

Wirtschaft und Gesellschaft

Editorial

Ein Jahr Covid-Krise auf dem österreichischen
Arbeitsmarkt

Richard Sturn

Der Staat heute: Marktversagen und die Voraussetzungen
öffentlicher Handlungsfähigkeit

Gunther Tichy

Polarisierung der Gesellschaft in Österreich? Höhere
Qualifikation statt Polarisierung und Verlust der Mitte

Tamara Ehs, Martina Zandonella

Demokratie der Reichen? Soziale und politische
Ungleichheit in Wien

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

Redaktion: „Wirtschaft und Gesellschaft“ wird redaktionell von der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien betreut:

Kai Biehl, Franziska Disslbacher, Michael Ertl, Georg Feigl, Julia Hofmann, Markus Marterbauer, Patrick Mokre, Reinhold Russinger, Matthias Schnetzer, Jana Schultheiss, Tobias Schweitzer, Thomas Zotter, Josef Zuckerstätter

Redaktionelle Leitung: Markus Marterbauer

Geschäftsführende

Redaktion: Josef Zuckerstätter, Franziska Disslbacher, Michael Ertl, Patrick Mokre

Redaktionssekretariat: Susanne Fürst (Tel. 01/501 65/12283),
e-mail: susanne.fuerst@akwien.at

Wissenschaftlicher Beirat: Joachim Becker (WU Wien), René Böheim (Univ. Linz), Jörg Flecker (Univ. Wien), Eckhard Hein (HWR Berlin), Arne Heise (Univ. Hamburg), Jakob Kapeller (Univ. Duisburg-Essen), Max Kasy (Oxford University), John King (LaTrobe Univ., Melbourne), Bernhard Kittel (Univ. Wien), Heinz Kurz (Univ. Graz), Fabian Lindner (HTW Berlin), Özlem Onaran (Univ. Greenwich, London), Susanne Pernicka (Univ. Linz), Miriam Rehm (Univ. Duisburg-Essen), Waltraud Schelkle (London School of Economics), Engelbert Stockhammer (King's College, London), Richard Sturn (Univ. Graz), Achim Truger (Univ. Duisburg-Essen, Sachverständigenrat), Till van Treeck (Univ. Duisburg-Essen), Rudolf Winter-Ebmer (Univ. Linz)

Redaktionsbeirat: Helfried Bauer, Felix Butschek, Günther Chaloupek, Peter Fleissner, Wilhelmine Goldmann, Oskar Grünwald, Thomas Lachs, Ferdinand Lacina, Werner Muhm, Ewald Nowotny, Herbert Ostleitner, Claus J. Raidl, Hans Reithofer, Gerhard Schwödiauer, Hannes Swoboda, Julian Uher, Hans Wehsely, Karlheinz Wolff, Heinz Zourek

Medieninhaber: LexisNexis Verlag ARD ORAC GmbH & Co KG, A-1030 Wien, Marxergasse 25, Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-140
e-mail: verlag@lexisnexis.at

Herausgeber und Redaktion: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, A-1041 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22, Tel. 01/501 65/12283 oder 12284

Hersteller: Druckerei Janetschek GmbH, A-3860 Heidenreichstein, Brunfeldstr. 2, Tel: (02862) 522 78 411, e-mail: office@janetschek.at

Preise: Einzelnummer € 12,50; Jahresabonnement € 39,- (inkl. Auslandsversand € 64,-); ermäßigtes Studierenden-Jahresabonnement (bei Bekanntgabe einer gültigen ÖH-Kundennummer) € 19,90 (alle Preise inkl. MwSt).

Bei unverlangten eingesandten Manuskripten wird keine Gewähr übernommen. Unverlangt eingesandte Besprechungsexemplare werden nicht zurückgegeben.

Alle Artikel in „Wirtschaft und Gesellschaft“ sind begutachtet.

„Wirtschaft und Gesellschaft“ im Internet:

<https://wien.arbeiterkammer.at/service/zeitschriften/WirtschaftundGesellschaft/index.html>

und

<https://wug.akwien.at/>

ISSN 0378-5130

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

47. Jahrgang (2021), Heft 1

Inhalt

Editorial	
Ein Jahr Covid-Krise auf dem österreichischen Arbeitsmarkt	3
Artikel	
Richard Sturn	
Der Staat heute: Marktversagen und die Voraussetzungen öffentlicher Handlungsfähigkeit	15
Gunther Tichy	
Polarisierung der Gesellschaft in Österreich? Höhere Qualifikation statt Polarisierung und Verlust der Mitte	41
Tamara Ehs, Martina Zandonella	
Demokratie der Reichen? Soziale und politische Ungleichheit in Wien	63
Korrektur zu Heft 4/2020	102
Rezensionsartikel	
Thomas Piketty. Kapital und Ideologie (Martin Schürz)	103
Buchbesprechungen	
Emmerich Tólos (Hg.). Die Schwarz-Blaue Wende in Österreich (Simon Theurl)	119
Metzger, Philipp. Die Finanzialisierung der deutschen Ökonomie am Beispiel des Wohnungsmarktes (Selim Banabak)	125
Fischer, Karin, Grandner, Margarete (Hg.). Globale Ungleichheit. Über Zusammenhänge von Kolonialismus, Arbeitsverhältnissen und Naturverbrauch (Clara Moder)	128
Philipp Degens. Geld als Gabe: Zur sozialen Bedeutung lokaler Geldformen (Rolf F. H. Schröder)	132
Gerhard Schnedl. Umweltrecht (Werner Hauser)	139
John E. King. The Alternative Austrian Economics A Brief History (Günther Chaloupek)	142
Aulenbacher, Brigitte, Marterbauer, Markus, Novy, Andreas, Thurnher, Armin (Hg.). Karl Polanyi. Wiederentdeckung eines Jahrhundertdenkers (Hans Volmary et al.)	148

Unsere AutorInnen:

Tamara Ehs ist Politikwissenschaftlerin an der Sigmund Freud-Universität Wien, Demokratieberaterin und politische Bildnerin.

Richard Sturn ist Leiter des Instituts für Finanzwissenschaft und Öffentliche Wirtschaft sowie des Graz Schumpeter Centres.

Gunther Tichy ist emeritierter Professor für Volkswirtschaftslehre und -politik der Karl-Franzens-Universität Graz und war bis 2005 Leiter des Instituts für Technikfolgenabschätzung (ITA) der Österreichischen Akademie der Wissenschaften in Wien.

Martina Zandonella ist Sozialwissenschaftlerin am Wiener SORA-Institut und arbeitet dort im Bereich der Demokratie- und Partizipationsforschung.

