gestellt. Im einen Fall wählen sie ein Leben in bescheidenem Wohlstand und wissen, dass dieses Niveau annähernd das gleiche ist wie bei den Menschen in ihrem Umfeld. Im zweiten Fall würde sich ihr Einkommen verdoppeln, aber das ihrer Freunde und Bekannten verdreifachen. Fast alle lehnen diese zweite Möglichkeit ab.

leichter verständlich, schließlich wurde seit den Zeiten Thomas Mores das symbolische Tauschmittel immer weiter entmaterialisiert: Edelmetall wich dem Papiergeld, das Papiergeld machte Kreditkarten Platz und diese wiederum der berührungslosen Überweisung, die an die Stelle des Tauschvorgangs eine rein virtuelle Rechenoperation setzt.

#### **Erzwungene Rechtschaffenheit:**

Thomas Mores Utopia ist eine totalitäre Gemeinschaft. Die Menschen sind unter anderem deshalb fleißig und friedlich, weil sie unter ständiger sozialer Kontrolle stehen. Eine Truppe von (gewählten) Aufpassern – genannt Syphogranten – hält beständig nach Faulenzer\*innen Ausschau, die sich vor Arbeit oder Studium drücken. Auch die Freizeit darf nicht nach Belieben genutzt werden. Einfach kontemplativ herumhängen oder in der Taverne ein paar Humpen trinken, das geht nicht. Frei wählen dürfen die Menschen nur zwischen Tätigkeiten wie Lernen, Forschen, Studieren oder der Beschäftigung mit Wissenschaft, Literatur und Kunst. Gleichheit und Tugend sind nicht gemeinsam mit Freiheit zu haben, da machte sich More sichtlich keinerlei Illusionen. Uns beschäftigt heute die Frage, ob Marktwirtschaft ohne liberale Demokratie sowie umgekehrt Demokratie ohne freie Marktwirtschaft möglich sind. Die Systemkonkurrenz der nahen Zukunft wird im "Wettstreit zwischen liberalen Demokratien mit reiner (oder sozialer) Marktwirtschaft im Westen und autokratisch geführten Staaten mit gelenkter oder sozialistischer Marktwirtschaft im Osten und Südosten" bestehen, heißt es in einem Expertenbeitrag.

#### Solidarität:

Utopia verwirklicht zahlreiche Ideen, die für die soziale Marktwirtschaft typisch sind, auch wenn das System im Ganzen auf eigentumslosen Kommunismus ausgelegt ist. Es gibt eine Grundsicherung – jeder hat Anspruch auf Essen, Kleidung und Wohnung. Es gibt eine Art von Umverteilung von denen, die arbeiten, zu jenen, die das nicht können, weil sie alt oder krank sind. Und es gibt die Verpflichtung, im Rahmen der eigenen Möglichkeiten zu dieser solidarischen Versorgung beizutragen, nämlich durch Arbeit. Auch heute nehmen die aktuellen Ansätze, wie sich das Wirtschaftssystem weiterentwickeln könnte, das Modell der sozialen oder ökosozialen Marktwirtschaft als Ausgangspunkt. Ein Zitat stellvertretend für viele: "Vor 60 Jahren erkannte man, dass die richtige Antwort auf die kapitalistische Ausbeutung nicht der Kommunismus sein kann, sondern die soziale Marktwirtschaft. Ich bin überzeugt, dass sich auch angesichts der künftigen Herausforderungen eine weiterentwickelte Marktwirtschaft als das überlegene System durchsetzen wird."

1. Ausflug nach Utopia

#### 2. Der Staat soll's wieder richten

Der Anbruch der neoliberalen Epoche in den 1980er-Jahren war von heftigen politischen Kontroversen begleitet – was aber nichts daran änderte, dass sich das Paradigma von "mehr privat – weniger Staat" fast überall etablierte.

Anfangs allerdings stieß die britische Premierministerin Margret Thatcher außerhalb ihres Heimatlandes auf wenig Zustimmung. Ihre Politik galt als hartherzig, wenn nicht gar sozialdarwinistisch. Sie setzte durch, dass die defizitären, von staatlichen Förderungen abhängigen Kohlenbergwerke geschlossen oder an internationale Konzerne verkauft wurden, ohne Rücksicht auf die tausenden Jobs, die dabei verloren gingen. Staatsbetriebe wurden privatisiert, was ebenfalls fast immer zu Massenentlassungen führte. Ob die neuen privaten Eigentümer Briten waren oder internationale Investoren, ob sie das Unternehmen überhaupt weiterführen oder filetieren wollten – solche patriotischen Empfindsamkeiten wurden stets vom Tisch gewischt. British Steel verschwand nach einem Börsengang im holländischen Konzern Corus. Rolls Royce wurde zunächst zerschlagen, die prestigeträchtige Automarke landete schließlich bei der deutschen BMW-Gruppe. Aber nicht nur große Unternehmen gingen in private Hände, sondern auch öffentliche Wohnhausanlagen, Häfen, Bahn- und Buslinien, sogar Wasserund Stromversorger.

Die Rhetorik der "Eisernen Lady" verstärkte das Bild einer kalten Sachzwang-Rationalität. "Wenn du unpopuläre Entscheidungen triffst, hassen dich die Leute heute, aber künftige Generationen werden dich lieben", lautete eines ihrer Zitate. Solidarität hielt sie für Bevormundung: "So etwas wie die Gesellschaft gibt es nicht. Es ist die Pflicht jedes einzelnen, zuerst für sich selber zu sorgen." Ein andermal meinte sie: "Der Wohlfahrtsstaat ist ein sozialistischer Wolf im Schafspelz." Sie fand, dass die Angst vor Arbeitslosigkeit auch ihr Gutes habe, weil sie die Leute fleißiger macht und auf Trab hält, "it keeps people on their toes".

Allerdings erwies sich die Rosskur, die sie der britischen Wirtschaft verordnete, zunächst als erfolgreich. Ineffiziente Strukturen wurden saniert, veraltete Industrien geschlossen oder radikal modernisiert, dank zahlreicher Deregulierungen entstand ein moderner Finanzsektor. Der harte Kurs führte zu einem Wirtschaftsboom ab der Mitte der 1980er-Jahre, der auch die Arbeitslosigkeit auf das niedrigste Niveau seit Kriegsende drückte. Thatchers Beispiel machte Schule, daheim wie im Ausland. Als 1997 die Labour Party an die Macht kam, dachte der neue Premier Tony Blair keine Sekunde daran, Privatisierungen rückgängig zu machen oder die Staatsausgaben zu erhöhen. Andere Länder kopierten zumindest das, was in Großbritannien funktioniert hatte, nämlich den Verkauf von Staatsindustrien, zogen aber zugleich ihre Lehren aus der gründlich schiefgegangenen British Rail Privatisierung, die nirgendwo kopiert wurde.

Nur die harsche Sprache Thatchers ließ man anderswo beiseite. Schon in den 1990er- und 2000er-Jahren hätten so gut wie alle Politiker\*innen aller

EU-Staaten das Etikett "neoliberal" empört von sich gewiesen. Nach dem Finanzcrash von 2008 wurde es endgültig zum negativen Kampfvokabel. Tatsächlich aber war die Politik der OECD-Länder in den Jahren zwischen 1985 und 2019 durchgehend von der Idee dominiert, dass der Staat sich aus der Wirtschaft heraushalten soll: Er soll nicht nur keine Unternehmen betreiben, sondern auch für ein Umfeld aus möglichst wenigen Vorschriften, möglichst wenigen Zoll- und Handelsschranken, sowie niedrigen Steuern sorgen. Der schlanke Staat wurde zum Ideal, ein Staat, der sehr sparsam mit seinen Ausgaben umgeht und dabei auch keine Schulden macht. Im Vertrag von Maastricht, der die Grundlage für die gemeinsame europäische Währung bildet, ist dieses Idealbild sogar verbindlich festgelegt, die Unterzeichner verpflichten sich zu einem ausgeglichener Staatshaushalt mit nicht mehr als 3% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) an Neuverschuldung und zu einer Staatsschuld, die 60% des BIP nicht übersteigt. Bei der Verwendung öffentlicher Gelder sollen Investitionen Vorrang gegenüber Konsumausgaben haben, und noch einiges mehr.

#### Der große Paradigmenwechsel

Doch dann kam die Covid-19-Pandemie und stellte das Bild auf den Kopf. Nichts könnte von den Maastricht-Vorgaben weiter entfernt sein als die Realität der Jahre 2020 und 2021, wo die Staaten sich in nie zuvor erlebter Höhe verschulden, um Unternehmen zu retten. Sie erhalten Arbeitsplätze von Menschen, deren Arbeitsleistung derzeit gar nicht gebraucht wird, und versuchen, Konsum nicht nur zu stimulieren, sondern zu schaffen. Das Budget der Republik Österreich sieht für 2021 rund 51 Milliarden Euro an Corona-Hilfsgeldern vor, das sind rund 12% des BIP. Dazu kommen noch die Gelder aus dem gemeinsamen EU-Hilfstopf von 750 Milliarden Euro.

Und Europa ist kein Sonderfall. Die EZB hat die weltweiten Hilfsgelder zusammengezählt und kam auf eine Summe von 4,2 Trillionen Dollar. Das entspricht einem hypothetischen Defizit von 17%, gemessen am weltweiten Sozialprodukt. Zwar handelt es sich um angekündigte Summen, wo noch abzuwarten bleibt, wieviel davon tatsächlich ausgeschüttet wird. Ein wenig plakativ lässt sich aber sagen: 2021 werden in Österreich 12% der gesamten Wirtschaftsleistung vom Staat auf Pump künstlich erzeugt, weltweit sind es sogar 17%.

Bei dieser Rückkehr des Staates in die Wirtschaft handelt es sich aber nicht nur um eine krisenbedingte Anomalie, finden die Expert\*innen der Arena Analyse, sondern um eine nachhaltige Veränderung, die längst fällig war. Entwicklungen, die sich schon länger abzeichneten, wurden durch die Krise beschleunigt und verstärkt. Mit dem Ergebnis, dass die Wirtschaftstreibenden das Umfeld, in dem sie nach der Pandemie tätig sein werden, vermutlich kaum wiedererkennen. Wie das britische Wirtschaftsmagazin Economist (traditionell ein Hort der klassisch-liberalen Wirtschaftslehre)

schreibt, werden die Unternehmen vielmehr feststellen, dass "drei Grundsätze der modernen Wirtschaft ins Wanken geraten sind – der Vorrang der Shareholder, die Globalisierung und ein schwacher Staat".

Ein Teilnehmer der Arena Analyse meint in seinem Beitrag: "Die Wahrnehmung scheint zu sein, dass die Herausforderungen der Zukunft nur durch stärkere Staatseingriffe beantwortet werden können. Ich erwarte, dass dieser Trend anhalten wird". Eine Expertin beobachtet "eine Orientierung hin zu einer stärkeren Steuerung der marktwirtschaftlichen Ordnung". Andere Zitate ähnlichen Inhalts lauten etwa: "Wir brauchen eine neue Qualität der Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Staaten" oder verweisen darauf, "dass der Staat als wirkmächtige Entität alles andere als am Rückzug ist, dass es vielmehr eines funktionstüchtigen staatlichen Gemeinwesens zur Krisenbewältigung bedarf."

Schließlich betonen die Expert\*innen auch, dass diese Entwicklung nicht erst mit der Corona-Krise begonnen hat: "Die Eingriffe des Staates sind schon derzeit wesentlich größer als noch vor wenigen Jahrzehnten und diese Entwicklung wird weitergehen müssen."

Einen Aspekt des wachsenden Staatseinflusses hat der Ökonom Marc Robinson quantitativ näher untersucht, nämlich die öffentlichen Ausgaben. Ihr Anteil am BIP wird deutlich zunehmen, argumentiert Robinson in einem Buch mit dem Titel *Bigger Government – The Future of Government Expenditure in Advanced Economies*, das zum größten Teil schon vor dem Ausbruch der Pandemie verfasst wurde. Die Financial Times wählte es unter die 10 wichtigsten Wirtschafts-Bücher des Jahres 2020.

Als wichtigsten Treiber für höhere Staatsausgaben hat Robinson Gesundheitsversorgung und Pflege identifiziert. Dort werden auch ohne von außen kommende Katastrophen angesichts einer alternden Bevölkerung einerseits und Versäumnissen der Vergangenheit andererseits hohe Investitionen und hohe laufende Ausgaben auf die Steuerzahler\*innen zukommen. Alle Staaten haben zudem auf die eine oder andere Art Nachholbedarf bei der Infrastruktur. Die Klimakrise verstärkt diesen Bedarf, weil CO2-intensive Bereiche wie der Autoverkehr oder die Energieproduktion öko-verträglich gemacht werden müssen.

#### Aus den Schulden herauswachsen

Woher aber soll das Geld für diese Ausgaben kommen? Derzeit ist das Schuldenmachen angesichts von Null- oder sogar Negativzinsen kein Problem, doch niemand wagt eine Prognose darüber, wie lange diese Ausnahmesituation anhalten wird. Auf die Dauer wird die kontinuierliche Ausweitung der Geldmenge wohl nicht zielführend sein. Tatsächlich spielen ja die Finanzminister der spendenfreudigen Staaten bereits Szenarien für den Abbau der Schulden in einigen Jahren durch. Die politisch beliebteste Variante beschreibt ein Teilnehmer der Arena Analyse als "Herauswachsen aus den Schulden: Wenn das BIP deutlich wächst, wird auch der prozentuelle

Anteil der Staatsschuld am BIP immer kleiner. Dafür gibt es ein historisches Beispiel: Die USA hatten nach dem 2. Weltkrieg 130% Staatsschulden, die aber kein Problem darstellten, weil das Wachstum in den 1950er- und 1060er-Jahren so hoch war."

So eine Situation kann aber nur eintreten, wenn die Wirtschaft boomt. Eine gute Konjunktur verändert nicht nur die relative Höhe von Verbindlichkeiten, sondern verschiebt auch das Verhältnis zwischen öffentlichen Einnahmen und Ausgaben. Die Steuereinnahmen steigen, wenn die Unternehmen Gewinne machen, höhere Gehälter zahlen und die Menschen daher mehr konsumieren. Gleichzeitig sinken die Ausgaben für Arbeitslosigkeit und diverse Sozialleistungen.

Mit anderen Worten: Der starke Staat braucht eine gut funktionierende Marktwirtschaft, die ihm seine Stärke überhaupt erst verleiht.

"Was den Staat befähigt, jetzt kurzfristig einzuspringen, sind einerseits frühere Steuereinnahmen, andererseits künftige Steuereinnahmen für die Rückzahlung von Schulden. Das Geld, das der Staat ausgibt, um der Wirtschaft zu helfen, muss so oder so von der Wirtschaft wieder verdient werden."

Schon an dieser skizzenhaften Überlegung zeigt sich, dass der Paradigmenwechsel im Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft nicht einfach in einem Rückgriff auf die Rezepte der Vergangenheit besteht. So verlockend es sein mag, die Entwicklung auf Formeln wie "Keynes statt Hayek" zu bringen, so sehr gehen solche Vereinfachungen am Kern der Veränderungen vorbei. Tatsächlich handelt es sich eher darum, dass der Staat einen nicht mehr funktionierenden Markt wiedererrichten muss.