Editorial

Ein Jahr Covid-Krise auf dem österreichischen Arbeitsmarkt

Der österreichische Arbeitsmarkt befindet sich nach mehr als einem Jahr Pandemie in der schwersten Krise der Zweiten Republik. Ende April 2021 waren noch immer 433.000 Menschen in Österreich entweder arbeitslos oder in AMS-Schulungen. Addiert man die 487.000 Beschäftigten in Kurzarbeit, so sind knapp 920.000 von der Covid-Krise betroffen. Wenn man die Selbstständigen, von denen viele seit Längerem ohne Aufträge und damit ohne Erwerbseinkommen zurechtkommen müssen, gedanklich zur Problemgruppe hinzufügt, kommt man auf eine noch deutlich höhere Zahl.

Die Arbeitsmarktstatistiken für April 2021 geben zwar Anlass zur Hoffnung (Rückgang der Arbeitslosigkeit um 166.000 und Anstieg der Beschäftigung um 145.000 im Vorjahresvergleich), aber für eine Entwarnung ist es eindeutig zu früh. Diese Zahlen sind nämlich trügerisch, man darf nicht übersehen, dass der Vergleichsmonat den Höhepunkt der Arbeitsmarktkrise im Frühjahr 2020 bildete. Verglichen mit April 2019 liegt die Arbeitslosigkeit immer noch um 59.000 über dem Vorkrisenniveau und die Beschäftigung um 44.000 darunter.

Die schnelle Anpassung der Kurzarbeitsregeln ab März 2020 durch die SozialpartnerInnen konnte zumindest starke Zweit- und Drittrundeneffekte auf die Beschäftigung verhindern und den Einkommensverlust eindämmen. Gleichzeitig fehlten aber im gesamten ersten Jahr der Pandemie nennenswerte Regierungsinitiativen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Der im europäischen Vergleich besonders starke und sprunghafte Anstieg im März und April 2020 sowie die vergleichsweise große Bedeutung von Saisonbranchen verfestigten sich deshalb zu einem massiven Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit. Neben der verfestigten Arbeitslosigkeit besteht auch die Gefahr, dass die kurzfristigen Einkommenseinbrüche zwischen 5% und 45%, durch stockender Nachfrage und Angstsparen, eine wirtschaftliche Erholung bremsen können. Besonders die weiter geöffneten Wirtschaftszweige könnten dann ihre Rolle im Weg aus der Krise nicht einnehmen.

Generell fehlt der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik in der Krise die strategische Ausrichtung; die notwendigen Investitionen in den Gesundheits-, Pflege und Umweltbereich wurden ebenso wenig berücksichtigt wie die begleitend notwendigen Ausbildungsoffensiven. Die weitreichenden Kurzarbeits- und Teststrategien blieben unbegleitet und konnten ihr volles Potenzial zur Krisenbewältigung daher nicht entfalten.

Die Krise 2020

Die Pandemie erreichte den österreichischen Arbeitsmarkt im März 2020. Im ersten Lockdown wurden der Einzelhandel (abgesehen von Geschäften für den lebensnotwendigen Bedarf), die Gastronomie und Hotellerie sowie eine Reihe weiterer wirtschaftlicher Aktivitäten gesperrt. Recht bald wirkten sich auch die Störungen der internationalen Lieferketten auf die Sachgüterproduktion aus, in der es sonst kaum Schließungen gab. Das traf den österreichischen Arbeitsmarkt weitgehend unvorbereitet. Innerhalb weniger Wochen gingen 190.000 Arbeitsplätze (im Vorjahresvergleich) verloren. Die Arbeitslosenzahl stieg bis Ende April sogar um fast 226.000, die Differenz erklärt sich aus einem gleichzeitigen Anstieg des Arbeitskräfteangebots. Das bedeutet, einige zehntausend Menschen, die davor dem formalen Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung standen, meldeten sich zusätzlich arbeitssuchend.

Die Daten zeigen, dass es sich hierbei um einen kurzen, aber heftigen Schock gehandelt hat, der die Niveaus von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit verschob. Die Möglichkeiten, Kurzarbeit in Anspruch nehmen zu können, griffen rasch, und so konnten die zu befürchten gewesenen Zweit- und Drittrundeneffekte abnehmender Beschäftigung und steigender Arbeitslosigkeit vermieden werden. Ende April waren bereits 1,16 Mio. Menschen in Kurzarbeit, und diese Zahl stieg bis Ende Mai sogar noch auf 1,36 Mio. So konnten die Zuwachsraten bei der Zahl der Arbeitslosen stabilisiert werden, allerdings auf außerordentlich hohem Niveau, das bis heute anhält.

Das ist eine besorgniserregende Entwicklung. Auch nach der Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2008 konnten die Zuwachsraten bei der Beschäftigungslosigkeit stabilisiert werden, aber ebenfalls auf deutlich höherem Niveau. Trotz eines lang anhaltenden wirtschaftlichen Aufschwungs bis 2019 stiegen die Arbeitslosenzahlen zwischen 2008 und 2018 um 150.000. Das hat auch damit zu tun, dass jedes Jahr mehr Menschen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Aber selbst wenn man diese herausrechnet, waren 2018 um 50.000 mehr Menschen arbeitslos als vor der Krise. Diese nachhaltige Verschiebung des Niveaus der Arbeitslosigkeit macht die österreichische Volkswirtschaft auch anfälliger für den nächsten Abschwung. Eine Wiederholung dieses Musters eines sprunghaften Anstiegs der Arbeitslosigkeit und unzureichende Erholung danach muss durch entschiedene Investitions- und Arbeitsmarktpolitik verhindert werden.

Gegen Ende April, als die Arbeitslosigkeit ihren Höchststand erreichte, waren acht Wirtschaftsklassen in absoluten Zahlen am stärksten betroffen: Dazu gehören die Gastronomie und das Beherbergungswesen (69.000), das lag sowohl an der Quarantäne im Inland als auch an den

internationalen Reisebeschränkungen, durch die die touristische Nachfrage zunächst de facto zusammengebrochen ist. Die sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen (32.000) wegen Umsatzrückgängen und der Reduzierung von Leiharbeit. Der Handel (27.000) wegen des Lockdowns, aber nicht zuletzt auch, weil Betriebe, die schon vor der Krise in Schwierigkeiten waren, sich die Kurzarbeit nicht leisten konnten oder wollten. In der Bauwirtschaft gab es 19.000 zusätzliche Arbeitslose und im Verkehrswesen 15.000, jeweils sowohl wegen der Mobilitätsbeschränkungen als auch rückläufiger Nachfrage. 15.000 zusätzliche Arbeitslose gab es in der Sachgüterproduktion wegen kurzfristiger Nachfragerückgänge, aber ebenso wegen Lieferschwierigkeiten aufgrund der Störungen in den internationalen Lieferketten. Ein Teil der Beschäftigungsverluste der Sachgüterproduktion (soweit sie die Leiharbeit betreffen) scheint bei den sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen auf. Bei den sonstigen und persönlichen Dienstleistungen stieg die Arbeitslosenzahl um 10.000. Nur auf den ersten Blick erstaunlich erscheint der Anstieg der Arbeitslosigkeit um 7.000 im Gesundheitswesen: Während des Lockdowns (und teilweise darüber hinaus) hatten bekanntlich alle nicht notwendigen medizinischen Aktivitäten zu unterbleiben.

Im internationalen Vergleich hatte Österreich sehr hohe Anstiege der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen. Vor allem die besondere Bedeutung des Tourismussektors ließ Österreich zum Beispiel hinter Deutschland zurückfallen. Aber auch die vergleichsweise schwere zweite und dritte Pandemiewelle nach frühen Öffnungen wirkte sich aus; die im Frühjahr 2021 prognostizierte gesamtwirtschaftliche Erholung ist bis Frühjahr 2021 nicht eingetreten. Innerhalb Österreichs waren die tourismusintensiven Regionen am stärksten betroffen. In Tirol verdreifachte sich die Zahl der Arbeitslosen im März 2020, in Salzburg stieg sie auf das 2,4-Fache. In absoluten Zahlen waren aufgrund der Größe der regionalen Arbeitsmärkte die Bundesländer Wien, Niederösterreich, die Steiermark und Oberösterreich am stärksten betroffen.

Ab Mai 2020 setzte eine graduelle Verbesserung der Arbeitsmarktlage ein, welche bis Ende Oktober anhielt, als die Arbeitslosenzahl „nur noch“ bei +70.000 im Vorjahresvergleich lag und die Beschäftigungsverluste auf 45.000 zurückgegangen waren. Der zweite und der dritte Lockdown ab November 2020 haben die Lage auf dem Arbeitsmarkt neuerlich verschlechtert.

Hohe Dynamik am Arbeitsmarkt

Es wäre allerdings falsch anzunehmen, dass der Arbeitsmarkt durch die Covid-19-Krise in eine Art Dämmerzustand versetzt worden wäre.

Die Fluktuationszahlen zeigen das Gegenteil. Im Jahr 2020 kam es zu 1,11 Mio. Übergängen in die Arbeitslosigkeit; das waren zwar um 62.000 mehr als im Jahr zuvor, aber unerwartet wenig in Anbetracht des starken Anstiegs der Bestände. Nach dem Schock im März (+160.000) waren die Zugänge zur Arbeitslosigkeit bereits ab April wieder in der Größenordnung des Vorjahres bzw. in den meisten Monaten sogar darunter.

Die Zahl der Abgänge aus Arbeitslosigkeit war mit gut 1 Mio. nur um 52.000 niedriger als im Jahr davor, es dominierten die Übergänge in unselbstständige Beschäftigung. Die Zahl der Beschäftigungsbeendigungen war 2020 mit knapp 1,7 Mio. sogar niedriger als 2019. Rückläufig war die Zahl der Direktwechsel von einem unselbstständigen Beschäftigungsverhältnis in ein anderes (-47.000). Ansonsten stieg die Zahl der Übergänge in Arbeitslosigkeit ungefähr im selben Maße wie die Übergänge in erwerbsferne Positionen abnahmen. Stark abgenommen haben 2020 allerdings die Beschäftigungsaufnahmen: um gut 200.000 auf 1,57 Mio. Für diesen starken Rückgang ist wie oben erwähnt die geringere Zahl an Direktwechseln mitverantwortlich, aber in erster Linie ging die Zahl der Übergänge aus erwerbsfernen Positionen in Beschäftigung um 164.000 zurück. Die Zahl der Übergänge aus Arbeitslosigkeit war mit 609.000 sogar um 26.000 größer als 2019.

Die Zahl der von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen hat wie schon erwähnt mit gut einer Million eine neue Rekordmarke überschritten, ist aber dennoch niedriger ausgefallen als erwartet. Dies erklärt sich aus der zunehmenden Dauer der Arbeitslosigkeit. Während sich die in den Bestandsdaten sichtbare Dauer kaum erhöht hat – plus ein Tag im Vorjahresvergleich –, ist sie in der personenbezogenen Auswertung des AMS, welche alle Arbeitslosigkeitsepisoden vollständig erfasst, deutlich gestiegen: um durchschnittlich 23 Tage oder 18%. Dass sich die Arbeitslosigkeit zunehmend verhärtet, zeigt sich vor allem auch in der Zahl der Langzeitbeschäftigungslosen, die im April 2021 mit 148.000 um 29% über dem Vorjahreswert lag. Bei den Langzeitarbeitslosen (hier werden Schulungen, Abklärung des Status und Arbeitsepisoden von unter 62 Tagen nicht mitgezählt) ist der Wert sogar um 78% höher als im April 2020.

Während die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2009 den Produktionssektor besonders stark betraf und damit vor allem die Männerarbeitslosigkeit erhöhte, wirkte sich die Covid-19-Krise stärker auf den Dienstleistungssektor aus. Dadurch waren über den gesamten Zeitraum ab dem ersten Lockdown Männer und Frauen in etwa gleich von Arbeitsplatzverlusten betroffen (-2,1%), vor allem seit dem Herbst 2020 trifft es aber Frauen etwas stärker. Im Jahr 2020 kam es überdies zu einem weiteren Anstieg des Arbeitskräfteangebots um gut 28.000.

Ein Viertel dieses Anstiegs betraf InländerInnen und ist praktisch ausschließlich auf die höhere Erwerbsbeteiligung der Älteren zurückzuführen. Aufgrund der Altersstruktur des zusätzlichen ausländischen Arbeitskräfteangebots dürfte auch bei dieser Personengruppe der längere Verbleib im Erwerbsleben stärker ins Gewicht fallen als die Zuwanderung. Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft waren sowohl hinsichtlich der Arbeitsplatzverluste als auch des Anstiegs der Arbeitslosigkeit prozentuell stärker betroffen.

Die Beschäftigungs- und vor allem Einkommensverluste der Selbstständigen werden in den verfügbaren Statistiken nur zu einem geringen Teil sichtbar, weil diese Personengruppe ihre selbstständige Tätigkeit auch bei teilweisem oder gänzlichem Ausfall der Einnahmen meist nicht aufgibt. Viele Kunst- und Kulturschaffende sowie Selbstständige im Bereich der persönlichen Dienstleistungen und der Unterhaltungsindustrie waren den Krisenfolgen weitgehend schutzlos ausgeliefert. Aber auch im Bereich des Unterrichtswesens und der Gesundheit konnten einige Tätigkeiten wegen der damit verbundenen Ansteckungsgefahr nicht mehr ausgeübt werden. Plausible Schätzungen gehen davon aus, dass die speziellen Covid-Hilfsmaßnahmen (z.B. Härtefallfonds) viele Betroffene nicht erreichten und dass bei vielen Betroffenen die Einkommensersatzraten noch niedriger ausfielen als bei den Unselbstständigen.