#### Der Staat erschafft neue Märkte

Oder überhaupt erst einen Markt schaffen muss, wo es ihn noch nicht gibt, er aber wünschenswert wäre. Denn die künftige stärkere Rolle des Staates beschränkt sich nicht auf Ausgaben und Konjunkturstützungen. Die Politik wird darüber hinaus viel mehr noch in ihrem angestammten Zuständigkeitsbereich gefordert sein, nämlich beim Festlegen und Durchsetzen von Spielregeln, dem Gestalten von Rahmenbedingungen. Drei Bereiche sind es, wo derzeit der Markt deshalb nicht funktioniert, weil es zu wenige oder die falschen Vorschriften gibt:

1. Die Globalisierung ist in Misskredit geraten. Menschen demonstrieren gegen Handelsverträge, populistische Politiker\*innen reden über Handelsbilanzdefizite mit Worten, die der Kriegsrhetorik entlehnt sind. Strateg\*innen stellen Analysen darüber an, ob in zehn Jahren China oder die USA die mächtigere Volkswirtschaft sein wird. Mit dem Etikett "regional" lässt sich jedes Produkt gleich doppelt so gut verkaufen. Klar ist, dass die internationalen Wirtschaftsbeziehungen derzeit umgeformt werden, und zwar von politischen Kräften. Ob die Ära von freien internationalen Märkten vorbei ist, scheint noch nicht entschieden, vieles an

- der Globalisierung ist sicherlich unumkehrbar. Jedenfalls wird hier ein wichtiger Bereich politisch neu gestaltet mehr darüber im Kapitel 3.
- 2. Der Kampf gegen den Klimawandel macht es wünschenswert, dass Marktbedingungen definiert werden, unter denen CO2-Belastung und Ressourcenverbrauch hohe Kosten verursachen, dagegen klima- und umweltschonendes Wirtschaften Kostenvorteile bringt. Derzeit ist es bekanntlich umgekehrt, wer seine Abgase und seinen Müll einfach in die Umwelt kippt, kommt billiger davon. Mit dieser Herausforderung befasst sich das Kapitel 5.
- 3. Schließlich hat auch die Digitalisierung eine Situation geschaffen, die dringend nach staatlicher (und meist sogar internationaler) Regulierung ruft. In der Datenwirtschaft sind globale Quasi-Monopole entstanden. Die Plattform-Ökonomie brachte neue Formen von Ausbeutung mit sich. Das Internet als virtuelles Nirgendwo erleichtert Steuervermeidung und macht es möglich, dass sich Unternehmen auch sonst den nationalstaatlichen Regeln entziehen. Schließlich müssen auch Fragen rund um das Urheberrecht auf Daten, den Schutz der Privatsphäre und die Verhinderung von Datenmissbrauch geklärt werden. Damit das Internet zu einem Markt im Sinne der klassischen Ökonomie werden kann, sind also massive politische Eingriffe nötig wie in Kapitel 6 ausgeführt wird.

Es würde bei weitem zu kurz greifen, die gegenwärtige Entwicklung lediglich für eine Rückkehr zu den Rezepten der Jahre 1930 bis 1980 zu halten (ob man diese nun "keynesianisch" nennen will oder nicht). Zum Beispiel haben im wirtschaftspolitischen Paradigma der Zukunft Staatsbetriebe weiterhin keinen Platz. Das steht nicht im Widerspruch dazu, dass die öffentliche Hand als Kernaktionär in einem Unternehmen einsteigt, das als strategisch wichtig eingestuft wird – solche Schritte waren auch in den letzten Jahrzehnten keineswegs tabu und auch durchaus mit den Wettbewerbsregeln der EU kompatibel. Umgekehrt wird der Staat sich künftig nicht damit begnügen, das Graben von keynesianischen Löchern zu beauftragen. Vielmehr werden sich sowohl öffentliche Investitionen als auch Förderungen und Verbote darauf konzentrieren, die Funktionstüchtigkeit und Dynamik von Märkten abzusichern.

Die künftige Rolle des Staates gegenüber der Wirtschaft ist somit weder eine der Dominanz noch eine des zurückhaltenden Dieners, sondern lässt sich am ehesten mit der eines Schiedsrichters bei einem Sportwettkampf vergleichen, oder mit der eines Ermöglichers. Mit den Worten einer Expertin: "Es kommt nicht auf wenig oder viel Staat an, sondern auf die Qualität dessen, was der Staat macht."

## 3. Die Zukunft der Globalisierung

Der Begriff der Globalisierung geistert seit den 1980er-Jahren durch die wirtschaftspolitische Literatur und die dazugehörige politische Auseinandersetzung. Das Wort bezeichnet in sehr umfassender und daher entsprechend schwammiger Bedeutung die ständig wachsenden Verflechtungen der Wirtschaft über Staatsgrenzen hinaus. Auch die wachsende internationale Mobilität der einzelnen Menschen gehört dazu und in der Folge die steigende Bedeutung der zwischenstaatlichen und überstaatlichen Beziehungen. Sichtbare Manifestationen dieser Entwicklung sind einerseits die G20-Gipfel, wo seit 1999 die 20 führenden Industriestaaten ihre gemeinsamen Interessen diskutieren und abstimmen – und wo vom ersten Tag an Gegner mit zum Teil gewalttätigen Protesten ihre Fundamentalkritik am Vorgang der Globalisierung sichtbar machten.

Zum Zweiten verkörpert die WTO die Idee einer weltweit vernetzten, durch keine Grenzen behinderten Wirtschaft. Diese übernationale Organisation wurde 1994 explizit zum Zwecke des Abbaus von zwischenstaatlichen Handelsschranken errichtet. In der Praxis fungiert die WTO als Schiedsrichterin bei Streitigkeiten, vor allem aber als Hüterin des Freihandelsgedankens und als Beraterin bei Handelsverträgen. Wo es sonst keine rechtlichen und vertraglichen Grundlagen für den Warenaustausch gibt, können die WTO-Regeln als Mindeststandard herangezogen werden.

So wirklich real und für alle spürbar wurde die Globalisierung aber erst mit dem rasanten Vormarsch des Internet. Innerhalb kurzer Zeit schrumpfte die Welt auch für den persönlichen Gebrauch immer mehr auf ein irgendwie überschaubares Format. Nachrichten und Bilder aus den entlegensten Gebieten des Globus sind mit wenigen Klicks verfügbar, die Medien ferner Länder lassen sich ebenso problemlos konsumieren, also würde man in einer zehntausend Kilometer entfernten Stadt zum Kiosk gehen. Wer den Sturm auf das Capitol in Washington am 6. Jänner 2021 auf CNN verfolgte, für den spielte es keine Rolle, ob er in New York, in Sydney oder in Wien vor dem Bildschirm saß. Schließlich wurden mit dem Aufstieg der Online-Handelshäuser die fernen Länder nicht nur sichtbar, sondern auch greifbar und konsumierbar, man kann Waren vom anderen Ende der Welt so bestellen und liefern lassen, als kämen sie aus dem Nachbarbezirk (und oft dauert die Lieferung auch gar nicht viel länger).

Die Wirtschaft verwirklichte nach und nach die 200 Jahre alte Idee David Ricardos von der internationalen Arbeitsteilung. Industriestandorte sind heute durch ein System an globalen Lieferketten vernetzt, die ausschließlich dem Gebot der Effizienz unterworfen sind. Welche Produkte wo hergestellt werden, hängt fast nur davon ab, wo sie am billigsten zu haben sind.

Die Globalisierung führte zu einer starken Zunahme des internationalen Handels und kann als Erfolg für sich ins Treffen führen, dass dadurch weltweit der Wohlstand gesteigert und die Armut bekämpft wurde. So zeigen Zahlen,

die von der Weltbank veröffentlicht wurden, dass zwischen 1988 und 2013 das weltweite Medianeinkommen um 24% anstieg. Der weltweite Anteil an unter der Armutsgrenze lebenden Menschen sank (trotz massiv angewachsener Weltbevölkerung) von 35% auf 10.7%<sup>6</sup>.

Wo diese Entwicklung trotzdem kritisiert wurde, geschah es stets entweder aus ökologischen und kapitalismuskritischen Motiven, oder aber mit dem Blick auf kurzfristige nationale Interessen. Schließlich erzeugt die internationale Arbeitsteilung auch Verlierer, nämlich dort, wo nicht mehr konkurrenzfähige Industrien untergehen. Der Ratschlag Ricardos, dass man solche Niederlagen zum Aufbau anderer, erfolgreicherer Branchen nutzen möge, löst in der realen Welt selten großen Beifall bei den Betroffenen aus. Der Wahlerfolg von Donald Trump 2016 baute ja zu einem großen Teil auf dem Unmut über die Bedrohung und Vernichtung amerikanischer Industrien durch billigere und qualitativ bessere Importe. Fundamentale Gegner der Globalisierung werfen ihr zudem vor, dass sie die Ausbeutung ärmerer Staaten durch den reichen Norden ermöglichen würde (was sich allerdings aus den realen Wachstumszahlen nicht ableiten lässt), vor allem aber, dass dadurch überzogenes, nicht nachhaltiges Wachstum mit großer Ressourcenverschwendung ausgelöst würde.

#### Freihandel schafft Abhängigkeit

Beide Hauptstränge der Kritik, die nationalistisch-protektionistische wie auch die wachstumskritische, nahmen in den letzten Jahren stark zu. Mühsam vorbereitete Handelsverträge wie TTIP oder CETA stießen auf heftige Kritik oder scheiterten vollends. Einfuhrzölle und Gesetze gegen Direktinvestitionen bei Unternehmen "von nationalem Interesse" stellten immer häufiger politische Interessen eines Landes über die potenziellen Vorteile aus dem Freihandel. Doch dass die wechselseitigen Abhängigkeiten über die weit verzweigten Lieferketten an sich ein Problem sein könnten, fiel offenbar niemandem auf – bis die Covid-19-Pandemie die Schließung der Grenzen erzwang und das System ins Wanken brachte.

Seither ist viel von Deglobalisierung und Renationalisierung die Rede. Der Schock der unterbrochenen Lieferketten trifft auf eine bereits vorhandene kritische Stimmungslage. Rechtspopulisten haben schon vor Jahren die Globalisierung als dankbares Feindbild entdeckt, Politiker wie Donald Trump in den USA oder Jair Bolsonaro in Brasilien erhoben das Prinzip "erst wir, dann die anderen" zum Motto ihrer Politik. Ihre unilateralen Alleingänge und die angezettelten Handelskriege der Jahre 2016–2020 haben allerdings auch bewirkt, dass die Fehlentwicklungen durch die Globalisierung inzwischen differenzierter gesehen werden. Ein Beitrag zur Arena Analyse bringt diese Sichtweise auf den Punkt: "Wir brauchen ein neues Verständnis von

\_

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession

Globalisierung. Keine Rückabwicklung, jedoch eine neue Interpretation, die auch die negativen Folgen, insbesondere Abwanderung von ganzen Industriebereichen in Billiglohnländer, adäquat berücksichtigt."

Die neue Herausforderung hat nichts mit dem schon vor Jahren geprägten Begriff "Glokalisierung" zu tun. Diese etwas holprige Wortschöpfung beschreibt die Tatsache, dass Trends wie Regionalität, kleinräumige Wirtschaftskreisläufe und bodenständige Authentizität keinen Widerspruch zur Globalisierung darstellen, sondern sie ergänzen und sogar von ihr profitieren. Regionale Nischenprodukte, handwerkliche oder landwirtschaftliche Spezialitäten aus idyllischen Nebentälern können sich gerade deshalb entwickeln, weil sie nicht auf einen begrenzten lokalen Absatzmarkt angewiesen sind, sondern dank Internet an ein weltweites Vertriebsnetz andocken können.

Der Paradigmenwechsel, der derzeit stattfindet, lässt sich dagegen eher mit dem Titel "Resilienz statt Effizienz" überschreiben. Diese Formulierung findet sich in Papieren der OECD, sie zieht sich auch wie ein roter Faden durch Jahresbericht des World Economic Forum Davos<sup>7</sup>. Die Fragilität einer globalisierten Wirtschaft und die damit verbundenen Risiken stehen mit einem Mal im Vordergrund der Überlegungen. Mit dem veränderten Blick wird sichtbar, dass in beunruhigend vielen Industrien einige wenige wichtige Zulieferer einen potenziellen Flaschenhals darstellen. "Das Coronavirus hat aufgezeigt, wie schnell eine unregulierte Globalisierung zur Gefahr werden kann", schreibt ein Experte der Arena Analyse. Im ersten Quartal 2020 mussten so gut wie alle Unternehmen in der EU mit Lieferengpässen oder Ausfällen von Zulieferern zurechtkommen.

Schließlich entpuppte sich auch die Transport-Infrastruktur selbst als Flaschenhals. Zum Beispiel entstand durch die große Zahl an Covid-bedingten Produktionstopps in den USA eine reichlich kuriose Schieflage: In den amerikanischen Häfen bleiben viele tausend leere Container liegen, die normalerweise mit Waren gefüllt nach China verschifft worden wären. Dort kam es in der Folge zu einem empfindlichen Mangel an solchen Behältern, wodurch die Transporte Richtung Europa verzögert wurden.

#### Autonom und trotzdem vernetzt

Solche und ähnliche Erfahrungen legen nach Ansicht mehrere Arena-Analyse-Expert\*innen einen Schluss nahe: "Freie Märkte allein können in einer globalisierten Wirtschaft keine Stabilität gewährleisten. Wenn das System der internationalen Wirtschaftsverflechtungen aufrechterhalten werden soll, braucht es staatliche und überstaatliche Regeln, die es weniger störungsanfällig und krisenfest machen." In einem anderen Beitrag wird

.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> The Global Risks Report 2021, 16th Edition

diese Erkenntnis noch allgemeiner formuliert: "Eine komplexe globalisierte Wirtschaft braucht von Zeit zu Zeit aktive korrigierende Eingriffe."

Solche Zitate machen zugleich klar, dass die Expert\*innen keineswegs von einem Ende der Globalisierung oder auch nur von einer fundamentalen Richtungsänderung ausgehen: "Es geht um die Frage, wie man die Globalisierung gestalten kann, nicht um eine Rückabwicklung. Bei allen Problemen sind die Vorteile einfach zu groß, als dass eine Rückkehr zu geschlossenen Grenzen realistisch wäre."

Auch die empirischen Daten zeigen, dass sich die Verflechtung der Weltwirtschaft nicht zurückdrehen lässt. Das weltweit agierende deutsche Logistikunternehmen DHL gibt Jahr für Jahr den Global Connectedness Index<sup>8</sup> heraus. Er zeigt für das Jahr 2020 einen deutlichen Rückgang des grenzüberschreitenden Handels mit Waren und Dienstleistungen, allerdings liegt das Niveau immer noch um mehr als 20% über dem Wert des Jahres 2000. Auch der Rückgang fiel geringer aus als im Jahr der Finanzkrise 2008.

Zitat aus den Beiträgen der Arena Analyse: "Bei aller berechtigten Kritik an den Auswüchsen der Globalisierung: Der wirtschaftliche Neo-Nationalismus kann nicht funktionieren. Jede Volkswirtschaft, die sich abschottet, wählt den Weg in die Armut. Das gilt in noch höherem Maße für Österreich. Österreich ist eine offene Volkswirtschaft, exportorientiert. Gut die Hälfte des BIP hängt zumindest indirekt vom Export und vom Auslandstourismus ab."

Wie aber kann man die Globalisierung gestalten? Wie werden die sozialen und ökologischen Fragen gelöst, die durch das Abwandern von Industrien in Niedriglohnländer sowie in Länder mit geringen Umweltauflagen entstehen?

Instrument erster Wahl, wenn die Spielregeln des internationalen Handels neu gestaltet werden sollen, sind stets Handelsverträge. Im Falle der EU liegt hier die Zuständigkeit bei der Kommission, nicht bei den einzelnen Mitgliedsländern. Freihandelsverträge haben schon in der Vergangenheit regelmäßig Klauseln über soziale und ökologische Standards enthalten. Im Falle des Abkommens mit Kanada wurden sie erstmals zum zentralen Streitpunkt und sind daher im endgültigen Vertrag entsprechend stark formuliert. Beim Handelsabkommen mit Südamerika (Mercosur) wurde sogar der Beschluss des fertig vorliegenden Abkommens fürs Erste ausgesetzt, weil den meisten EU-Ländern die Auflagen zum Schutz des Amazonas-Urwalds zu wenig verbindlich formuliert sind. In Zukunft sollten solche Klauseln dafür sorgen, dass auch der Weltmarkt zu einem Marktplatz wird, auf dem ökologisch nachhaltiges und sozial verantwortungsvolles Agieren den höheren Profit bringt – das wünscht sich jedenfalls eine Arena-Analyse-Expertin: "In den Handelsregeln müssen Mechanismen geschaffen werden, die es erlauben, Produkte, die unter unfairen Bedingungen produziert werden, an der Grenze

-

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> <u>https://www.dhl.com/qlobal-en/spotlight/qlobalization/qlobal-connectedness-index.html</u>

soweit zu belasten, dass die Wettbewerbsvorteile niedrigerer Standards ausgeglichen werden."

#### Gesetze statt Selbstverpflichtungen

Die Neuordnung der Globalisierung wird auch innerstaatliche Gesetze oder EU-Richtlinien verlangen, denn die bieten naturgemäß viel wirksamere Möglichkeiten für Sanktionen gegen Verstöße. Ein typisches Beispiel könnte das geplante deutsche Lieferkettengesetz sein, das allerdings auch zeigt, welche Schwierigkeiten hier gemeistert werden müssen. Denn der seit langem fertige Entwurf konnte zum Zeitpunkt Jänner 2021 unter anderem deshalb noch nicht verabschiedet werden, weil noch von allen Seiten um Änderungen gekämpft wurde. Den einen sind die Vorgaben nicht streng genug, andere befürchten empfindliche Benachteiligungen deutscher Unternehmen auf dem Weltmarkt. Diese würden künftig dazu verpflichtet, in ihrer gesamten Lieferkette auf die Einhaltung von sozialen Rechten zu achten – wer Arbeiter ausbeutet oder in seinem Land keine Steuern zahlt, soll in keinem Stadium der Produktion etwas zuliefern dürfen, was später auf dem deutschen Markt landet.