Während die Covid-Wirtschaftskrise viele Kleinunternehmen existenziell traf und von den Covid-Hilfen nur eingeschränkt abgemildert wurde, stiegen die Unternehmen insgesamt in der Krise bislang nicht schlecht aus: Die staatlichen Subventionen verdreifachten sich gegenüber dem Vorjahr und erreichten einen Höchstwert, die Unternehmensgewinne dürften insgesamt trotz des schwersten Wirtschaftseinbruchs der Zweiten Republik nicht zurückgegangen sein. Für viele Unternehmen überstiegen die staatlichen Hilfen die krisenbedingten Einnahmenverluste.

Letztlich ist es wichtig zu bemerken, dass die Krise nicht in allen Bereichen zu weniger Arbeit führte. PflegerInnen und ÄrztInnen in der Krankenversorgung, viele Handelsangestellte sowie ArbeiterInnen in der Logistik- und Zustellbranche mussten mehr und intensiver arbeiten. Besonders in prekarierten oder anders von atypischer Beschäftigung dominierten Branchen ging das bis an die Grenzen des Zumutbaren. Solche Arbeitsverhältnisse drohen sich zu verfestigen, wenn nicht gegengesteuert wird. Auch die verschiedenen Sicherheitsmaßnahmen (z.B. Maskenpflicht) in den Wirtschaftsbereichen, die „in Präsenz“ blieben, führen zu einer gestiegenen Arbeitsbelastung. Das hat langfristige Auswirkungen auf Berufsunfähigkeiten und Überlastung, bietet aber auch eine Chance, durch notwendige Arbeitszeitverkürzung neue Jobs zu schaffen.

Das Problem Tourismus

Die Zahlen für das Gesamtjahr 2020 deuten darauf hin, dass der österreichische Tourismus – abgesehen von Wien – im vergangenen Jahr noch mit einem blauen Auge davongekommen ist. Das liegt aber vor allem daran, dass die Wintersaison 2019/20 bis zum ersten Lockdown gut gelaufen war und die Sommersaison im dritten Quartal zumindest für einige Bundesländer besser ausfiel als anfangs befürchtet. In der Sommersaison insgesamt kam es jedoch zu einem Nächtigungsrückgang um 32%. Die Hoffnung, dass die Inlandsnachfrage die rückläufige Auslandsnachfrage im Sommer zumindest zum Teil kompensieren könnte, hat sich vor allem für die westlichen Bundesländer und Wien nicht erfüllt. Die Zahl der InländerInnennachtungen ging zwar mit –4,7% deutlich weniger zurück als jene der AusländerInnennachtungen, aber offensichtlich konnte man die ÖsterreicherInnen, die gewöhnlich Auslandsurlaube machen, nicht in ausreichendem Maße für einen Inlandsurlaub gewinnen.

Hier spielen ohne Zweifel die gesunkene Kaufkraft durch Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit sowie Zukunftsängste eine Rolle. Der starke Anstieg der Sparquote scheint dem zu widersprechen, aber dieses Phänomen ist eher auf Personen zurückzuführen, deren Einkommen stabil geblieben oder sogar gestiegen ist. Menschen, die bereits wenig verdient und dementsprechend wenig gespart haben und jetzt in Bedrängnis geraten sind, tragen dazu nur wenig bei.

Zum Teil kann es auch daran liegen, dass Österreichurlaube vergleichsweise teuer sind. Durch die erneuten Lockdowns ist der Wintertourismus, was die Übernachtungen anbetrifft, in der Saison 2020/21 de facto ausgefallen. Für den Moment besteht die Möglichkeit, dass mit dem Ende des Lockdowns, mit steigenden Impfraten und umfangreichen Testungen, vielleicht aber auch mit abnehmender Reisevorsicht die Sommersaison 2021 im Tourismus besser ausfällt. Das würde allerdings mit hoher Infektionsgefahr, besonders für die oft prekär beschäftigten und niedrig bezahlten Arbeitskräfte, einhergehen. Eine Saison auf Vorkrisenniveau ist keine realistische Aussicht.

Die längerfristigen Prognosen gehen davon aus, dass Österreich aufgrund der Atmosphärenerwärmung und abnehmender Flugbereitschaft („Flugscham“) zu den relativen Gewinnern des zu erwartenden weltweiten Tourismusaufschwungs gehören könnte.

Trotzdem ist spätestens im Herbst, wenn aufgrund der Gästezahlen der Sommermonate die Entwicklung abschätzbar wird, ein Gesamtkonzept notwendig, wohin der österreichische Tourismus steuern soll. Darin müssen sowohl die Überlebensfähigkeit der Betriebe als auch übergeordnete Ziele wie Nachhaltigkeit, Klimaverträglichkeit und Ent-

zerrung der Gästeströme zur Vermeidung von lokalen Überlastungen der Bevölkerung Eingang finden. Die niedrigen Gehälter, hohe Arbeitsintensität und vorherrschende Drehtürarbeitslosigkeit in den Saisonbetrieben sind ein Fundament aus Sand. Der touristische Arbeitsmarkt muss sich entscheidend wandeln: merkliche Verbesserung der Arbeitsbedingungen und mehr Qualifizierung statt Billigtourismus, der auf Milliardensubventionen der öffentlichen Hand angewiesen ist. Dieser Strukturwandel ist nicht nur wünschenswert, sondern für ein nachhaltiges Überleben der Branche zwingend notwendig.

Gleichfalls muss man in Gegenden, wo der Tourismus die wichtigste Einkommensquelle darstellt, spezielle Lösungen anstreben. Die regionale Wirtschaftspolitik muss die Abhängigkeit vom Tourismus zu verringern trachten und die hohen Subventionen, die derzeit in diesen Sektor fließen, für eine Diversifizierung nutzen. Gleichzeitig ist zu prüfen, ob Betriebe, welche Jahr für Jahr darüber klagen, dass sie ihre Arbeitsplätze aus dem inländischen Arbeitsangebot nicht besetzen können, überhaupt eine Existenzberechtigung haben. Für die Menschen (Unselbstständige und Selbstständige gleichermaßen), welche im Tourismus keine berufliche Zukunft mehr haben, müssen attraktive Ausstiegsoptionen geschaffen werden.

Das heißt auch, dass es sehr bald zu einer Entscheidung kommen muss, wo und in welchem Umfang die Kurzarbeit im Tourismus verlängert werden soll, und welchen Personen – Arbeitslosen wie Beschäftigten – man Umschulungsangebote in Berufe mit besseren Zukunftsaussichten macht. Zum Teil wird sich das Problem entschärfen, da der Tourismus eine Fluchtbranche ist, die auch in guten Jahren von einem Viertel der Beschäftigten verlassen wird. Es wird also eine schmale Gratwanderung, die Arbeitslosenzahlen in der Branche abzubauen und gleichzeitig zu vermeiden, dass der Tourismus vor dem nächsten Aufschwung seine besten Leute verliert.

Das Problem Handel

Abgesehen von den Bereichen, die von den Lockdown-Bestimmungen ausgenommen waren, ist die überwiegende Zahl der Handelsbetriebe in Schwierigkeiten geraten, viele in existenzbedrohender Weise. Die durchaus zahlreichen Ausnahmen, welche von den steigenden Ausgaben für den eigenen Wohnbereich einschließlich Freiflächen profitieren konnten, bestätigen zwar nicht die Regel, aber es gibt sie. Die Lockdowns waren vor allen für die großen Onlinehändler ein Wachstumsimpuls, an den sie noch vor einem Jahr in ihren kühnsten Träumen nicht zu denken gewagt hätten. Der bisher eher langsame Übergang

zum Internethandel hat einen An Schub bekommen, der zumindest zum Teil dauerhaft sein wird. Diese Verlagerung wird vor allem kleine und mittlere Einzelhandelsbetriebe hart treffen. Auch die prekären Arbeitsbedingungen rund um den Onlinehandel, von scheinselfständigen ZustellerInnen bis zu miesen Arbeitsbedingungen in Logistikzentren, haben sich sprunghaft ausgeweitet.

Es gibt eine Daumenregel, dass kleine Geschäfte von den letzten 15–20% ihres Umsatzes leben; der Rest deckt im Wesentlichen die fixen Kosten. Das zeigt, wie verletzlich diese Betriebe wahrscheinlich sind. Außerdem betrifft das Problem der explodierenden Mieten und der Mietschulden nicht nur den Wohnungsmarkt, sondern auch die Geschäftslokale. Es gibt Befürchtungen, wonach bis zu einem Drittel der Handelsbetriebe die Covid-19-Krise mittelfristig nicht überleben wird. Dies hätte schwerwiegende Folgen für die Beschäftigten, aber auch für das Leben in unseren Städten und Gemeinden. Von besonderer Bedeutung ist zudem, dass sich die hohe Konzentration im österreichischen Einzelhandel noch weiter verschärft.

Das Problem Sachgüterproduktion

Die Covid-19-Krise hat im Gegensatz zur Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 eher die Dienstleistungsbereiche getroffen, aber auch die Sachgüterproduktion kam in Schwierigkeiten. Hier konnte vor allem zu Beginn der Krise durch den massiven Einsatz von Kurzarbeit Schlimmeres verhindert werden. Wobei die Betroffenheit durchaus uneinheitlich war: Vor dem Hintergrund eines allgemeinen Absatzrückgangs konnten viele Firmen die Auftragseingänge nicht abarbeiten, sei es wegen partiell stark gestiegener Nachfrage, sei es wegen der Probleme bei der Zulieferung von Vorleistungen. Insgesamt hat sich die Industrie aber in der Covid-Krise gut geschlagen: Die Produktion hat zu Jahresbeginn 2021 das Vorkrisenniveau bereits wieder überschritten und läuft markant besser als etwa in Deutschland.

Dieser für die österreichische Wirtschaft sehr wichtige Sektor steht dennoch in mittlerer Zukunft vor großen, zum Teil völlig neuen Herausforderungen. Die Digitalisierung und die Veränderungen der Produktion als Reaktion auf den Klimawandel sowie die Neuausrichtung der internationalen Arbeitsteilung werden Anpassungen nötig machen, die heute weder in ihrem Umfang noch in ihrer Art vorausgesagt werden können. Unerwartete Betriebsverlagerungen, wie im MAN-Werk in Steyr, sind warnende Beispiele dafür, wie sich die fehlende industriepolitische Strategie auf den Arbeitsmarkt auswirkt. Neben mehr als 2.000 Jobs im Werk selbst ist ein Vielfaches (zwei veröffentlichte Schätzun-

gen sprechen von 6.000 beziehungsweise 8.500 Arbeitsplätzen) in Zulieferindustrie und regionalen Dienstleistungen zu befürchten.

Man kann aber mit Sicherheit davon ausgehen, dass es alleine wegen der Veränderungen in diesen Schlüsselindustrien in Zukunft einen höheren Qualifikations- und Umschulungsbedarf auch für die Beschäftigten geben wird. Es klagen bereits viele Firmen über Probleme bei der Personalrekrutierung, und das im Angesicht einer Rekordarbeitslosigkeit. Dazu kommen aber die Herausforderungen im Bereich Pflege, wo eine mittelfristige Personallücke von bis zu 80.000 Personen besteht, und bei der Entwicklung und Anwendung umweltfreundlicher Technologien. Die kürzlich verabschiedeten Klimaziele in Bezug auf Energienutzung erfordern zum Beispiel hochqualifizierte PlanerInnen und MonteurInnen. Dasselbe gilt für den Ausbau der Kinderbetreuung und den Ausbau öffentlicher Verkehrsmittel, vor allem im ländlichen Raum.

Strukturwandel

In den drei Fokusbranchen Tourismus, Handel und Sachgüterproduktion steht also ein tiefgreifender Strukturwandel an. Der Umschwung im Handel hat mit der Stärkung von Online- und Versandhandel bereits begonnen. Er hat auch aufgezeigt, wo Gefahrenstellen für ausgeglichenes Wachstum und ArbeitnehmerInnen liegen: Die wachsende prekäre Beschäftigung, der niedrige gewerkschaftliche Organisationsgrad und die rapide Monopolisierung sind Lehrbuchbeispiele für Entwicklungen, die nach Regulierung schreien.

Im Tourismus sind der Klimawandel und die teilweise indiskutablen Arbeitsbedingungen die Faktoren, die Veränderungen nicht nur wünschenswert, sondern auch dringend notwendig machen. Die Industrie schließlich muss sich auf die Herausforderungen einer grünen Transformation einstellen, das birgt Potenziale (zum Beispiel in der Elektromobilität und weiterer Spezialisierung), aber ebenso Herausforderungen bei Emissionen und Energieverbrauch.

Konjunkturaussichten

Selbst unter optimistischen Annahmen hinsichtlich der konjunkturellen Entwicklung ist nicht zu erwarten, dass die wieder anziehende Nachfrage und Produktion die Arbeitslosigkeit von allein auf ein akzeptables Niveau reduzieren werden. Das gilt besonders für die stark gewachsene Gruppe der Langzeitarbeitslosen, deren Wiedereinstellung

durch Unternehmen ohne staatliche Intervention kaum je gelingt. Auch junge ArbeitnehmerInnen, die ihre ersten Erwerbsjahre verloren haben, werden ohne aktive Arbeitsmarktpolitik langfristige Einkommensverluste erleiden.