Wie wirksam solche Bestimmungen sein können, muss sich erst noch zeigen. Immerhin sind dieselben Ideen schon seit rund zehn Jahren Inhalt von diversen Selbstverpflichtungen, sie finden sich in Empfehlungen der UNO ebenso wie in unzähligen Compliance- und CSR-Deklarationen – ohne dass deshalb üble Praktiken erfolgreich bekämpft worden wären. Dennoch gibt es nach Ansicht der meisten Expert\*innen keine Alternative: Gesetze, Verbote, Vertragsklauseln müssen eine Form der Produktion bekämpfen, die ohne entsprechende rechtliche Rahmenbedingungen vom Markt belohnt werden würde. Starke Gemeinschaften wie die EU und multilaterale Einrichtungen wie die UNO und ihre Teilorganisationen oder die WTO sind, so ein Arena-Analyse-Experte, "jetzt gefragt, die nötigen Regulierungen im Sinn von Gesundheit, Klima, Wohlstand und Demokratie durchzusetzen."

Zu den Vorwürfen, die Globalisierung würde Ungleichheit und Ausbeutung in die Welt hinaustragen, kommt seit einiger Zeit die Kritik, dass eine allzu offene Volkswirtschaft krisenanfällig wäre. "Resilienz statt Effizienz" klingt logisch und überzeugend, bedeutet aber nichts anderes als eine Abkehr vom bestehenden System der optimierten Lieferketten, bei denen wie in einem Uhrwerk die Zahnräder buchstäblich nahtlos ineinandergreifen müssen. Jede Abweichung von diesem Zustand bringt zusätzliche Kosten für die Unternehmen. Sie können höhere Lagerbestände führen, damit sie den Ausfall eines Lieferanten über einige Wochen verkraften. Sie können ihre Beschaffung auf jeweils mehrere Lieferanten an unterschiedlichen Orten der Welt aufteilen. Sie können zu höheren Kosten bei Betrieben im Inland kaufen. Jedes Mal kostet die gesteigerte Resilienz Geld.

Wie immer die bevorzugte Lösung aussieht, sie wird daher vom Staat entweder vorgeschrieben oder finanziell gefördert werden müssen –

vermutlich beides. Logistik-Fachleute raten zu einer Politik der "flexiblen strategischen Reserve": Es müssen Voraussetzungen geschaffen werden, damit im Krisenfall rasch eine inländische Produktion von lebenswichtigen Gütern in Gang gesetzt werden kann. Es ist gewiss nicht sinnvoll, außerhalb von Pandemiezeiten Mund-Nasen-Masken in millionenfacher Stückzahl zu lagern. Eine eigene Produktionsstätte für solche Masken in Österreich wird in Normalzeiten ebenfalls nicht konkurrenzfähig sein. Aber es muss möglich sein, zum Beispiel Textilbetriebe vorsorglich so auszustatten, dass sie bei Bedarf kurzfristig mit der Produktion von hochwertigen Masken beginnen können. Für diese Investitionen muss der Staat zahlen.

#### Rückkehr des Multilateralismus

Wie bereits erwähnt, lassen sich Fragen der internationalen Handelsbeziehungen nicht von einem Staat oder einer Staatengemeinschaft wie der EU lösen. Deshalb glauben viele Expert\*innen, dass der Multilateralismus in naher Zukunft an Bedeutung gewinnen wird, also die Idee, dass überstaatliche, von allen gemeinsam getragene Organisationen beim Entwickeln neuer Spielregeln eine zentrale Rolle spielen sollen. "Ich erwarte eine Rückkehr des Multilateralismus", schreibt ein Arena-Analyse-Experte und erinnert daran, dass "in den letzten 15 Jahren die politische Wertschätzung für multilaterale Regeln weitgehend verloren gegangen ist. Bilaterale Handelsverträge sind aber kein Ersatz für ein funktionierendes multilaterales System."

Tatsächlich haben die genannten Organisationen eine lange Durststrecke der Misserfolge hinter sich:

- ▶ Die WTO hat ihre "Doha Development Agenda" noch immer nicht zu Ende gebracht ursprünglich war ein Abschluss für 2005 angepeilt gewesen. Das erklärte Ziel war und ist es, Entwicklungsländer stärker von der Globalisierung profitieren zu lassen, und zwar durch bessere Marktzugänge und Schutz vor Dumping durch die Industriestaaten.
- ➤ 2015 ging eine Routinesitzung im Rahmen des Anti-Kernwaffen-Paktes (Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons NPT) ohne Abschlusserklärung zu Ende man konnte sich nicht einigen.
- ▶ Die IAEA erwies sich im Umgang mit der atomaren Aufrüstung des Iran als weitgehend machtlos.
- ► In der Klimapolitik blieben nicht nur die Absichtserklärungen des Kyoto-Protokolls von 1997 reines Papier, auch das Abkommen von Paris (2015) galt schon als gescheitert, bis es jetzt durch US-Präsident Joe Biden neu belebt wurde.
- ▶ Die WHO war in der Corona-Krise auf die Rolle des Zuschauers reduziert, zuletzt drohten die USA sogar mit dem Ausstieg aus der Organisation – eine Drohung, die ebenfalls durch Präsident Biden für nichtig erklärt wurde.

Anläufe der UNO für einen weltweit neuen Umgang mit Flüchtlingen führten ebenfalls zu keiner Lösung. Noch 2016 hatte die Staatengemeinschaft salbungsvoll die New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten angenommen. Doch als dann, wie in der Erklärung vorgesehen, ein "Globaler Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration" vorgelegt wurde, zog eine Reihe von Staaten ihre Unterstützung zurück und weigerte sich, den Pakt zu unterzeichnen. Wer die Verweigerer waren, ist nicht schwer zu erraten: die Trump-USA, Polen, Ungarn, Tschechien und (aus anders gelagerten Gründen) Israel.

Der Weg zurück in eine multilaterale Normalität wird nicht ganz leicht sein. Trotzdem glauben die Arena-Analyse-Expert\*innen, dass ein "progressiver Multilateralismus eine zentrale Rolle bei der Neuordnung der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen nach der Pandemie" spielen wird.

Die etablierten Institutionen lassen sich relativ leicht durch gezielte Störaktionen schwächen – das Einstimmigkeitsprinzip und die Notwendigkeit zur Ratifizierung von Verträgen verleiht Nein-Sagern einen starken Hebel. Zudem bleibt Großmächten wie USA, China oder Russland immer die Möglichkeit, Beschlüsse durch Veto zu blockieren oder einfach zu ignorieren. Doch entstehen neben diesen klassischen Organisationen neue Formen des Multilateralismus, zum Beispiel informelle Allianzen wie die Allianz für Multilateralismus<sup>9</sup>, die BRIC-Staaten oder international tätige private Initiativen wie die Bill & Melinda Gates Foundation. Längst nehmen auch nicht mehr nur Staaten an multilateralen Prozessen teil, sondern auch international aufgestellte NGOs.

Die Ära der Post-Globalisierung wird also mit Sicherheit keinen Rückzug in einen Neo-Nationalismus bringen, sehr wohl aber ein deutlich bunteres Bild des Umgangs mit Problemen auf internationaler Ebene.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Diese Allianz wurde 2019 von Deutschland und Frankreich ins Leben gerufen, angeschlossen haben sich unter anderem Kanada, Japan und Mexiko. Sie soll ein Gegengewicht zur unilateralen Großmachtpolitik bilden.

## 4. Ungleichheit ist schlecht fürs Geschäft

Der Kapitalismus schafft Wohlstand, aber auch Ungleichheit. Die Ära des Neoliberalismus hat uns alle reich gemacht, aber nicht im gleichen Ausmaß. Die Globalisierung trieb den statistischen Median des weltweiten Einkommens nach oben (sogar ziemlich weit), aber zugleich auch die Schere zwischen Oben und Unten immer weiter auseinander. Sie erzeugt nicht nur Gewinner, sondern auch Verlierer – zumindest relative Verlierer.

So ähnlich lautet der Konsens unter informierten Beobachter\*innen der Entwicklung der letzten 30 Jahre. Aber stimmt das Bild auch? Bei näherer Betrachtung scheint sich zunächst der genau gegenteilige Eindruck zu manifestieren. Die Entwicklung klafft in unterschiedlichen Ländern zwar weit auseinander, aber die Zahlen legen nahe, dass die Ungleichheit zwischen Arm und Reich geringer wurde. Der Gini-Koeffizient, das vermutlich beste Maß für Ungleichheit, ist in der Epoche der Globalisierung ganz offensichtlich geschrumpft. Die Berechnungen kommen zu sehr unterschiedlichen Größenordnungen, offenbar ist die Datenlage über Einkommen und Vermögen in den Staaten der Welt nicht allzu verlässlich. Doch die Richtung weist in allen Untersuchungen nach unten, in Richtung weniger Ungleichheit.

Eine aktuelle Studie der schwedischen Ökonomen Daniel Waldenström und Ole Hammer<sup>10</sup> konstatiert einen Rückgang des weltweiten Gini-Wertes um nicht weniger als 15 Punkte (auf einer Skala von 100) in knapp drei Jahrzehnten, nämlich von 65 Punkten im Jahr 1990 auf nur noch 50 Punkte im Jahr 2018. Das ist zwar immer noch hoch, der OECD-Schnitt liegt bei 32 Punkten, aber doch eine massive Verbesserung. Hauptgrund für die starke Abnahme der statistischen Ungleichheit ist der wirtschaftliche Aufstieg der der zwei bevölkerungsreichsten Länder des Globus, nämlich China und Indien. Dort ist die Armut klarerweise noch lange nicht besiegt, aber wenn zwei Milliarden Menschen ein deutlich besseres Leben führen als ihre Eltern in den 1980er-Jahren, dann darf das wohl als Erfolg bezeichnet werden.

Warum aber sind dann so viele Menschen gerade in den westlichen Ländern subjektiv der Meinung, dass die Ungleichheit zugenommen habe, dass die Reichen immer noch reicher und zugleich die unteren Einkommensschichten abgehängt werden?

Ein Grund liegt in der stagnierenden Reallohnentwicklung in fast allen OECD-Ländern. Auch wenn die Gehälter nominell steigen, bleibt den Menschen am Ende nichts davon, weil steigende Steuerbelastung und Inflation die Gehaltserhöhung wegschmelzen lassen. Statistisch fällt auch die Zunahme von Teilzeitbeschäftigung und die veränderte Struktur der Beschäftigung insgesamt ins Gewicht. Der Effekt ist nicht groß genug, um den Gini-Koeffizienten ausschlagen zu lassen. Er ist zudem für die Betroffenen

-

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Global Earnings Inequality; veröffentlicht im November 2020

nicht immer einfach zu durchschauen, weil die Zahlen auf ihrem Gehaltszettel ja größer werden. Aber er bewirkt, dass immer mehr Arbeitnehmer\*innen und selbständige Kleinunternehmer\*innen das Gefühl haben, sie könnten sich heute manche Dinge nicht mehr leisten, die für sie vor 20 Jahren noch erschwinglich waren.

Die psychologische Komponente des Narrativs "Die einen kriegen immer mehr, die anderen werden abgehängt" darf nicht unterschätzt werden. Schon in der Finanzkrise zeigen Untersuchungen, dass viele Menschen weniger ein Problem mit den eigenen (vorübergehenden) Schwierigkeiten hatten als mit der Tatsache, dass manche Anleger\*innen am Absturz der Finanzmärkte gut verdient haben. Aktuell weist ein Beitrag zur Arena Analyse darauf hin, dass "die vermögendsten Menschen der Welt im Jahr 2020 ihre Vermögen um 20 Prozent gesteigert" haben. Das hat zwar keinerlei Auswirkungen auf den Lebensstandard der 8 Millionen Österreicher\*innen und schlägt sich auch in der globalen Statistik nur unwesentlich nieder. Es hat aber Signalwirkung in einem Jahr, wo allein in Österreich 500.000 Menschen ohne Job dastehen und zahlreiche kleine Unternehmen Umsatzeinbußen von 80 Prozent hinnehmen mussten. Chancen und Risiken sind offenbar ungleich verteilt, und das Jahr der Pandemie hat diese Schieflage noch verstärkt.

Dazu kommt, dass Ängste vor negativen Veränderungen oft noch belastender sind als der Umgang mit tatsächlichen Rückschlägen. Viele Menschen haben Angst davor, ihren relativen Status zu verlieren, weil Jobs, die früher einmal sicher waren, heute bedroht sind. Die Digitalisierung hat eine neue Dynamik entfacht, die viele Menschen befürchten lässt, dass sie im Wettbewerb nicht mehr mithalten können und sie in der neuen Cyberwelt keinen neuen Platz finden. Einen paradoxen, aber wichtigen Beitrag leistet auch die steigende Lebenserwartung: Immer mehr Menschen kommen körperlich fit und geistig hoch leistungsfähig in eine Lebensphase, wo sie vom Arbeitsmarkt als zu alt abgestoßen werden, wie jung sie sich subjektiv auch fühlen mögen.

Die Finanzkrise beschert allen Menschen mit Spareinlagen Angst vor schleichender Verarmung durch Verzinsung weit unter der Inflationsrate. Wer dagegen Geld in Millionenhöhe besitzt, kann den Empfehlungen der Anlageberater folgen und Immobilien anschaffen. Weil das so viele tun, steigen die Preise für Häuser und Wohnungen in allen etwas besseren Städten, was wiederum zu höheren Mieten bei denen führt, die ohnehin nicht so gut dastehen.

#### Kapitalismus für alle

Während also die Ungleichheit zwischen den Staaten geringer wurde, hat die Ungleichheit innerhalb vieler Länder zugenommen. Sie lässt sich auch messen. Nach Erhebungen der OECD lag das Verhältnis zwischen den obersten und den untersten 10% der Einkommenspyramide im Jahr 1980 ungefähr bei 7:1. Im Jahr 2015 lautete der Stand 9,5:1<sup>11</sup>, Tendenz steigend.

Grund genug, um die Expert\*innen der Arena Analyse zur Überzeugung zu bringen, dass die Menschen in den nächsten Jahren eher über Ungleichheit klagen als ihren statistischen Wohlstandsgewinn aus den letzten Jahrzehnten beklatschen werden: "Die Kritik am etablierten System der Marktwirtschaft wird zunehmen, weil deutlich wird, dass sich damit tendenziell die Stärkeren durchsetzen. Das wird stärker zum Gegenstand öffentlicher Auseinandersetzungen werden."

Wenn die Corona-Pandemie eines Tages wieder abflaut, werden dauerhafte Verlierer zurückbleiben. Viele Unternehmen werden es trotz aller staatlichen Hilfen nicht schaffen, viele Jobs für immer dahin sein. "Die Gruppe an Menschen, die sich um ihre fairen Chancen betrogen fühlen, wird weiter zunehmen", ist deshalb ein Arena-Analyse-Experte überzeugt, "dies befeuert gesellschaftliche Verwerfungen und ökonomische Instabilitäten."

Die Kritik am Kapitalismus kommt mittlerweile auch von denen, die eigentlich immer zu seinen Handlangern gezählt wurden – den Spitzenmanager\*innen, deren Gehaltsboni Jahr für Jahr am Aktienkurs bemessen werden. Der scheidende Siemens Chef Joe Kaeser gestand der Neuen Zürcher Zeitung, dass er immer stärkere Zweifel an jener Art des Wirtschaftens hegt, die er ein Leben lang selbst betrieben hat. "Der Kapitalismus ist zu weit gegangen", sagte Kaeser, "wir brauchen eine Stärkung der gesellschaftlichen Mitte und einen inklusiven Kapitalismus – eine Art sozial-ökologische Marktwirtschaft".

Auch der amerikanische Managerklub US Business Roundtable, dem die CEOs der größten Unternehmen des Landes angehören, fand Ende 2019, dass es an der Zeit wäre, sich die Sinnfrage zu stellen. Die Mitglieder erarbeiteten gemeinsam eine Erklärung, in der es heißt, Unternehmen dürfen nicht nur ihren Shareholdern Nutzen bringen, sondern allen Stakeholdern. Das Ziel sei eine "Wirtschaft, die allen Amerikanern nutzt". Solche Ideen, die Milton Friedman im Grab rotieren lassen, wurden unter anderem auch von Firmenchefs unterschrieben, die sonst eher gewohnt sind, dass ihre Bilder von Globalisierungskritikern auf Demonstrationen verbrannt werden: Jeff Bezos (zu diesem Zeitpunkt noch Amazon-Chef)<sup>12</sup>, Laurence D. Fink (BlackRock), Doug McMillon (Walmart), Jim Taiclet (Lockheed Martin), Lachlan Murdoch (Fox Corporation), Kevin Johnson (Starbucks), Chris Kempczinski (McDonald's).