Eine weitere besonders gefährdete Gruppe sind die unstetig Beschäftigten, die unter anderem im Phänomen der sogenannten Drehtürarbeitslosigkeit sichtbar werden. Eine große Personenzahl ist nicht ganzjährig beschäftigt, oft auch nicht erwerbstätig. Nach letztverfügbaren Daten wurde vor fünf Jahren ein gutes Fünftel des Beschäftigungsvolumens von gut einem Drittel der erwerbsinteressierten Personen erbracht. Daraus ergibt sich die instabile Beschäftigung verbunden mit regelmäßigen Wechseln in Arbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit und wieder zurück. Infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 hatte sich dieses Arbeitsmarktproblem bereits merklich verschärft, und die Beschäftigungsintensität der betroffenen Personen hatte abgenommen. Das heißt, dass deutlich mehr Menschen betroffen waren. Es ist zu befürchten, dass die Covid-19-Krise zu einer weiteren Verschärfung führen wird.

In der immer noch sehr hohen Zahl von Kurzarbeitsverhältnissen und in der Verschuldung sowohl von Unternehmen als auch von Haushalten besteht nach wie vor erhebliche Gefahr. Zumindest ein Teil der Kurzarbeit wird wohl auf mittlere Sicht in die Arbeitslosigkeit führen, und die stark gesunkenen Insolvenzzahlen deuten auf einen Konkursrückstau hin, welcher immer beunruhigender wird.

Maßnahmen

Es wird umfangreiche Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen brauchen, um Beschäftigte aus schrumpfenden Branchen für zukunfts-trächtige Arbeitsplätze in anderen Bereichen zu qualifizieren. Idealerweise setzen solche Angebote bereits vor dem Jobverlust an – dafür bildet aber eine nachhaltige wirtschaftspolitische Strategie die Voraussetzung. Diese fehlt in Österreich in jeder Hinsicht. So ist es essenziell, Jugendlichen und jungen Arbeitslosen umfangreiche Bildungsangebote zu machen und ihre Bemühungen um einen fruchtbringenden Einstieg ins Erwerbsleben in jeder Hinsicht zu unterstützen. Die deshalb notwendigen Investitionen in den Berufsbildungs-, Universitäts- und Fachhochschulbereich bedeuten ebenfalls Arbeitsplätze und positive Nachfrageeffekte. Solche Investitionen wären das Kernstück einer aktiven antizyklischen Krisenpolitik.

Zu Beginn der Pandemie führten Lockdown in Handel und Dienstleistungen sowie erschütterte internationale Produktionsketten zu einem

sprunghaften Anstieg der Arbeitslosigkeit. Erst durch die zügige Implementierung der Kurzarbeit konnte immerhin das Schlimmste verhindert werden. Mit zunehmendem Kenntnisstand über die tatsächlichen Infektionsrisiken hätte die Politik allerdings ab dem Sommer 2020 stärker auf die Arbeitsmarktauswirkungen der einschränkenden Maßnahmen, aber auch auf längerfristige Unterstützung fokussieren müssen. Maßnahmen zur Lösung des Problems der Rekordarbeitslosigkeit blieben Stückwerk, die effektivsten Vorschläge kamen nicht von Regierungsseite, sondern den SozialpartnerInnen und dem AMS.

Viele wichtige Vorschläge wurden aber auch ignoriert: zum Beispiel die Forderung des ÖGB, durch eine Erhöhung des Arbeitslosengelds auf 70% des vorherigen Nettoeinkommens Existenzen zu sichern. Die Kosten hierfür würden etwa 1,5 Mrd. Euro betragen. Das ist wenig in Relation zu den teils sehr großzügigen Hilfsmaßnahmen für einzelne Branchen und große Unternehmen. Zudem wären die höheren Transfers unmittelbar in die Konsumnachfrage gegangen und hätten als erfreulichen Nebeneffekt 6.000 bis 10.000 Arbeitsplätze geschaffen. In den systemerhaltenden Branchen sind Arbeitsintensität und -belastung in teilweise schwer erträglichem Ausmaße gestiegen, die Regierung hat aber weder den „Coronatausender“ umgesetzt noch bestehende Modelle (wie das Solidaritätsprämienmodell des AMS) aktiv beworben, wo durch Arbeitszeitverkürzung neue Jobs geschaffen werden können. Die beiden zentralen wirtschaftspolitischen Initiativen der Regierung im Rahmen ihres Comeback-Programms, eine Investitionsprämie und die Lohnsubvention im Rahmen der „Aktion Sprungbrett“, sind angesichts der Dimension der Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt mehr als enttäuschend.

Wir brauchen eine strategische Qualifikationsoffensive für alle Arbeitslosen, insbesondere für diejenigen, deren Tätigkeit und Qualifikation wenig Zukunftsperspektiven bietet. Das ist auch unter dem Gesichtspunkt zu sehen, dass schon jetzt und mit dem Konjunkturaufschwung erst recht Schwierigkeiten bei der Rekrutierung geeigneten Personals auftreten (werden).

Die Arbeitslosigkeit zeigt deutliche Tendenzen, sich bei einzelnen Gruppen zu verfestigen. Der zu erwartende Konjunkturaufschwung wird die Langzeitbeschäftigungslosen – wie auch in der Vergangenheit – wenn überhaupt nur sehr verzögert erreichen. Mit öffentlichen Beschäftigungsprogrammen oder einer Jobgarantie könnte man hier die beste Wirkung erzielen. Das gilt insbesondere auch für junge Arbeitslose, unregelmäßig oder nur temporär Beschäftigte. Die ersten Berufsjahre sind prägend für das gesamte Lebenseinkommen, ein zeitweiser Ausschluss vom Arbeitsmarkt in einer Krise vervielfacht die spätere Armutsgefährdung. Gleichzeitig, sozusagen als andere Seite der Medail-

le, wirken kombinierte Ausbildungs- und Beschäftigungsprogramme in dieser Gruppe besonders stark.

Maßnahmen zur Arbeitszeitreduktion wie Altersteilzeit, Solidaritätsprämien- und Kombilohnmodell könnten dazu beitragen, die vorhandene Arbeit auf mehr Köpfe zu verteilen. Aufgrund der Freiwilligkeit dieser Modelle würden sich dadurch tendenziell gut bezahlte Beschäftigungsmöglichkeiten aufbauen.

Trotz des beginnenden Konjunkturaufschwungs sind also zahlreiche Baustellen offen, und die Regierung macht nicht den Eindruck, diese überhaupt zu erkennen, geschweige denn ein Programm für deren Bearbeitung zu haben. Eine erneute Stabilisierung der Arbeitslosigkeit auf höherem Niveau als vor der Krise, ähnlich wie nach 2008, ist gefährlich für die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, die Krisenresilienz der Volkswirtschaft und nicht zuletzt eine annähernd gerechte Verteilung von Wohlstand und Zukunftschancen. Hier muss aktive Arbeitsmarktpolitik entschieden eingreifen. Auch die Veränderungen in den Arbeitsverhältnissen, die steigende Rate von Ein-Personen-Selbstständigkeit und hohe Arbeitsbelastung, müssen Gegenstand der Wirtschaftspolitik sein. Und letztlich setzt nicht nur die Pandemie, sondern ebenso die Klimakrise und die offensichtlich gewordene Überbelastung durch unbezahlte Sorge- und Betreuungsarbeit eine nachhaltige Transformation der Arbeitsverhältnisse auf die Tagesordnung. Diese Herausforderungen gehen nicht weg, wenn keine nachhaltige Industriepolitik mit einem Fokus auf ArbeitnehmerInnen und Arbeit betrieben wird.

Die Redaktion

Der Staat heute: Marktversagen und die Voraussetzungen öffentlicher Handlungsfähigkeit

Richard Sturn¹

1. Marktversagen und Staatsversagen

Angesichts der Covid-19-Krise, des Klimawandels und der digitalen Transformation steht die Wirtschaftspolitik heute vor einer Reihe von Herausforderungen, die „groß“ zu nennen eine Untertreibung ist (vgl. Summers 2020). Sie steht auch schon länger vor einem überwunden geglaubten Grundproblem, das den Umgang mit diesen Herausforderungen erschwert und in Ausrichtung und Instrumentarium verzerrt: Gemeint sind gravierende Defizite im Verständnis dessen, was „der Staat“² leisten kann und soll – und was nicht. Dies leistet systematischen Mängeln im Profil der Staatstätigkeit Vorschub, die Thema des vorliegenden Artikels sind. Mit diesen Defiziten dürfte auch die mitunter nur bedingte Handlungsfähigkeit staatlicher Institutionen zusammenhängen – und die fallweise das Handwerk der Krisenbekämpfung betreffenden Kompetenzlücken auf der Ebene des politischen Führungspersonals in vielen Ländern. Insgesamt ist ein Paradoxon zu diagnostizieren: Noch nie gab es so viele und so gute Forschungen, die einzelne *policies* und ihre Effekte analysieren. Zugleich klaffte selten eine größere Lücke zwischen dem, was Politik tatsächlich schafft, und dem, was möglich wäre, sprich: den sich durchsetzenden Politikangeboten und jener Politik, die für einen zukunftsweisenden Umgang mit Problemen und Chancen aktueller Prozesse sozioökonomischen Wandels – oder auch „nur“ zur Krisenbekämpfung – notwendig wäre.

Obwohl sie in bestimmten Richtungen und in bestimmten Ländern zuerst und mit besonderer Wucht in Erscheinung traten, sind diese Defizite nicht auf diese Herkunftskontexte beschränkt. Sie sind international vielfach

¹ Für wertvolle Hinweise danke ich Rudi Dujmovits, Lukas Starchl, dem WuG-Lektorat und zwei anonymen GutachterInnen.

² Der Begriff „Staat“ steht im Folgenden als Kürzel für einen modernen öffentlichen Sektor, dessen Handeln als Agentur des öffentlichen Interesses durch politische Accountability-Mechanismen gestützt wird. Auf die Frage zweckmäßigen föderalen Stufenbaus bis hin zur EU (zur Polyzentralität vgl. z.B. Ostrom 1973) gehe ich nur indirekt im Rahmen der Kritik am statischen Staatsverständnis ein.

zum *Mainstream*, ja zum *Commonsense*, geworden. Viel mehr als ein strikter Marktfundamentalismus, der jedenfalls in großen Teilen Europas in Wirklichkeit immer auf recht enge Zirkel begrenzt war und der zudem durch die Finanzkrise 2007/8ff erschüttert wurde (Pantelic und Sturn 2018), ist es letztlich ein Mix aus massiven Defiziten im Staatsverständnis, der weit über wirtschaftswissenschaftliche Diskurse hinaus eine robuste Hegemonie entwickelte.³

Dies hängt auch damit zusammen, dass diese Defizite nur zum Teil die Kehrseite unsinniger marktfundamentalistischer Ideologien darstellen. Zum Teil folgen sie einer inneren Logik, die über weite Strecken aus nachvollziehbaren Antworten auf echte Herausforderungen entstand. In seinem „The End of Laissez-faire“ suchte John Maynard Keynes (1931, 317) nach Kriterien, um die „Agenda“ des öffentlichen Sektors von der „Non-Agenda“ zu unterscheiden: „We must aim at separating those services which are *technically social* from those which are *technically individual*. The most important *Agenda* of the State relate not to those activities which private individuals are already fulfilling, but to those functions which fall outside the sphere of the individual, to those decisions which are made by *no one* if the State does not make them.“ Genau dies leistet die nicht nur in der akademischen Ökonomik verbreitete Marktversagenstheorie in übersichtlicher und schlüssiger Weise. Der Boden für die seit Jahrzehnten ebenso zum *Mainstream* gehörende Staatsversagenstheorie wiederum wurde durch eklatante polit-ökonomische Leerstellen in dieser Marktversagenstheorie bereitet.

Das Problem kann so umschrieben werden: Falsche, zumindest aber sehr einseitige Schlussfolgerungen werden aus didaktisch ansprechenden, interessanten und teils auch praktisch brauchbaren Theorien gezogen. Weshalb ist das so und wie ist es zu korrigieren? Mariana Mazzucato (2013; 2019) hat für den Bereich Industrie- und Innovationspolitik Verengungen aufgezeigt, die mit der gängigen Marktversagenstheorie verbunden sind – und deren Folgen durch die übliche Staatsversagenstheorie eher verschlimmert werden. Sie argumentiert, dass sich daraus ungünstige Effekte für staatliche Handlungsfähigkeit in Zukunftsfragen ergeben.