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Income Inequality – The Gap between Rich and Poor; OECD Paper

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Kurz vor dieser Erklärung waren Medienberichte erschienen, wonach Mitarbeiter in den Logistikzentren von Amazon in leere Plastikflaschen urinieren, weil sie so unter Zeitstress stehen, dass sie nicht wagen, auf die Toilette zu gehen. Ob Bezos bei den Gesprächen am US Business Round Table auf die Idee kam, daran etwas zu ändern, ist nicht überliefert.

#### Flaute durch mangelnde Kaufkraft

Inklusiver Kapitalismus, eine "Wirtschaft für alle" – das hat nicht nur mit dem Wunsch nach Gerechtigkeit und sozialem Ausgleich zu tun, dahinter stecken auch handfeste ökonomische Überlegungen. "Niedrige Einkommen bedeuten geringe Kaufkraft bei den unteren Einkommensschichten, das dämpft den Inlandskonsum und damit die Konjunktur", bringt es ein Beitrag zur Arena Analyse lapidar auf den Punkt. Ungleichheit bewirkt eine Verringerung der Gesamtnachfrage auch dann, wenn insgesamt gute Wirtschaftslage herrscht. Denn Menschen mit bereits hohen Einkommen oder Vermögen geben zusätzliches Geld nicht sofort wieder aus. Sie haben einfach keinen so hohen Konsumbedarf, das Geld wird daher gespart, fließt in diverse Anlageformen oder bleibt einfach auf dem Konto liegen. Hingegen werden Lohnerhöhungen am unteren Ende der Einkommenspyramide zum größten Teil unmittelbar konsumwirksam.

Hier liegt eine der Ursachen für das anhaltend niedrige Wirtschaftswachstum in den Jahren seit der Finanzkrise 2008 – ein merkwürdigerweise wenig beachtetes Faktum, obwohl es den damit befassten Fachleuten sehr wohl bekannt war. Schon 2014 wies eine Studie der OECD den direkten Zusammenhang zwischen der Einkommensverteilung und der wirtschaftlichen Dynamik nach13. "Der größte einzelne Einflussfaktor auf das Wirtschaftswachstum ist die wachsende Kluft zwischen den unteren 40% und den oberen 60% der Einkommensbezieher", heißt es in diesem Papier. Studienautor Federico Cingano hat sogar errechnet, dass die Konjunktur in Italien, Großbritannien und den USA in zehn Jahren um 6 bis 9 Prozentpunkte stärker wachsen hätte können, hätte man dafür gesorgt, dass die Einkommen nicht noch weiter auseinanderdriften (also noch ohne die bestehende Kluft zu schließen). "Wer will, dass die Wirtschaft anspringt, muss dafür sorgen, dass die Arbeitslosigkeit bekämpft wird, und zwar so gründlich, dass die unteren Löhne wieder anziehen", rät daher ein Arena-Analyse-Experte.

Ungleichheit dämpft nicht nur die Konsumnachfrage, sie wirkt sich zudem negativ auf die Bildungschancen aus. Schlechte Berufsausbildung vermindert wiederum die Mobilität und verschlechtert so die Voraussetzungen für eine dynamische Entwicklung.

Hier tut sich gleich eine ganze Liste von Aufgaben auf, die der Staat erledigen muss, um der Wirtschaft auf die Sprünge zu helfen: Investitionen in Aus- und Weiterbildung, Anreize für berufliche und geografische Mobilität, höhere Löhne für die unteren und mittleren Einkommensbezieher\*innen. Die Marktkräfte allein würden in Zeiten wie diesen eher prozyklisch die Probleme verstärken, hält ein Arena-Analyse-Beitrag fest: "Lohnerhöhungen in Zeiten schlechter Konjunktur und hoher Arbeitslosigkeit sind so ziemlich

\_

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth

das Gegenteil dessen, was die Marktmechanismen bewirken würden. Daher lässt sich dieses Ziel nur durch politische Vorgaben erreichen."

## 5. Kampf dem Klimawandel

Die Produktion von Stahl stellt eine ziemliche Belastung für das globale Klima dar. In der ersten Phase muss dabei dem Eisenerz der Sauerstoff entzogen werden, wofür seit Jahrhunderten Koks als Reduktionsmittel herangezogen wird. Die chemische Reaktion, aus der wertvolles Roheisen hervorgeht, setzt als Nebenprodukt das Treibhausgas Kohlendioxid frei, und zwar in ziemlichen Mengen. Im Schnitt werden pro Tonne Stahl rund 1,8 Tonnen CO<sub>2</sub> in die Atmosphäre geblasen.

Dass das in Zeiten wie diesen nicht so bleiben kann, ist den Stahlkochern in aller Welt schon lange klar. Sie haben auch bereits neue Verfahren entwickelt, bei denen zum Beispiel Wasserstoff anstelle von fossilem Kohlenstoff eingesetzt wird. Kleiner Nachteil: Die klimafreundliche Methode ist viel teurer, sie erhöht den Preis pro Tonne Stahl ungefähr von 400 auf 600 Euro.

Zu den großen Klimasündern gehört auch die weltweite Textilindustrie, die Schätzungen zufolge für 10 Prozent der weltweiten Treibhausgasemissionen verantwortlich ist. Der hohe Fußabdruck entsteht vor allem durch die massive Überproduktion. Textilien sind für die Konsument\*innen in den wohlhabenden Ländern eher Verbrauchs- als Gebrauchs-Artikel. Jährlich werden 150 Milliarden Kleidungsstücke produziert, das wären mehr als 20 für jeden einzelnen Menschen weltweit – wenn die Produktion tatsächlich gleichmäßig verteilt wäre. Da sich der gewaltige Verbrauch aber auf die Industrieländer beschränkt, liegt der Konsum noch weit höher. Untersuchungen zeigen, dass jedes Kleidungsstück im Schnitt nur sieben Mal angezogen wird, ehe die Träger\*innen die Lust daran verlieren. Textilien machen rund 5% des Abfalls aus.

Diese ungesunde Situation wird durch eine sich selbst befeuernde Spirale aufrechterhalten. Das Konsumverhalten ist deshalb so verschwenderisch, weil das Zeug so billig ist. Kleider können deshalb so billig sein, weil sie in großen Massen hergestellt werden. Die Skaleneffekte der Massenproduktion schlagen deshalb so stark durch, weil eine ganze Reihe an Kosten, die dadurch verursacht werden, nicht eingepreist werden müssen: Umweltschäden durch den Anbau von Baumwolle (hoher Wasserverbrauch, hohe Pestizidbelastung) oder durch die Abwässer bei der Verarbeitung der Stoffe; soziale Schäden durch die Ausbeutung von Näherinnen in den Textilfabriken (sie erhalten in der Regel 20-30 Cent pro Tag als Lohn); Luftverschmutzung durch lange Transportwege aus den Herkunftsländern wie Pakistan, Bangladesch und Indonesien.

Wie beim Stahl gibt es auch bei Textilien umwelt- und sozialverträglichere Alternativen. Nur sind sie deutlich teurer. Bei der Herstellung von 4,99-Euro-T-Shirts können die nachhaltigen Materialien und Produktionsmethoden nicht mithalten.

## Verschmutzen kommt billiger

Diese beiden willkürlich herangezogenen Beispiele illustrieren eine allgemein bekannte Tatsache: Wer sich nicht um Umwelt und Klima kümmert und bedenkenlos Gewässer verschmutzt, produziert deutlich billiger als ein verantwortungsvoll agierendes Unternehmen. Billigere Produktion führt zu niedrigeren Preisen und zu einer besseren Position im Wettbewerb. Der Markt belohnt klimaschädigende Rücksichtslosigkeit und bestraft jenes Verhalten, das die Gesellschaft als Ganzes sich eigentlich wünschen würde.

Mit den Worten eines Arena-Analyse-Beitrags: "Auf globaler Ebene funktioniert Marktwirtschaft (derzeit) nicht, weil es kaum global anerkannte Rahmenbedingungen gibt, zumindest keine ausreichende Durchsetzungsmacht dieser Rahmenbedingungen. Das, was als Marktwirtschaft bezeichnet wird, produziert zurzeit enorme Schäden und externe Kosten, die derzeit nicht innerhalb des Marktes ausgeglichen, sondern auf andere abgewälzt werden."

Die Weltwirtschaft steckt in einem geradezu klassischen Gefangenendilemma. Wenn alle zusammen auf nachhaltige Produktion umsteigen würden, dann hätten auch alle einen Vorteil davon. Doch sobald nur ein einziger ausschert, stempelt er damit alle anderen zu Verlierern. Weshalb eben keiner den ersten Schritt tut, wie die gescheiterten Klimagipfel der letzten 30 Jahre dokumentieren.

Die Hoffnung, dass die Nachfragemacht der Konsument\*innen den Produzenten andere Rahmenbedingungen aufzwingen würden, erfüllte sich nicht. Zum einen war und ist nur ein Teil des Publikums tatsächlich bereit, regelmäßig höhere Preise für nachhaltige Produkte zu akzeptieren. Im großen Maßstab bleibt weiterhin der Preis entscheidender Faktor für den Markterfolg. Zum anderen hat es der Handel geschafft, bei jenem Teil, der gern verantwortungsvoll einkaufen will, durch eine Vielzahl von spitzfindigen Prädikaten und Gütesiegeln so viel Verwirrung zu stiften, dass es für normale Käufer\*innen kaum möglich ist, zu beurteilen, wie es um den Fußabdruck der diversen "fairen", "biologischen" oder sonstwie "nachhaltigen" Produkte wirklich steht.

Wenn die internationale Staatengemeinschaft also will, dass die Wirtschaft klimafreundlich (und ökologisch und sozial verantwortlich) wird, so muss sie ihr das mit geeigneten Gesetzen vorschreiben. "Die Lösung der Klimakrise dürfen wir keinesfalls den Märkten überlassen", heißt es in einem Arena-Analyse-Beitrag, "diese würden, solange sich das rein betriebswirtschaftlich rechnet, weiter an Öl, Gas und Kohle statt Solar- und Windenergie, an LKW und Diesel-Frachtschiffen statt der Bahn festhalten. Die nötige Wende im Energie- und Verkehrsbereich gibt es nur, wenn die Staaten einschreiten."

Auch in diesem Fall muss aber beachtet werden, dass es dabei keineswegs um ein Ausschalten von Marktmechanismen geht. Vielmehr ist der Markt derzeit so verfasst, dass eine ganze Reihe von Kosten, die durch nichtnachhaltige Produktion verursacht wird, nicht angemessen eingepreist werden. Green Economy macht nur auf den ersten Blick einen nicht marktkonformen Eindruck, tatsächlich aber produziert sie billiger als die Unternehmen der alten Schule, wenn man bei diesen die Kosten für den CO<sub>2</sub>-Ausstoß, für Umweltbelastung und einiges mehr mitberücksichtigt.

Im Falle des CO<sub>2</sub> gibt es bereits ein konkretes, praktikables Modell für eine Steuer, allerdings müssten Maßnahmen dieser Art weltweit koordiniert werden. Nationale Alleingänge führen entweder zur Benachteiligung der inländischen Unternehmen, oder erfordern Einfuhrzölle. Trotzdem ist die Entwicklung in diesem Bereich schon weit über die "Das wäre eigentlich wünschenswert"-Phase hinaus. Staatliche und internationale Vorschriften werden in den nächsten Jahren immer stärker in die Märkte eingreifen und die Transformation zu einer klimafreundlichen Wirtschaftsstruktur erzwingen, wie die Arena-Analyse-Expert\*innen betonen: "Schon heute müssen sich Autokonzerne überlegen, welche Modelle sie in ihrer Flotte weiterentwickeln, damit sie die Vorgaben bezüglich des Flottenverbrauches erfüllen können. Solche dirigistischen Vorgaben müssen noch wesentlich verstärkt werden, um die Klimaziele annähernd zu erreichen."

#### **Teure Großinvestitionen**

Die Staaten sind in viel höherem Maße gefragt, wenn die einstweilen etwas hochtrabend klingenden Pläne für internationale Großkraftwerke realisiert werden sollen. Ein Experte der Arena Analyse schreibt: "Sollte die Menschheit im großen Stil auf Solarenergie umschwenken, müssten die dazugehörigen Kraftwerke wohl in möglichst sonnenreichen Gegenden in Äquatornähe stehen. Um die dort gewonnene Energie in den Norden zu transportieren, sind riesige Leitungen nötig. Diese werden private Unternehmen kaum errichten können und wollen."

Zum Beispiel könnten solche Gigawatt-Anlagen am Rande der Sahara stehen, wo auch der Flächenverbrauch durch die Solarpaneele kein so großes Problem darstellen würde. Um den so erzeugten Sonnenstrom transportierbar und zeitlich unabhängig verfügbar zu machen, könnte er an Ort und Stelle via Elektrolyse in Wasserstoff umgewandelt werden, der dann als Gas oder in verflüssigter Form durch eine herkömmliche Pipeline gepumpt wird.

Ob sich solche Anlagen rechnen und wer sie betreiben soll, bleibt noch unklar, es wird auch weitere Grundlagenforschung brauchen, um den Wirkungsgrad bei der Umwandlung von Strom zu Wasserstoff oder Methan zu verbessern oder vielleicht andere Möglichkeiten zur Speicherung großer Strommengen zu finden. Der Staat muss also auch als Geldgeber für Forschung herhalten, die nicht unmittelbar verwertbare Ergebnisse verspricht und deren Erkenntnisse, falls solche vorliegen, eher der Allgemeinheit dienen als einem konkreten wirtschaftlichen Interesse. Wenn die Gesellschaft will, dass Solarstrom die fossilen Energieträger erfolgreich

verdrängt, dann muss sie eben Geld in die Hand nehmen, um dieser Technologie auf den Weg zu helfen.

Das Problem bei diesen politisch beschlossenen Weichenstellungen: Sie können auch zu einem teuren Aufbruch in eine Sackgasse werden, wie eine Arena-Analyse-Expertin warnt: "Die Gefahr besteht darin, dass wir derzeit noch nicht wissen, welche Branchen und welche Technologien die Zukunft beherrschen werden. Daher müssen solche Förderungen möglichst technologieneutral gestaltet werden, damit nicht mit viel Geld ein falscher Weg finanziert wird."

Ein mahnendes Beispiel könnte die Fusionsenergie sein. Nicht weniger als 35 Staaten – unter ihnen die 27 EU-Mitglieder – haben Geld zusammengelegt, um nahe der südfranzösischen Stadt Cadarache den Reaktor ITER zu bauen. Bis zur Fertigstellung wird die gewaltige Anlage mindestens 20 Milliarden Euro gekostet haben, vermutlich mehr, denn die Zeitpläne sind noch sehr unsicher und mussten schon mehrmals verschoben werden. Ab 2025 soll ITER erstmals mehr Energie erzeugen, als zum Betrieb nötig ist. Der Output wird allerdings bei nicht mehr als 100 Megawatt liegen, gerade einmal halb so viel wie das Donaukraftwerk Freudenau. ITER ist auch gar nicht als Stromlieferant konzipiert, sondern als Forschungseinrichtung, die nachweisen soll, dass die technischen Probleme rund um die Kernfusion bewältigbar sind.

Bis Fusionsreaktoren ans Netz gehen, die tatsächlich in einem kommerziell vertretbaren Maßstab Fusionsenergie liefern, wird es wohl mindestens bis 2055 dauern – gut hundert Jahre, seit mit der Zündung der ersten Wasserstoffbombe die Idee aufkam, die physikalischen Vorgänge, welche die Sonne zum Glühen bringen, in gezähmtem Maßstab auf der Erde zu nutzen.

Ist ITER nun ein Milliardengrab oder eine besonders langfristige Zukunftsinvestition? Wird die Weltbevölkerung anno 2060 und danach dankbar sein, dass die Generation der Groß- und Urgroßväter ihnen die Mittel hinterlassen haben, emissionsfreie Energie im großtechnischen Maßstab herzustellen? Oder werden unsere Enkel im Gegenteil darüber lächeln, dass wir riesige Maschinen bauten, statt Sonnenstrom dezentral gleich dort zu gewinnen, wo er gebraucht wird? Werden sie uns vorwerfen, dass wir mit den eingesetzten 20 Milliarden Euro lieber erforschen hätten sollen, wie sich der Energiebedarf von industriellen Prozessen oder Verkehrsmitteln verringern lässt?

Das sind natürlich rhetorische Fragen, wir können leider nicht ins Jahr 2060 vorspulen, um die Antwort zu erfahren. Immerhin können wir mit großer Zuversicht davon ausgehen, dass es sich lohnen wird, eine neue, grüne, vielleicht sogar irgendwie "sanfte" Industrie zu schaffen. Schmutzige Abgase, Abwässer und Zerstörung der Natur stießen schließlich schon vor der Klimakrise die meisten Menschen ab.

"Die Klimakrise bringt die wohl einzigartige Chance auf eine Umstellung unseres Wirtschaftssystems", meint denn auch ein Experte, "hin zu echter Nachhaltigkeit, hin zu erneuerbaren Energieträgern und weg von der Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen."

#### Was kommt wirklich auf uns zu?

Welche steuernden Eingriffe in den Markt sind also realistisch zu erwarten? Wie sehr kann es der EU, der WTO oder bilateralen Handelsverträgen gelingen, echte Preise für klima- und umweltschädliches Verhalten in den Kalkulationen von importierten Gütern durchzusetzen? Wie können Sozialstandards mit den Mitteln der Handelspolitik durchgesetzt werden?

Sinnvoll sind ja nur Maßnahmen, die weltweit wirken. Einseitige Maßnahmen sind zwar möglich, die EU könnte natürlich Importverbote für Waren aus bestimmten Ländern verhängen oder vorschreiben, dass nur mehr Waren mit Menschenrechts-Gütesiegel verkauft oder weiterverarbeitet werden dürfen<sup>14</sup>. Europa könnte auch Import mit Klimazoll belegen, der sich nach dem CO<sub>2</sub>-Fußabdruck beim Transport bemisst. Damit würde man sich aber lediglich in eine nachteilige Wettbewerbssituation manövrieren, ohne am Problem selbst allzu viel zu ändern – man landet also wieder beim bereits erwähnten Gefangenendilemma.

Handelsverträge bieten hingegen sehr wohl die Möglichkeit, wechselseitige Standards als Voraussetzung für Freihandel zu definieren. Bei CETA (dem Handelsvertrag mit Kanada) wurde das auch bereits praktiziert, allerdings handelt es sich dabei um einen Vertrag zwischen Volkswirtschaften mit ohnehin annähernd vergleichbarem Niveau an Sozial- und Umwelt-Vorschriften. Beim Handelsvertrag mit Mercosur gibt es ebenfalls den Versuch, Klimapolitik mit Hilfe der Handelspolitik zu machen – offenbar mit mäßigem Erfolg.

Innerhalb der EU wird der Auftrag zur Dekarbonisierung der Wirtschaft jedoch sehr ernst genommen. Vor allem im Bereich der Energie-Erzeugung sind längst massive Umwälzungen in Gang – Stichwort Kohle-Ausstieg, Stichwort Wind- und Solar-Förderung. Das bisher bevorzugte Instrument der EU sind Förderungen, einerseits für Technologien, die noch nicht konkurrenzfähig sind, andererseits für Regionen, die zum Beispiel durch die Schließung von Kohlebergwerken oder veralteten Industrien in Not geraten. Förderungen sind politisch leichter zu verwirklichen als Richtlinien oder Verbote. Förderungen gibt es zum Beispiel auch für die Errichtung von Ladepunkten für E-Fahrzeuge, bis 2030 soll ein Drittel aller Autos in der EU elektrisch fahren.

Solche Zielvorgaben, unterlegt mit entsprechenden finanziellen Mitteln, können durchaus private Investitionen auslösen, die zu einem weiteren

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Für einzelne EU-Länder wäre das de facto schon nicht mehr möglich, Österreich dürfte den freien Verkehr von Waren, die überall sonst in der EU zugelassen sind, nicht unterbinden.

Schub in der beabsichtigen Transformation führen. Betreiber von Autowerkstätten sollten zum Beispiel allmählich darüber nachdenken, ob sie in zehn Jahren eher auf die Nische der verbliebenen Benzinmotor-Benutzer setzen oder sich völlig auf Service und Reparatur von E-Mobilen umstellen sollen. Tankstellenbetreiber brauchen ebenfalls ein anderes Geschäftsmodell, die großen Betreiberketten haben auch schon länger diverse Konzepte in der Schublade, warteten bisher aber ab. Denn bis vor wenigen Jahren war es unklar, ob die Zukunft im Individualverkehr bei weiter optimierten Benzinmotoren mit niedrigem Verbrauch liegen würde, oder bei batteriebetriebenen E-Fahrzeugen, oder aber bei Brennstoffzellen-Motoren, die ebenfalls elektrisch fahren, aber nicht an der Steckdose aufgeladen, sondern mit Wasserstoff betankt werden. Die klare Entscheidung für eine Technologie gibt allein schon die Richtung vor.

Bisher hat sich die EU vor allem einmal die Sektoren Energie, Industrie und Verkehr vorgenommen – dort wird auch das meiste CO<sub>2</sub> produziert. Noch gibt es keine konkreten Vorgaben für zwei andere große Klimasünder, nämlich die Landwirtschaft und die Wohngebäude. Auch hier gilt: Sobald klar wäre, dass zum Beispiel Massentierhaltung mit CO<sub>2</sub>-Steuern belegt wird, oder dass bestimmt Baustoffe verboten werden, oder dass Neubauten bestimmte Energie-Werte einhalten müssen – würde sich die Industrie danach ausrichten. Die Politik gestaltet den Markt, und wenn er faire, kluge Rahmenbedingungen aufweist, dann entsteht dort relativ rasch neuer offener Wettbewerb.

# 6. Die Zähmung der Digitalwirtschaft

Die Digitalisierung gilt als einer der großen Gamechanger der 2020er-Jahre. Alle Expert\*innen gehen davon aus, dass sie auf vielfältige Weise Wirtschaft und Gesellschaft verändern wird, und dass diese Entwicklung erst an ihrem Anfang steht. "Die Entwicklungen rund um KI und Digitalisierung sind unumkehrbar", heißt es in einem Beitrag zur Arena Analyse, "sie werden alle Winkel unseres Lebens durchdringen, wenn sie es nicht ohnedies schon getan haben. Die digitale Revolution ist sicherlich die größte Veränderung seit Erfindung der Dampfmaschine."

Schon in der "Arena Analyse 2020 – Wir wissen, was wir tun" nahm die Digitalisierung einen breiten Raum ein. In Wahrheit geht es um ein ganzes Bündel an Veränderungen, die jeweils unterschiedliche Strategien der Anpassung erfordern. Die derzeit am schnellsten wachsende Spielart der Digitalwirtschaft beruht auf der Sammlung und Auswertung von Daten. Hier entstehen immer neue Geschäftsmodelle, die von simplen Zielgruppen-Analysen für Marketingzwecke bis zu Big-Data-Vorhersagen von Versicherungsrisiken reichen. Da sich immer mehr Menschen die meiste Zeit des Tages im Internet aufhalten, entweder vor dem Computer oder per Mobiltelefon, wird auch dauerhaftes Monitoring ihrer Aktivitäten möglich. Im positiven wie im negativen Sinn: Chronisch Kranke können rund um die Uhr behütet werden, Fitness-Apostel können das Ausmaß ihrer täglichen Bewegung messen lassen, alte oder gebrechliche Menschen können auf mobile Geräte vertrauen, wenn sie Hilfe brauchen. Genauso leicht ist es aber auch, ungebeten in die Privatsphäre einzudringen, den Aufenthaltsort von Menschen zu überwachen oder deren Kommunikation mit anderen abzuhören - auch solche Dienstleistungen nehmen zu, solange sie nicht verboten werden.

Die Digitalisierung von Information und Medien, die bereits weit fortgeschritten ist, geht ungebremst weiter. Hier herrscht auch bereits ein allgemeines Bewusstsein der auftretenden Probleme: Verdrängung der gedruckten Medien wie auch der linearen TV- und Radio-Stationen vom Anzeigenmarkt; Fake News und Manipulationen; die Verrohung des öffentlichen Diskurses durch Social Media. Derzeit wird sowohl von den USA als auch von der EU die Verwendung der Daten, die Social Media User hinterlassen, als besonders drängendes Problem eingestuft. Ganz allgemein dreht sich die Debatte um das Problem, dass jemand ein hohes Maß an unkontrollierter Macht erlangt, wenn er oder sie Zutritt zu vielen hundert Millionen Nutzer\*innen hat und Wissen über deren Aktivitäten sammeln kann. Amazon hat nach neueren Zahlen 310 Millionen User, bei Facebook und Google sind es jeweils rund 2,2 Milliarden.

Es darf daher nicht überraschen, dass die Digitalisierung zu jenen Entwicklungen gehört, bei denen sämtliche Beobachter\*innen einen großen Bedarf an Regulierung diagnostizieren. "Die zunehmende Digitalisierung

unserer gesamten privaten und beruflichen Welt erzeugt dringenden Handlungsbedarf für lenkende Maßnahmen, wenn wir nicht das letzte Stückchen Privatsphäre verlieren wollen", heißt es in einem Betrag stellvertretend für viele.

Und es geht keineswegs nur um die Privatsphäre, mindestens fünf unterschiedliche Handlungsfelder erfordern staatliche Eingriffe:

- ▶ Kampf gegen Steuervermeidung und das Unterlaufen von Vorschriften
- Schutz der Privatsphäre, Schutz vor Ausspionieren, unerwünschter Überwachung und Missbrauch von Daten
- ► Sicherheit bei der Nutzung des Internet Schutz vor Betrug, Schutz gegen Viren und Trojaner, Kampf gegen Manipulation durch Fake News und interessengesteuerte Algorithmen
- ► Kampf gegen die Entstehung globaler Monopole und deren Macht
- ► Kampf gegen parasitäre Geschäftsmodelle, die mit dem Know-how oder der Leistung anderer Geld verdienen also gegen die berüchtigte Plattform-Ökonomie

Ein tiefergehendes Problem sei nur der Vollständigkeit halber erwähnt, weil noch nicht klar ist, ob staatliche Regulierung der richtige Weg zu seiner Behandlung ist: Das Geschäftsmodell der sozialen Medien im weitesten Sinn – von Facebook bis YouTube – beruht darauf, dass die User möglichst viel Zeit auf dieser Plattform verbringen, denn danach bemessen sich die Werbeeinnahmen, außerdem erhöht sich die Menge der verwertbaren Daten. Vielleicht werden Verbote oder Fairnessregeln nötig sein, um gegen die Vielzahl an scheinbar nutzer\*innenfreundliche Tools vorzugehen, die in Wahrheit psychologisch raffiniert als zeitverschwendende Falle konstruiert wurden.

In den genannten fünf Handlungsfeldern stehen jedenfalls regulatorische Eingriffe bevor. Sie werden viele der derzeit etablierten Geschäftsmodelle verändern, und zwar meist erschweren. Dafür könnten aber Chancen für andere Unternehmen frei werden, wenn nämlich der nicht funktionierende Markt durch einen geregelten, fairen Markt ersetzt wird, wo weiterhin die Dynamik der Digitalisierung genutzt werden kann, ohne die bisher damit einhergegangenen Verwerfungen auf Dauer in Kauf nehmen zu müssen. "Wir müssen die Digitalisierung zähmen, nicht verhindern oder bremsen", formuliert eine Expertin, "die Digitalisierung hat große Potenziale, zu den Lösungen der weltübergreifenden Probleme beizutragen und Wachstum zu generieren.

### Wo befindet sich das Internet?

Die vielfältigen Spielarten wirtschaftlicher Tätigkeiten im Web sind aus zwei Gründen unbefriedigend geregelt: Erstens handelt es sich oft um völlig neuartige Phänomene, die von bestehenden Gesetzen nur unzureichend erfasst werden. Zweitens agieren digitale Unternehmen global und

entziehen sich daher oft den Vorschriften von Einzelstaaten. Zwar ist das Internet in Wahrheit kein "Hyperspace" außerhalb von Zeit und Raum, wie es von den Entrepreneurs der vielen digitalen Startups gern dargestellt wird. Denn die Daten, die mit Lichtgeschwindigkeit durch die Leitungen schwirren, sind letztlich auf Servern gespeichert – auch die "Cloud" ist selbstverständlich keine extraterrestrische Wolke, sondern ein Netzwerk von Speichern und Rechenzentren, also von realen Gegenständen aus Stahl und Silikon, die in realen, festummauerten Gebäuden stehen, dort ziemlich viel Strom verbrauchen sowie ziemlich viel an Abwärme und CO2 erzeugen.

Digitale Dienstleistungen unterliegen somit den Gesetzen jener Staaten, in denen die Server stehen, auf denen das jeweilige Programm läuft. Allerdings gibt es nicht wenige Staaten, die sich seit Jahren bemühen, den Cyber-Firmen ein möglichst günstiges Umfeld aus niedrigen Steuern und milden Vorschriften zu bieten, um so zum bevorzugten Standort der aufblühenden Digitalwirtschaft zu werden.

Typischerweise sind das nur selten auch die Länder, in denen die Mehrheit der Kunden dieser Internetfirmen sitzen. Die Schieflage, die sich daraus ergibt, lautet: Dort, wie die Digitalindustrie ihre Geschäfte macht, sind sie den nationalen Gesetzen nur bedingt unterworfen und zahlen meist auch keine Steuern. Die Länder, in denen diese Firmen offiziell ihren Sitz haben, können sich lasche Gesetze leisten, weil sie von der Geschäftstätigkeit und deren negativen Auswirkungen selbst kaum betroffen sind.

Die Situation beim Online-Glücksspiel illustriert dieses Paradoxon sehr deutlich: In den meisten EU-Ländern ist Glücksspiel sehr streng geregelt. Ohne strenge Vorschriften würde es schnell zum Tummelplatz für Geldwäsche. Zudem birgt Glücksspiel die Gefahr von Spielsucht, die sich nur durch Zutrittskontrollen und Sperren für gefährdete Spieler bekämpfen lässt. Österreich hat aus diesem Grund sogar ein Glücksspielmonopol, das auch für Online-Spiele gilt – auch im Internet dürfen Poker, Roulette, Black Jack und dergleichen nur von Casinos Austria, bzw. der Lotteriengesellschaft durchgeführt werden.

Was aber, wenn ein Spieler (es sind meist Männer) sich von Österreich aus in eine Black Jack-Partie einwählt, die auf einem Rechner in Macau, auf Curaçao oder im Territorium der Seminole-Indianer läuft? Wo findet dieses Glücksspiel dann eigentlich statt? Welches Recht greift hier? Das Spiel an sich wäre legal, weil es die Gesetze am Standort des Servers erlauben. Die Teilnahme des Spielers, der sich in Österreich befindet, verletzt ebenso unzweifelhaft die österreichischen Gesetze. Wie lässt sich diese Rechtslage im Inland durchsetzen? Muss die Finanzpolizei systematisch Online-Gambler ausforschen? Sind die österreichischen Web-Provider verpflichtet, Glücksspielseiten aus anderen Ländern zu blockieren? Machen sich Kreditkartenunternehmen strafbar, wenn sie den Einsatz des österreichischen Spielers nach Macau überweisen?

Fragen wie diese werden seit Jahren intensiv diskutiert, bei weitem nicht nur im Glücksspielbereich. Denn ein beachtlicher Teil des Internet-Business nutzt sehr gezielt die Möglichkeiten, durch entsprechende Standortwahl unerwünschte Beschränkungen zu umgehen. Ein anekdotisches Detail macht das Prinzip deutlich: Das EU-Mitglied Malta vergibt Lizenzen für Online-Glücksspiel zu ausgesprochen liberalen Bedingungen, die lediglich eine Einschränkung beinhalten: Das Glücksspiel, das auf den Servern in Malta läuft, darf nur außerhalb Maltas angeboten werden. Das Prinzip der Trennung von Standort und Markt steht hier sogar ausdrücklich im Lizenzvertrag.

Für die Expert\*innen der Arena Analyse ist deshalb klar: "Die Digitalisierung braucht bessere Regulierung, und diese Regulierung kann nur international erfolgreich sein."

#### **Konsumentenschutz und Wettbewerb**

Die EU arbeitet bereits an zwei neuen Richtlinien, die sowohl den Konsumentenschutz als auch den Wettbewerb im Internet verbessern sollen, dem Digital Services Act (Gesetz über digitale Dienste) und dem Digital Markets Act (Gesetz über digitale Märkte). Mit der Datenschutz-Grundverordnung hat die EU ja bereits einen Akt der Regulierung gesetzt, der anfangs heftig kritisiert wurde, dann aber rasch zum internationalen Standard avancierte und tatsächlich massive Veränderungen bewirkte. Die Akzeptanz in der Öffentlichkeit leidet gewiss darunter, dass die Vorteile für die Mehrzahl der Menschen nicht unmittelbar sichtbar werden, da sie die Speicherung und Verwertung von Daten betreffen. Dagegen sind alle sehr wohl mit einer lästigen Nebenwirkung konfrontiert, nämlich der Notwendigkeit, beim Aufrufen einer Webseite immer wieder scheinbar sinnlose "Akzeptiert"-Buttons zu klicken.

Der Digital Services Act soll Schutz vor Betrug auf Plattformen bringen, die Rückverfolgung von Anbietern verbessern, bessere Handhabe gegen illegale Inhalte liefern und Nutzern (etwa auf Social Media Plattformen) die Möglichkeit geben, Entscheidungen der Plattformen anzufechten, wenn diese Inhalte sperren – oder eben nicht sperren, obwohl sie dies sollten. Große Plattformen sollen verpflichtet werden, ihre Algorithmen transparent zu machen. Damit wäre erstmals nachvollziehbar, auf welcher Basis die Suchmaschinen ihren Usern die Suchentscheidungen abnehmen. Das gilt für Plattformen mit mehr als 45 Millionen Usern, gemeint sind also Giganten in der Liga von Google, Bing oder Yahoo. Sie sollen zudem künftig Auflagen gegen die Verbreitung illegaler Inhalte erfüllen müssen und eine unabhängige Prüfung der gefassten Maßnahmen erlauben. Wenn sich die Konzerne den Auflagen widersetzen, drohen Strafen von bis zu sechs Prozent ihres globalen Jahresumsatzes.

Facebook wiederum könnte durch die neuen Transparenz- und Fairnessregeln gezwungen werden, seine Praxis des "Targeted advertising" aufzugeben oder zumindest die Nutzer\*innen um Erlaubnis fragen müssen. Dann dürfte die Plattform die Daten, die aus dem Nutzerverhalten gewonnen werden – was postet jemand, was liest er, wo setzt er *likes* – nicht mehr für maßgeschneiderte Werbung (inklusive Polit-Propaganda) verwenden.

Das Gesetz über digitale Märkte ergänzt diese Regeln durch verschärfte Wettbewerbsbestimmungen. Betriebssysteme für Mobiltelefone, Tablets und Computer dürfen nicht mehr voreingestellte Apps zwingend vorschreiben, die Nutzer\*innen müssen auch die Möglichkeit haben, sie zu de-installieren, ohne dass deshalb das Betriebssystem schlechter funktioniert. Plattformen dürften ihre eigenen Anbieter nicht gegenüber denen von Drittanbietern bevorzugen. Sie dürfen Anbietern nicht vorschreiben, auf der Plattform gleiche Preise wie in ihren eigenen Online-Shops zu verlangen. So hat zum Beispiel das Reiseportal Booking.com lange Zeit Hotels nur dann in ihren Such-Algorithmus aufgenommen, wenn diese sich verpflichteten, dass die Preise auf den eigenen Hotel-Webseiten zwingend teurer sein müssen also auf Booking.com. Solche Bedingungen soll es nach dem Willen der EU nicht mehr geben dürfen.

#### **Kartelle und Monopole**

Die Maßnahmen der beiden neuen EU-Gesetze haben eine klare Zielrichtung: Sie wollen die Macht von Google, Facebook, Amazon und Co. schmälern. Selbst eine Zerschlagung ist möglich, wie die Zuständige Kommissarin Margarethe Vestager unverhohlen durchblicken ließ: "Wir sind an einem Punkt, an dem die Macht der digitalen Unternehmen – insbesondere der größten Gatekeeper – unsere Freiheiten, unsere Chancen, sogar unsere Demokratie bedroht."

Die Sorge vor der immer weiter wachsenden Macht der Datengiganten ist nicht neu, sie wird auch allgemein geteilt. "Firmen wie Facebook, Google oder Amazon sind längst zu de facto Monopolisten geworden. Zur Maximierung ihrer Profite haben sie ein Interesse daran, an möglichst viele Daten ihrer UserInnen zu kommen", warnt ein Teilnehmer der Arena Analyse. Ein anderer schreibt: "Die Digitalisierung bringt globale Quasi-Monopole hervor, die schwer zu steuern sind. Manche dieser Firmen sind inzwischen schon größer als europäische Staaten, was ihre Kapitalisierung betrifft."

Im Kontext dieser Studie ist das Phänomen vor allem deshalb bemerkenswert, weil es sich um eine Bedrohung der Marktwirtschaft von innen heraus handelt. Der (allzu) freie Markt im Internet hat Strukturen entstehen lassen, die ebendiesen Markt jetzt bedrohen, weshalb der Staat eingreifen muss, um den Markt wiederherzustellen.

Wirtschaftshistoriker\*innen und Ökonom\*innen mit gutem Gedächtnis wird dieser Vorgang keineswegs unbekannt sein. Karl Marx hatte schon im ersten Band seines Werks "Das Kapital" die Bildung von Kartellen und Monopolen als gewissermaßen logische Konsequenz freier Märkte vorhergesagt. Tatsächlich erreichten immer wieder Unternehmensgruppen

eine Größe und damit eine Marktmacht, die den Staat zum Einschreiten veranlassten. Die amerikanische Standard Oil Company, Quelle des legendenumwobenen Reichtums der Familie Rockefeller, war gegen Ende des 19. Jahrhunderts so mächtig geworden, dass 1890 ein eigenes Gesetz dagegen geschaffen wurde, der Sherman Antitrust Act. Nach längerem Tauziehen wurde das stark verflochtene Firmenkonglomerat 1911 in 34 Einzelunternehmen aufgespalten.

Der Telefonriese AT&T musste sich 1982 nach 8 Jahren Verhandlung dem Urteil der Kartellrichter beugen. Aus dem damals größten Monopolunternehmen der Welt wurden 22 unabhängige Gesellschaften. Im Gegenzug durfte die gründlich abgespeckte ehemalige Mutter ins Computergeschäft einsteigen, war dort aber nicht sonderlich erfolgreich. Dagegen entwickeln sich die neuen kleineren Firmen – ironisch "Baby Bells" genannt – einigermaßen gut. Eine davon, SBC Communications, wurde so groß, dass sie 2005 das ehemalige Mutterunternehmen aufkaufte und sich seither wieder AT&T nennt. Im Februar 2019 übernahm diese AT&T den Medienkonzern TimeWarner, hatte allerdings drei Jahre lang auf die Genehmigung des Deals warten müssen. Die Kartellbehörden hätten ihn lieber verhindert...

Es ist also Konsens und auch gelebte Praxis, dass der Markt reguliert werden muss, um vor seinen eigenen Auswüchsen geschützt zu werden. Wie eine Teilnehmerin der Arena Analyse schreibt: "Monopole sind immer schädlich für den freien Markt. Die freie Marktwirtschaft als Wohlstands- und Wachstumsmodell lebt von Innovationen, vor allem auch durch neu in den Markt eintretende Unternehmen."

Im Fall der aktuellen Digitalwirtschaft beschreibt ein 450 Seiten starker Bericht eines amerikanischen Kongress-Ausschusses diese Schädlichkeit sehr detailliert<sup>15</sup>. Der Bericht vom vergangenen Oktober kommt zu dem Schluss, dass die Tech-Riesen Amazon, Apple, Facebook und Google ihre Marktmacht als Gatekeeper missbraucht haben. Bei Amazon wurden zahlreiche Fälle dokumentiert, wo das Unternehmen Lieferanten unter Druck setzte oder die eigenen Produkte auf der Plattform gegenüber denen von Dritten bevorzugte. Bei Facebook wurden interne Unterlagen sichergestellt, aus denen hervorgeht, dass man sich dort überhaupt keine Sorgen um allfällige Mitbewerber mehr macht, dafür aber überlegt, wie die Konkurrenz zwischen konzerneigenen Unternehmen – Instagram, WhatsApp, und so weiter – unterbunden werden kann.

Als Konsequenz spricht der Unterausschuss eine Reihe von Empfehlungen aus, die mehr oder weniger auf dasselbe hinauslaufen wie der Digital Services Act der EU. Zwar ist es ein weiter Weg vom Bericht eines Unterausschusses zur tatsächlichen Gesetzgebung. Auch an den beiden EU-Gesetzen

Arena Analyse 2021 – Marktwirtschaft neu starten Kovar & Partners

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Investigation Of Competition In Digital Markets; <u>https://assets.documentcloud.org/documents/7222833/House-Tech-Antitrust-Report.pdf</u>

wird noch lange gearbeitet werden. Es dürfte aber klar sein, dass in den nächsten Jahren nach und nach neue Spielregeln für die Digitalwirtschaft erstellt werden.

Beobachter\*innen dürfen gespannt sein, ob die Gegenreaktion der betroffenen Konzerne eher dem Modell Standard Oil folgt oder dem Modell AT&T. Standard Oil hat sich nach Erlass des Sherman Antitrust Act scheinbar angepasst, nahm eine ganze Reihe von Umstrukturierungen vor, die zumindest auf dem Papier die neuen Vorschriften erfüllten und konnte auf diese Weise noch rund 20 Jahre weitermachen. AT&T ging auf Konfrontation und stemmte sich gegen jegliche Änderung. Erste Anzeichen deuten darauf hin, dass Google eher den Weg der Anpassung und Facebook eher den Weg des fundamentalen Widerstands gehen will.

#### Parasitäre Geschäftsmodelle

Tageszeitungen, Radio und Fernsehen waren die ersten, die massiv unter der Konkurrenz des Internet zu leiden hatten, und sie waren auch die ersten, die erkennen mussten, dass in der Online-Welt ganz legal Angebote erstellt werden können, die ihrem Wesen nach parasitär sind. Einfaches Beispiel: Jemand bietet Usern einen kostenlosen täglichen Nachrichtenüberblick an, einen personalisierten Pressespiegel sozusagen, wo die wichtigsten Meldungen übersichtlich dargestellt sind, ganz nach den Interessen des Empfängers. Diese Meldungen holt sich ein einfacher Algorithmus von den tausenden frei verfügbaren Webseiten der echten Online-Medien. Da die Quellen jeweils zitiert oder sogar verlinkt werden, handelt es sich um keinen Diebstahl, sondern allenfalls um Zitierungen<sup>16</sup>. Die Userdaten, die auf diese Weise gesammelt werden, bilden für den Betreiber eine durchaus respektable Einnahmequelle. Und wenn die Zahl der Gratis-Abonnenten groß genug ist, wird die Plattform auch für Werbekunden interessant. Dieses gar nicht so hypothetische Web-Abo würde also mit der Arbeitsleistung anderer (der angezapften Medien) Geld verdienen. Ohne eigene journalistische oder verlegerische Leistung könnte so eine Webseite Werbekunden von den ursprünglichen Medien abziehen.

Eine ähnliche Story lässt sich über sehr viele der Plattformen erzählen, die in den letzten Jahren entstanden sind. Essens-Lieferdienste zum Beispiel: Das große Geschäft liegt weder bei den Restaurants, wo die Speisen gekocht werden, noch bei den Fahrradboten, die sich abstrampeln, sondern bei jenen Webseiten, die den Konsument\*innen im Wesentlichen nur den Anruf beim Pizzadienst abnehmen. Genau genommen funktioniert ja auch YouTube auf diese Weise: Das Unternehmen verdient an jedem einzelnen Besucher, die

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Tatsächlich liegen die Dinge nicht so einfach. Juristen mögen verzeihen, dass im hier verwendeten Beispiel zum Zwecke der Pointierung über die Feinheiten der Urheberrechts- und Zitaten-Bestimmungen hinweggegangen wird.

Inhalte werden von den Usern gratis bereitgestellt. Immerhin beteiligt YouTube die Poster an den Werbeeinnahmen, je nach Anzahl der Klicks.

Ein Experte der Arena Analyse möchte den Vorwurf des Parasitentums sogar noch umfassender verstanden wissen. Die Digitalwirtschaft insgesamt konnte nur entstehen, weil staatliche Einrichtungen die dafür nötigen Erfindungen geliefert haben: "Die enormen Profite, die im Silicon Valley und mit den Social Media gemacht werden, beruhen auf staatsfinanzierten Entwicklungen. Internet oder GPS sind Technologien, die mit staatlichem Geld für das US-Verteidigungsministerium und amerikanische Universitäten entwickelt wurden."

Die Nutznießer der Innovationsbereitschaft des Staates wollen sich aber auch nicht gern an den laufenden Kosten beteiligen, die eine funktionierende Infrastruktur, ein gutes Bildungs- und Gesundheitswesen, innere Sicherheit und sozialer Friede erfordern. Das Internet verführt zu Konstruktionen, mit denen sich Steuern bestmöglich vermeiden lassen. "Die Plattform-Ökonomie ist weiter auf Vormarsch und fördert die Winner-Takes-All-Logik sowie die aggressive Steuerflucht", schreibt ein Arena-Analyse-Teilnehmer, "die europäischen Sozialsysteme sind aber ohne faire Besteuerung in diesem Bereich mittel- bis langfristig nicht darstellbar. Wir kommen hier in einen nationalen und internationalen Verteilungskampf um Steuergerechtigkeit."

Tatsächlich ist es eine Binsenweisheit, dass die digitalen Giganten seit Jahren kaum Steuern zahlen. Um die Reihe der Beispiele mit den reuigen Sündern zu beginnen: Google führte in Europa in den Jahren 2010 bis 2018 im Schnitt drei Prozent an Gewinnsteuern ab. Noch 2018 wurden 21 Milliarden über – durchwegs legale – Schlupflöcher dem Fiskus entzogen. Ende 2019 gab das Unternehmen offiziell bekannt, diese Praxis künftig einzustellen. Facebook-Chef Mark Zuckerberg zog im Februar 2020 nach: Er verkündete ebenfalls seine Bereitschaft, mehr zu zahlen, allerdings eher indirekt: Er unterstützt die Pläne, im Rahmen der OECD ein Modell für eine Art Digitalsteuer zu erarbeiten.

Amazon schaffte es 2018, seinen Jahresgewinn von 11 Milliarden Dollar durch konzerninterne Lizenzzahlungen so zu verschieben, dass das Unternehmen in den USA sogar noch eine Steuerrückzahlung erhielt. Die Steuern, die in Deutschland abgeführt wurden, belaufen sich Berechnungen zu folge auf 1,2 Prozent des Jahresgewinns.

Da sich die existierenden Steueroasen schwer von ihrem florierenden Geschäftsmodell abbringen lassen (es handelt sich überwiegend um Zwergstaaten, deren eigene Wirtschaft darauf beruht, dass große Konzerne bei ihnen ihr nominelles Hauptquartier aufschlagen), schlägt die OECD vor, dass die Anbieter digitaler Dienstleistungen künftig auf jeden Fall in jenen Staaten Steuern zahlen müssen, in denen sie Kunden haben. Zudem soll es einen Mindeststeuersatz geben, um die Verschiebung von Gewinnen in die Niedrigsteuerländer weniger attraktiv zu machen.

Frankreich bereits 2019 mit einer Digitalsteuer vorgeprescht, musste dann aber die bereits eingeführte Abgabe aussetzen, weil die USA mit Strafzöllen auf französische Luxusprodukte drohten. Auch innerhalb der EU konnte keine Einigung erzielt werden, weil mehrere Staaten nicht riskieren wollten, dass Standorte der betroffenen Unternehmen abgesiedelt werden. Damit wurde aber nur noch deutlicher, dass die Macht der großen Monopole schon jetzt groß genug ist, um Staaten in die Knie zu zwingen.

Im Vorjahr sind die OECD-Pläne vor allem am Widerstand der Trump-USA gescheitert, das Vorhaben ist aber nur aufgeschoben. Vor der Umsetzung steht noch ein ziemlich großes "vielleicht", doch der Druck wächst vor allem unter den entwickelten Staaten. Eine weltweite Digitalsteuer dieser Art würde eine entscheidende Wende in der Entwicklung der Digitalwirtschaft bedeuten.

Nicht nur, weil der Anteil digitaler Unternehmen am Bruttoinlandsprodukt insgesamt weiter zunehmen wird und daher nach und nach die Steuerbasis der Staaten wegbrechen würde, wenn ein wachsender Teil der Wirtschaft systematisch weniger Steuern zahlt als die anderen. Sondern auch, weil die Digitalisierung insgesamt zu wichtig ist, um dort auf Dauer über unseriöse Praktiken hinwegzusehen. Mehr noch: Es wäre für die Akzeptanz der neuen digitalen Möglichkeiten fatal, wenn sich der Eindruck in der Öffentlichkeit festsetzt, dass es sich da um eine Branche von Abzockern und Ausbeutern handelt.

In einem Beitrag zur Arena Analyse heißt es treffend: "Die Entwicklung unserer Wirtschaft zur Wirtschaft 4.0 schreitet derzeit rasant voran. Die neuen Technologien machen die dahinter liegenden Prozesse und Informationsflüsse intransparent und bisweilen auch technisch unsicher. Die Gesellschaft wird hoheitliche Eingriffe benötigen, um Sicherheit, Transparenz und somit Vertrauen in die hochkomplexen Systeme zu schaffen."

## 7. Marktwirtschaft mit Attributen

Als im historischen Jahr 1989 die Berliner Mauer fiel und der real existierende Kommunismus in sich zusammenbrach, verlor die Marktwirtschaft ihren größten Feind, nämlich die zentrale Planwirtschaft. Ganz unmerklich verschwand danach auch das Attribut, das in Westeuropa 50 Jahre lang untrennbar mit ihr verbunden gewesen war – "sozial".

Die freie Wirtschaft hatte in der Systemkonkurrenz gegen die gelenkten Systeme gesiegt. Francis Fukuyama schrieb ein Buch, dessen Titel sprichwörtlich wurde, nämlich "Das Ende der Geschichte". Denn ab jetzt gab es nach allgemeiner Ansicht nur mehr ein Modell für alle, nämlich die liberale Demokratie und die Marktwirtschaft. Niemand schaute mehr kritisch von der anderen Seite des Eisernen Vorhangs herüber und warf dem Westen vor, Systemverlierer zu produzieren. Niemand hielt dem Westen mehr die Arbeitslosen und die Mindestrentner\*innen vor. Niemand zeigte hämisch mit dem Finger auf die USA oder Großbritannien, wo die untersten Löhne so niedrig waren, dass Menschen in mehreren Jobs arbeiten mussten, um wenigstens ein Mindesteinkommen zu erzielen.

Niemand schien sich mehr für den Unterschied zwischen "Marktwirtschaft" und "sozialer Marktwirtschaft" zu interessieren, nicht einmal in den Erbländern dieses Konzepts, also in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Als Erfinder des Begriffs gilt der deutsche Kultursoziologe Alfred Müller-Armack, der 1946 (als er gerade eben vom aktiven NSDAP-Mitglied zum CDU- Anhänger bekehrt worden war...) ein Wirtschaftssystem erdachte, das einen dritten Weg zwischen Kapitalismus und Kommunismus weisen sollte. Ein seinem Buch Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft<sup>17</sup> nennt er sein Konzept einen "Versuch, das Prinzip der Freiheit auf dem Markte mit dem des sozialen Ausgleichs zu verbinden". Müller-Armack griff dabei auf theoretische Ansätze aus den 1930er-Jahren zurück, vor allem auf den "Ordoliberalismus" von Walter Eucken, der ebenfalls betont hatte, dass die Freiheit der Bürger\*innen und der Wirtschaft durch einen straffen Rahmen an staatlichen Regulierungen garantiert werden müsse.

In den allgemeinen Sprachgebrauch ging der Begriff über, als ihn die CDU in ihr Programm aufnahm und die Ideen in Folge mit der Wirtschaftspolitik von Ludwig Erhard auch real umsetzte. Was ein bisschen in Vergessenheit geraten ist: Die SPD und die deutschen Gewerkschaften lehnten (anders als SPÖ und ÖGB in Österreich) die Wortprägung bis in die 1990er-Jahre hinein als Euphemismus ab. Zum ideologisch unumstrittenen Fachvokabel wurde die soziale Marktwirtschaft erst, als längst die neoliberale Weltsicht die öffentliche Meinung dominierte und selbst sozialdemokratische Politiker\*innen laut darüber nachdachten, ob wir's in Europa nicht

-

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Alfred Müller-Armack, Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, Düsseldorf 1947

übertrieben hätten mit der sozialen Absicherung, die unfinanzierbar zu werden und uns im globalen Wettbewerb zu behindern drohe.

Ungefähr zu jener Zeit, wo Francis Fukuyama den Endsieg der "Marktwirtschaft ohne jegliches schmückendes Beiwort" verkündete, machte in Österreich ein Begriff Furore, der den Zeitgeist der aufkeimenden Umweltbewegung trefflich einfing: die öko-soziale Marktwirtschaft. Das Copyright geht in diesem Fall an die Schweiz. Der St. Gallener Ökonom Hans Christoph Binswanger verwendete den Ausdruck schon länger im Zusammenhang mit Arbeiten über die Umweltzerstörung durch Wachstum. Populär wurde das Konzept über das Parteiprogramm der ÖVP, wo vor allem Josef Riegler (Parteiobmann 1989 – 1991) damit Wahlkampf führte. Beim Werben um Stimmen erwies sich die Idee der öko-sozialen Marktwirtschaft als mäßig erfolgreich, die ÖVP verlor 1990 neun Prozentpunkte an Stimmen gegenüber der Wahl 1986. Doch der Begriff genießt bis heute einen hohen Bekanntheitsgrad, das dahinterliegende Konzept gilt als wegweisend – obwohl theoretisch weniger gründlich fundiert als seinerzeit bei Müller-Armack – und wird auch oft in Diskussionen ins Treffen geführt.

Vor allem in einem Punkt wurde mit diesem Programm Pionierarbeit geleistet. Hier taucht nämlich erstmals der Gedanke auf, dass die Belastung der Umwelt einen Preis haben sollte. Wenn die Belastung von Klima und Gewässern sowie der Verbrauch von Allgemeingut als Kosten in die Kalkulation einfließen müssen, dann würde eine umweltschonende Produktionsweise ganz ohne dirigistische Vorgaben vom Markt belohnt werden. Auch die Idee einer Ökosteuer war in Ansätzen enthalten, nämlich in Form von Steuern auf den Energieverbrauch – der machte den Menschen 1989 mehr Sorgen als die Treibhausgase.

Durchaus aktuelle Ideen also, finden zumindest einige Teilnehmende der Arena Analyse. So heißt es in einem Beitrag: "Das Konzept der ökosozialen Marktwirtschaft ist aktueller denn je." Ein anderer Experte meint: "Eine reine Marktwirtschaft ist kaum realisierbar, weil sie durch die Staatsaufgaben beschränkt ist. Zu diesen Staatsaufgaben gehört die soziale Wohlfahrt (daher soziale Marktwirtschaft) oder neuerdings eine nachhaltige Umwelt (daher ökosoziale Marktwirtschaft).

Mit dem anbrechenden neuen Jahrtausend wurde bald auch Francis Fukuyamas Prophezeiung von der Realität eingeholt. Keine Rede von einem Ende der Geschichte, vielmehr das Auftauchen einer neuen Systemkonkurrenz, die umso gefährlicher werden sollte, also sie die offensichtliche Überlegenheit des Marktes gegenüber der Planwirtschaft gar nicht erst in Frage stellte. Hingegen wurde Fukuyamas zweite Behauptung lächelnd widerlegt, dass nämlich der Erfolg der Marktwirtschaft untrennbar mit der liberalen Demokratie verbunden wäre.

Ein Arena-Analyse-Experte schreibt: "Die Entwicklungen in Russland und vor allem in China haben diesen Traum entzaubert. China ist es gelungen, mit einer gelenkten oder sozialistischen Marktwirtschaft enorme ökonomische

Erfolge zu erzielen." Eine "gelenkte Marktwirtschaft" ist zwar ein Widerspruch in sich, doch das war die soziale Marktwirtschaft ursprünglich auch<sup>18</sup>. Das chinesische System scheint tatsächlich erfolgreich zu sein. Russland hat dagegen bisher weder eine wirkliche Industrialisierung noch den Aufbau eines bedeutenden digitalen Dienstleistungssektors geschafft und lebt in hohem Maße von Rohstoffexporten.

Es lässt sich also noch nicht sagen, ob die gelenkte Marktwirtschaft auf die Dauer funktionieren kann. Einige Arena-Analyse-Expert\*innen bestreiten dies. So verweist ein Beitrag darauf, dass die Demokratie im alten Griechenland nicht zufällig auf dem Marktplatz erfunden wurde, "auf der agora, wo unterschiedliche Bewertungen von Sachverhalten ausgetauscht wurden. Demokratie und Marktwirtschaft sind siamesische Zwillinge. Demokratie ohne Markt – auch im Sinne von Markt der vielfältigen Meinungen – ist kaum denkbar."

In einem anderen Beitrag heißt es: "Wir werden auch in den kommenden Jahren den Wettstreit zwischen liberalen Demokratien mit reiner (oder sozialer) Marktwirtschaft im Westen und autokratisch geführten Staaten mit gelenkter oder sozialistischer Marktwirtschaft im Osten und Südosten sehen."

## Sozial, ökologisch - und was noch?

Eine der wichtigsten Eigenschaften jeder funktionierenden Marktwirtschaft lässt sich direkt von Adam Smith herleiten: Sie muss – in den Worten einer Arena-Analyse-Expertin – "Win-Win-Opportunities für alle bieten". Denn: "Es war schon einmal unbestrittenes Allgemeingut, dass beim Handel beide Partner einen Nutzen haben können. Diese Binsenweisheit wurde von populistischen Protektionisten bestritten und durch die Vorstellung verdrängt, dass man unbedingt jemanden zum Verlierer machen muss, um zu gewinnen. Wir müssen dringend wieder dafür werben, dass faires Wirtschaften allen Nutzen bringt."

Eine faire Marktwirtschaft muss daher auch Regeln für die Verteilung von Chancen umfassen, zusätzlich zur Regelung der Umverteilung der Wertschöpfung (eine Stärke der sozialen Marktwirtschaft), zusätzlich zur Kostenwahrheit bei der Nutzung von Allgemeingut (der ökologische Aspekt). Chancen verteilt man, indem einerseits der Zugang zu Bildung möglichst offen gehalten und die Inanspruchnahme von Bildung ermutigt wird. Letzterer Punkt ist von großer praktischer Bedeutung. In Österreich sind Schulsystem und Hochschulstudium seit Jahrzehnten (mit kurzen Unterbrechungen) kostenlos. Sogar die entstehenden Nebenkosten für Bücher, Schulfahrten, etc. werden großzügig gefördert. Dennoch wird Bildung

.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Müller-Armack nannte sie "eine irenische Formel", in Anlehnung an den Begriff "Irenik". So bezeichnete man im 16. Jahrhundert die Versuche, die konfessionellen Gegensätze (um die bekanntlich Kriege geführt wurden) theologisch zu versöhnen.

schichtspezifisch "vererbt", Kinder von Akademiker\*innen gehen in viel höherem Ausmaß ebenfalls auf die Uni als Kinder von Facharbeiter\*innen oder von Eltern mit Hauptschulabschluss ohne weitere Berufsausbildung. Es ist daher notwendig, über die Kostenfrage hinaus Anreize für Kinder und Jugendliche aus Milieus zu setzen, in denen der Wunsch nach höherer Bildung nicht von vornherein angelegt ist.

Zu den Attributen "öko" und "sozial" sollte also noch "edukativ" kommen – als Hinweis darauf, dass Bildung für eine funktionierende Marktwirtschaft eine wichtige Rolle spielt. Für eine lebendige Demokratie sowieso. Diese Bildung bereitzustellen, ist ebenfalls eine Aufgabe des Staates, weil nur dann ein offener Zugang für alle organisiert werden kann.

Zu den unverzichtbaren Staatsaufgaben in diesem Bereich zählt auch die Grundlagenforschung. Dieser Satz ist nicht als Imperativ gemeint, sondern als empirische Feststellung. Wie die Ökonomin Mariana Mazzucato<sup>19</sup> in einem viel beachteten Buch dargelegt hat, entsprangen die großen Innovationen der letzten 200 Jahre in den meisten Fällen staatlich finanzierten Forschungen. Fast immer hatte ein aktiver Staat die Hand im Spiel, wenn es große technologische Sprünge vorwärts gab. Sehr oft war freilich das Militär der staatliche Auftraggeber einschlägiger Forschung, zum Beispiel wurden die Konservendosen oder die Technik des Gefriertrocknens von Lebensmitteln für militärische Zwecke entwickelt. Mikrowellenherde verwenden die eigentlich für die Radarüberwachung entwickelte elektromagnetischen Strahlung. Digitalkameras gehörten zur Ausrüstung von Spionagesatelliten, lange bevor sie im Alltag die Zelluloidfilme verdrängten.

Staatliche Universitäten spielen naturgemäß ebenfalls eine große Rolle. Energiegewinnung durch Atomkraft (was immer man davon halten mag) wurde durch das staatliche Programm "Atoms for Peace" der US-Regierung Eisenhower möglich, nachdem an der Universität Chicago 1942 der erste erfolgreiche Versuchs-Atomreaktor angelaufen war.

In der Pharma-Industrie wurden die meisten bahnbrechenden neuen Medikamente nur entwickelt, weil hohe staatliche Förderungen die entsprechenden Forschungsarbeiten möglich machten. Die Fortschritte in der Nanotechnologie zu Beginn des Jahrtausends (mittlerweile stecken Nanoteilchen in wasserabweisenden Lacken ebenso wie in der Zahnpaste und in Photovoltaik-Paneelen oder als Trägerpartikel in Medikamenten) waren nur möglich, weil die National Nanotechnology Initiative der Regierung Bill Clinton die Entwicklungsarbeiten mit fast zwei Milliarden Dollar jährlich subventionierte.

In jüngerer Zeit kann das Internet genannt werden – es begann an öffentlichen Universitäten, die ihre Computer zum leichteren Austausch von Forschungsdaten über Leitungen miteinander verbanden. Das ebenfalls allgegenwärtige GPS ist eine Entwicklung des US-Verteidigungsministeriums.

.

<sup>19</sup> The Entrepreneurial State, erschienen 2011

Risikofinanzierung mit langem Atem – also Forschungsprojekte, bei denen völlig unklar ist, ob und wann sich daraus ein Geschäft machen lässt – werden nach den Untersuchungen Mazzucatos fast nie von privaten Geldgebern finanziert, selbst die legendären Stiftungen der Multimilliardäre spielen da eine untergeordnete Rolle. Mazzucatos Buch ist ein einem kritischen, streckenweise anklagenden Ton geschrieben und verfolgt das Anliegen, den Mythos zu widerlegen, wonach der Staat träge und beharrend sein, der Markt hingegen flexibel und zukunftsgerichtet. Als die Studie im Jahr 2011 erschien, waren solche Gedanken noch schroff gegen den Mainstream gebürstet. Inzwischen bestreitet niemand mehr, dass der Staat eine aktive Rolle sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite einnehmen sollte. Die Wissenschaft stellt dabei einen wichtigen Pfeiler dar, wie ein Beitrag zur Arena Analyse abschließend festhält: "Greift der Staat im Bereich auf Seiten des Angebots steuernd ein, so wohl am besten, in dem Forschung und Entwicklung massiv unterstützt und gefördert werden."

# 8. So what? Schlussfolgerungen und Empfehlungen

"Die Irritation ist die Mutter der Innovation. Wir werden viele einstürzende Altbauten sehen." Dieser Satz aus einem Beitrag zur Arena Analyse beschreibt in etwas dramatischer Zuspitzung die Herausforderungen, die in den nächsten Jahren auf die Interessenvertretung von Unternehmen und Organisationen zukommen werden. Wie die vorliegende Studie zeigt, sind in vielen Bereichen regulatorische Änderungen zu erwarten, die manche Businessmodelle erschweren oder gar unmöglich machen werden. Dafür werden andere Bereiche neue Möglichkeiten vorfinden.

## Mitreden ist gut, mitwirken ist besser

Die erste und wichtigste Schlussfolgerung lautet daher: Wenn der Staat künftig stärker in die Wirtschaft eingreift, dann sollte die Wirtschaft bei diesen Eingriffen mitreden. Interessenvertretung wird also an Bedeutung gewinnen. Allerdings wird es nicht genügen, einfach nur seine Wünsche zu deponieren. Denn die staatlichen Eingriffe werden nur vorübergehend ganz allgemeinen auf die Rettung oder Belebung der Wirtschaft gerichtet sein. Sobald die Beschränkungen – vom allgemeinen Lockdown bis zu hinderlichen Auflagen für Gastronomie und Hotellerie – wegfallen, also wieder Normalität für die Ausübung wirtschaftlicher Tätigkeiten herrscht, wird es um die gezielte Gestaltung künftiger Märkte gehen.

Diese Aufgabe erfordert Zeit und Know-how. Sie erschöpft sich nicht in einzelnen Gesetzesvorhaben, sondern wird in längere, untereinander vernetzte Prozesse münden. Wer die Zukunft mitgestalten will, muss Teil solcher Prozesse werden. Im günstigsten Fall können sie auch von Unternehmen (besser Gruppen von Unternehmen) oder Organisationen aktiv angestoßen werden.

## Große Veränderungen brauchen Akzeptanz

Wo es aus der Sicht der Wirtschaft um die Berücksichtigung der eigenen Interessen geht, geht es für die Politik um Akzeptanz. Große Veränderungen sind immer nur dann möglich, wenn die Gesellschaft mitzieht. Daher müssen sowohl die Vertreter der Wirtschaft als auch die Entscheidungsträger\*innen in der Politik daran interessiert sein, eine möglichst breite Diskussion sowie eine möglichst tiefgehende Partizipation zustande zu bringen.

Eine zielorientierte Debatte, die sich nicht in Ankündigungen und wechselseitigen Vorwürfen erschöpft, kann nicht (nur) über die Medien geführt werden. Sie wird den Einsatz zeitgemäßer Dialog- und Partizipationsinstrumente erfordern, von Online-Foren bis zu Bürgerkonventen.

#### Die Politik braucht wissenschaftliche Beratung

Wie bereits erwähnt ist die Schaffung fair geregelter neuer Märkte für die Green Economy und für die Digitalwirtschaft keine einfache Aufgabe. Sie erfordert viel Wissen und aktuelle Information, denn in beiden Bereichen schreitet die Technologie rasch voran, die Auswirkungen sind nicht immer leicht erkennbar. Die Politik braucht daher in hohem Maße wissenschaftliche Beratung. Es wird notwendig sein, dafür auch neue Formen des Informationsaustausches zu finden.

Zwei Beispiele können illustrieren, was gemeint ist. Beispiel eins, der Wasserstoff: Welche Rolle wird Wasserstoff in der Post-Carbon-Ära spielen? Wird dieses Gas in großen Mengen als Abfallprodukt von Sonnen- und Windenergie anfallen und daher zum wichtigsten Energieträger avancieren? Oder haben jene Recht, die meinen, dass eine klimaneutrale H<sub>2</sub>-Herstellung viel zu teuer sein und daher nur untergeordnete Bedeutung erlangen wird? Welche Weichenstellungen soll die Politik also vornehmen?

Beispiel zwei, Künstliche Intelligenz: Was können wir von ihr erwarten? Wo sollen wir eine Technologie einordnen, von der die einen sagen, sie werde dazu führen, dass die Maschinen die Herrschaft über die Menschen übernehmen, während andere finden, es handle sich lediglich um eine völlig überdrehte Bezeichnung für ein bisschen raffiniertere Computerprogramme. Welche Maßnahmen soll die Politik hier rechtzeitig setzen?

Die klassischen Formen des Einholens von wissenschaftlichen Erkenntnissen in die Politik lauten "Studien beauftragen" und "Expertengremium einberufen". Beide haben den Nachteil, dass sie unflexibel sind und dass dabei das Spektrum des verfügbaren Wissens eingeengt wird. Auch hier können digitale Instrumente bessere Lösungen bringen, zum Beispiel die Einrichtung offener ständiger Online-Expertenforen oder Online-Konsultationen zu einer konkreten Fragestellung in einer zwar geschlossenen, aber sehr großen Gruppe.

#### Zielvorgabe: Wachstum

Das wichtigste Ziel der Wirtschaftspolitik für die kommenden Jahre lautet: Wachstum ankurbeln und nachhaltig absichern. Der Weg dorthin ist alles andere als klar. Wie kann die Kaufkraft der unteren Einkommensbezieher\*innen gesteigert werden (unbestritten die am schnellsten konsumwirksame Maßnahme), ohne den bereits angeschlagenen Unternehmen auch noch höhere Lohnkosten aufzubürden? Sollen Unternehmen, die durch die Krise in Schwierigkeiten kamen, durchwegs gerettet werden – oder wird damit der nötige Strukturwandel behindert?

Im Einzelfall sind solche Entscheidungen gewiss nicht leicht, sie können sich aber stets an einem langfristigen Ziel ausrichten. Dieses langfristige Ziel muss auch bei der Interessenvertretung berücksichtigt werden. Es gilt, die

eigenen Anliegen im Hinblick auf nachhaltiges Wachstum auszurichten und dies auch nachvollziehbar darzustellen.

## Zielvorgabe: Fairness

Vor allem im Bereich Digitalisierung, aber auch beim internationalen Handel, wächst der Druck, mehr Fairness in den Teilmärkten herzustellen. Das erfordert vielfach ein radikales Umdenken in der IT-Branche, die zwei Jahrzehnte lang mit zwei Erzählsträngen auskam, nämlich erstens: "Wir sind die Zukunft, es lohnt sich, uns zu fördern". Und zweitens: "Wir sind so disruptiv, für uns gelten keine herkömmlichen Regeln".

Kluge Interessenpolitik muss hier beim Überdenken der eigenen Praktiken ansetzen, um als Gesprächspartner überhaupt ernst genommen zu werden. Wie das Beispiel "Google will künftig Steuern zahlen" (siehe Kapitel 5) zeigt, lässt sich aber mit dem Auftreten als einsichtig umdenkender Player durchaus Terrain gut machen. Wer gerade in diesem Bereich rechtzeitig praktikable Ideen einbringt, wird als Träger von authentischem Praxis-Knowhow gern akzeptiert.

Für Unternehmen mit starken internationalen Verflechtungen wird es ratsam sein, die eigenen Lieferketten nicht nur auf Robustheit, sondern auch auf den ökologischen und sozialen Fußabdruck hin zu durchleuchten. Wer selber spottbillige Vorprodukte in China einkauft (und darauf angewiesen ist, damit sich seine Kalkulation rechnet), könnte schnell zwischen die Fronten geraten, wenn die europäischen Regierungen gegen unfaire Praktiken Chinas diplomatisch vorgehen wollen.

### Zielvorgabe: Klimaschutz

Die Zukunft der staatlichen Regelungen beim Klimaschutz ist am leichtesten vorherzusehen. Es gibt einen Green Deal der EU, der konkrete Ziele bis 2050 festschreibt. Es gibt eine österreichische Klimastrategie, ebenfalls mit ziemlich klaren Vorgaben. Wie diese Hürden im Einzelnen zu nehmen sein werden, bleibt aber offen. Jeder einzelne Schritt der Umsetzung wird von intensiven Debatten begleitet sein – ein Beispiel liefert ja schon das österreichische Gesetz zum Ausbau der erneuerbaren Energien, dessen Erstellung um rund ein Jahr länger gedauert hat als geplant.

Die Interessenvertretung rund um das Klima- und Energie-Thema ist inzwischen weitgehend institutionalisiert. Systematisches Lobbying von Interessensorganisationen und einschlägig tätigen NGOs begleitet die Debatte. Diese Organisationen verfügen in der Regel über besseres Knowhow und höhere Ressourcen als betroffene Einzelunternehmen. Dennoch ist es wichtig, eigene Anliegen geltend zu machen und allenfalls Allianzen bei den etablierten Mitspielern zu suchen.

#### Beweglich bleiben

Die Bewältigung einer Krise hängt sehr oft von der Perspektive ab. Für die Wirtschaft wie für die menschliche Psyche gilt: Der Blick auf die Zukunft wirkt sich viel stärker auf unser Befinden und unsere Entscheidungen aus als die Einschätzung der Gegenwart. Die Angst vor einem Gewitter ist schlimmer als das Gewitter selbst. Deshalb sind Begriffe wie "Absturz" oder "Talfahrt" die falsche Metapher. Man sollte Phasen der Rezession eher mit einem Abstieg beim Bergsteigen vergleichen. Klar, es geht nicht immer bergauf, man muss immer wieder auch einmal Bergab-Phasen durchlaufen. Entscheidend ist, wie man den Abstieg aus großer Höhe sicher bewältigt und wie man sich danach für den nächsten Anstieg rüstet. Deshalb dürfen Unternehmen in Krisenzeiten nicht nur defensiv agieren, sondern müssen gerade jetzt aktives Chancenmanagement betreiben. Die Beobachtung des politischen Umfelds sowie die aktive Mitgestaltung spielen dabei eine zentrale Rolle.

Um beim Klima-Beispiel zu bleiben: Hersteller von Ölheizkesseln, Zulieferer für Auto-Verbrennungsmotoren oder auch große Ölkonzerne agieren ohne Zweifel in einem schrumpfenden Markt. Wer meint, dass die weltweite Nachfrage nach Erdöl langfristig stabil bleibt, oder dass auch in zehn Jahren noch große Nachfrage nach Benzin-Autos herrschen wird, der liest offenbar die falschen Zeitungen. Es wäre ziemlich kurzsichtig, Ressourcen in das Anhalten der Entwicklung zu stecken – obwohl das die großen Konzerne (nicht nur in der Erdölindustrie) erstaunlicherweise immer versuchen. Wer aber Ideen hat, wie er die Transformation in eine CO2-freundlichere Tätigkeit schaffen könnte, darf auf Wohlwollen von Seiten der Politik hoffen, wahrscheinlich auch auf Unterstützung, sei es in Form von Förderungen oder in Form von günstigen Rahmenbedingungen.

#### Fahren auf Sicht

In Umbruchzeiten steigt die Gefahr, falsche Entscheidungen zu fällen, einen falschen Weg einzuschlagen und dann unter hohen Kosten den Kurs ändern zu müssen. Trotzdem erlaubt es die aktuelle Lage nicht, einfach abzuwarten. Unternehmen sind daher gefordert, weit genug nach vorne zu schauen, um die Zukunft gestalten zu können, gleichzeitig aber so vorsichtig zu bleiben, dass die eigene Strategie rasch angepasst werden kann, sollten veränderte Umstände das erfordern.

"Wenn sich die Fakten ändern, ändere ich meine Meinung", lautet ein Zitat des Ökonomen John Maynard Keynes. Sie drückt in elegant britischer Weise aus, wo der Mittelweg zwischen mangelnder Haltung und Sturheit liegt. Ob es klüger ist, das Umfeld neu zu gestalten oder sich selber an ein geändertes Umfeld anzupassen, hängt vom konkreten Einzelfall ab. Um die richtige Entscheidung zu treffen, müssen sich Unternehmen mit den aktuellen Entwicklungen auseinandersetzen. Die relevanten Informationen für die spezifische Arena eines Unternehmens oder einer Organisation sind fast

## 8. So what? Schlussfolgerungen und Empfehlungen

immer auch zugänglich. Unter den eigenen Mitarbeiter\*innen und Spezialist\*innen oder im weiteren Netzwerk befinden sich praktisch immer Personen, die über Informationen verfügen, die sich zu einem brauchbaren Bild zusammenfügen lassen. Sie müssen nur gesammelt und genutzt werden.

## Literatur

**Bloch, Ernst;** Das Prinzip Hoffnung; Berlin 1959. Im vierten Kapitel "Grundrisse einer besseren Welt" setzt sich Bloch mit Sozialutopien – unter anderem eben auch der von Thomas More – auseinander.

**Cingano, Federico;** Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth; OECD Paper, Paris, December 2014

Friedman, Milton; Capitalism and Freedom; Chicago 1962

**Keeley, Brian;** Income Inequality – The Gap between Rich and Poor; OECD Paper, Paris, December 2015

**Lakner, Christoph; Milanovic, Branko**; Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession. 2013 Policy Research Working Paper No. 6719. World Bank, Washington, DC

Mazzucato, Mariana; The Entrepreneurial State; London 2011

More, Thomas; Utopia; Leuven 1516

**Müller-Armack, Alfred;** Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft; Düsseldorf 1947

**Oncken, Hermann**; Die Utopia des Thomas Morus und das Machtproblem in der Staatslehre; Heidelberg 1922

**Robinson, Marc;** Bigger Government: The Future of Government Expenditure in Advanced Economies; Arolla 2020

Subcommittee On Antitrust, Commercial And Administrative Law Of The Committee On The Judiciary; Investigation Of Competition In Digital Markets; October 2020

**The Global Risks Report 2021;** 16th Edition, Jänner 2021, herausgegeben vom World Economic Forum

Waldenström, Daniel and Ole Hammer; Global Earnings Inequality, 1970–2018; The Economic Journal, Volume 130; Oxford 2020

# Teilnehmerinnen, Teilnehmer und Danksagung

Wir danken den Expertinnen und Experten aus Politik, Wissenschaft, Kultur, Wirtschaft und ganz allgemein der Zivilgesellschaft für ihre Teilnahme und die hohe Qualität der zum Teil sehr umfangreichen Beiträge.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in alphabetischer Reihenfolge:

**Univ.-Prof. Dr. Ulrich Brand**, Professur für Internationale Politik, Stellvertretender Leiter am Institut für Politikwissenschaften, Universität Wien

**em. Univ.-Prof. Mag. Dr. Fritz Breuss**, Europainstitut der Wirtschaftsuniversität Wien und Projekt-Mitarbeiter im Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO)

**Dr. Caspar Einem**, ehemaliger Bundesminister für Inneres und für Verkehr, Präsident des Österreichischen Instituts für Internationale Politik, Vizepräsident des Europäischen Forums Alpbach, Vizepräsident des Kuratoriums des IHS, Aufsichtsratsvorsitzender der Gebrüder Weiss Holding AG

Dr. Claus Faber, Berater, Trainer, Coach, Wien und Linz

**Dr. Franz Fischler**, ehem. EU-Kommissär, ehem. Präsident des Europäischen Forums Alpbach

**Univ.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. h.c.mult. Martin Gerzabek**, Universität für Bodenkultur, Wien

**KR Mag. Julian Hadschieff**, Vorstandsvorsitzender der PremiQaMed Holding, Wien

**Dr. Fritz Hinterberger**, Vizepräsident des Club of Rome – Austrian Chapter

Hon.-Prof. Dr. Christoph Klein, Direktor der AK Wien

**Prof. Gottfried Kneifel**, Geschäftsführer der Initiative Wirtschaftsstandort Oberösterreich (IWS-OÖ)

**Univ.-Prof. Dr. Martin Kocher**, Bundesminister für Arbeit, Familie und Jugend (Anm.: Zum Zeitpunkt der Teilnahme an der Arena Analyse war Martin Kocher wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Höhere Studien – IHS.)

Priv.-Doz. Dr. in Monika Köppl-Turyna, Direktorin von EcoAustria

Maga. Mariana Kühnel, M.A., Generalsekretär-Stellvertreterin WKO

Franz Kühmayer, Trendforscher, REFLECTIONS Research & Consulting

**Dr. Christoph Leitl**, Präsident der europäischen Wirtschaftskammer, ehem. Präsident der Wirtschaftskammer Österreich

DDr. Karl Lengheimer, ehem. Landtagsdirektor Niederösterreich

**Mag<sup>a</sup>. Irina Nalis-Neuner**, Kommunikationsberaterin und Expertin für Organisationspsychologie

Mag. Christoph Neumayer, Generalsekretär der Industriellenvereinigung

Dr. Willi Nowak, Geschäftsführer des VCÖ - Mobilität mit Zukunft, Wien

Maga. Martina Pecher, Pecher Consulting GmbH, Wien

**Dr. Ronald Pichler**, Head of Market Access & Governmental Affairs, Pharmig Verband der pharmazeutischen Industrie Österreichs, Wien

Mag<sup>a</sup>. Bettina Rausch, Präsidentin der Politischen Akademie der ÖVP

**Dr. Georg Reischauer**, Institut für Strategisches Management, Wirtschaftsuniversität Wien

Dr. Franz Schellhorn, Direktor Agenda Austria

**Dr.** in **Margit Schratzenstaller-Altzinger**, Ökonomin am WIFO, Mitglied im Österreichischen Fiskalrat

Mag. Alois Schrems, Resilience Consult, Wien

**Dr. Matthias Strolz**, Unternehmer

em. o.Univ.-Prof. Dr. Dr.h.c. Em. Univ.Prof. Manfried Welan, Institut für Rechtswissenschaften, Universität für Bodenkultur, Wien

### Autoren

### **Walter Osztovics**

ist Politikberater und Partner von Kovar & Partners. Er verfügt über langjährige Erfahrung als Politikjournalist, war Redakteur bei der Wirtschaftswoche und bei den österreichischen Zeitungen Kurier, Format und Wochenpresse.

### **Andreas Kovar**

ist Partner von Kovar & Partners und seit mehr als zwanzig Jahren als Public Affairs-Berater für europäische und internationale Unternehmen tätig. Seine profunden Kenntnisse der Politik sammelte er als politischer Berater im österreichischen Nationalrat und im Europäischen Parlament.

Kovar & Partners Dorotheergasse 7 1010 Wien

Tel.: +43 1 5229220 office@kovarpartners.com www.kovarpartners.com