Das allokativen Marktversagen ist statisch und wird an der Logik einzelner („fehlender“ oder „falsch bepreister“) Märkte oder mangelnden Wettbewerbs festgemacht. Dieses Verständnis von Marktversagen hat die Tendenz, den Staat auf die Rolle als Lückenbüsser oder Marktsurrogat zu fixieren. Die Instrumente, die hierbei idealerweise zum Einsatz gelangen, werden dabei logischerweise von diesen Lücken und Surrogatfunktionen

³ Jener „Neoliberalismus“, dessen Überleben nach der Finanzkrise Colin Crouch (2011) „strange“ fand, ist eine Summe von Fehlern im Staatsverständnis. Diskreditierung des Marktfundamentalismus entzieht diesen Fehlern nicht zwingend ihre Wirkmächtigkeit.

ausgehend gedacht. Dies ist keineswegs per se unsinnig. So gibt die Marktversagenstheorie gute Gründe für die staatliche Finanzierung von Grundlagenforschung, welche die Eigenschaften eines reinen öffentlichen Guts hat und die daher privatwirtschaftlich nicht oder nicht ausreichend finanziert wird. Am Beispiel von Mazzucatos (2013; 2019) kritischer Betrachtung der Schnittstellen öffentlich-privat in Innovationssystemen sehen wir aber, dass eine zu enge, statische Eingrenzung des staatlichen Handlungsportfolios gravierende Nachteile hat: Diese Eingrenzung geht mit einer privatwirtschaftlichen, oft monopolistisch verzerrten Kontrolle über entsprechende Leistungsprozesse und einer einseitigen Appropriation anfallender Renten einher, was in der Folge gravierende Macht- und Verteilungsprobleme aufwirft (vgl. Zingales 2017). Anders gesagt, es kommt zu impliziten Formen von Private-Public-Partnership (PPP) i.w.S., die für den öffentlichen Sektor langfristig wenig vorteilhaft sind, seine Handlungsfähigkeit schwächen und zudem zur Verteilungspolarisierung beitragen.

Möglicherweise entpuppt sich die zum Zeitpunkt der Finalisierung dieses Artikels aktuelle Covid-19-Impfstoffbeschaffung als folgenreiches Paradebeispiel hierfür: Zunächst scheint, dass der öffentliche Sektor (bzw. die EU) dafür gleich dreimal bezahlt, nämlich in Form von Subventionen für F&E, für den Ankauf selbst benötigter Impfdosen und für humanitär und epidemiologisch gebotene Unterstützung armer Länder bei der Impfstoffversorgung. Wirkliches Staatsversagen entsteht aber durch die Beschränkung des öffentlichen Sektors auf Finanzierung und Impfstoffverteilung: Finanzierungsarrangements wurden nicht durch ausreichende/rechtzeitige öffentliche Koordination übergreifender Impfstrategien ergänzt, die strategische Verantwortung für Produktions- und Lieferkapazitäten einschließt. Dabei liegt es auf der Hand, dass private Firmen (so innovations-tüchtig sie auch sein mögen) in einer solchen Situation wenig Anreize haben, Ausbau und Nutzungsoptimierung von Produktionskapazitäten so voranzubringen, dass sich die sozialen Vorteile der neuen Produkte (Impfstoffe) in der Pandemiebekämpfung optimal entfalten.⁴ Im Selbstlob aus Kreisen der EU-Kommission, sie habe im Gegensatz zu den Impf-Vorreitern bei der Covid-Impfstoffbeschaffung „Haftungsübernahmen“ vermieden, steckt die aus kleinteiligem Denken entstehende Illusion, dies relativiere die politische Verantwortung für die kollektiven Pandemie-Folgen. Das Mitte Februar 2021 verkündete HERA-Programm der EU könnte

⁴ https://static.uni-graz.at/fileadmin/sowi-zentren/Schumpeter-Centre/GSC_Discussion_Paper/22_Sturm_2020.pdf (letzter Zugriff am 19.2.2021). Die strukturellen Anreize privater Pharmafirmen zeigten sich u.a. vor Covid-19 in deren Bargaining mit CEPI (Coalition for Epidemic Preparedness Innovation), welches zu einer Aufweichung gemeinwohlorientierter Rahmenbedingungen ihrer Teilnahme an CEPI-Programmen führte.

indes von einem wachsenden Problembewusstsein in puncto Optimierungsbedarf in den Schnittstellen zeugen.

Insgesamt zeichnen sich in der digitalen und postfossilen Transformation in großem Stil Geschäftsmodelle ab, deren Dynamik vornehmlich der strategischen Nutzung staatlicher Regulierung, steuerfinanzierter Ausschreibungen bzw. staatlich kreierter Quasi-Märkte geschuldet ist.⁵ Engführungen in der Eingrenzung von Staatstätigkeit bewirken ein Missverhältnis von Finanzierung, strategischer Koordination und letztlich unvermeidbarer politischer Verantwortung. Mazzucatos (2019, 265) Diagnose eines *circulus vitiosus*, in dem staatliches Handeln unter diesen Voraussetzungen gefangen ist, fasst dies pointiert zusammen: „ironically, this produces exactly the type of government that the critics like to bash: weak (...), but open to capture“. Damit wird im Übrigen angedeutet, dass der Erfolg bestimmter politischer Geschäftsmodelle darauf beruht, die Bedingungen dieses *circulus vitiosus* zu schaffen bzw. aufrechtzuerhalten – was dessen Zähigkeit miterklärt.

Gerade anhand der digitalen Transformation zeigt sich, dass Keynes' im Grunde marktversagenstheoretische Verknüpfung von Staatsagenda mit dem, „was Private nicht machen“, zu kurz greift. Ob intendiert oder nicht, sind die übergreifenden Resultate privatwirtschaftlicher Dispositionen und Kalküle oft „technically social“, weil sie alle betreffen und sich ihnen niemand entziehen kann: Man denke an die Entwicklungen im Bereich digitaler Monopole und Plattformen mit ausgeprägten Netzwerk-Externalitäten und Lock-ins. Wenn somit private Kalküle für übergreifend wirksame Standards und Regeln bestimmend werden, erlangen sie eine „politische“ Dimension, deren mögliche Problematik Zingales' „political theory of the firm“ gut analysiert. Am Beispiel der von Mazzucato untersuchten Innovationsprozesse wird deutlich, dass die Reichweite von „Technically social“-Aspekten in Wirklichkeit viel größer ist als der Bereich nicht-rivaler und schwer ausschließbarer Grundlagenforschung⁶. Mazzucato schließt daraus, dass einem agileren, mehr „unternehmerischen“ öffentlichen Sektor angesichts dieser gesellschaftlichen Dimension eine weiterreichende strategische Rolle zukommen müsste, zumal er sich am Ende der Verantwortung nicht entziehen kann. Nicht nur, aber besonders anhand der Regulierung digitaler Monopole sehen wir überdies weltweit die Probleme der

⁵ Zum Konzept der Quasi-Märkte und deren Problemen vgl. Lowery (1998). Eine ironische und gleichzeitig folgerichtige Spiegelung der von Mazzucato skizzierten strategischen Asymmetrien in den Schnittstellen öffentlich-privat ist der ideologisch überschießende Individualismus mancher privatunternehmerischer ProtagonistInnen dieser Geschäftsmodelle wie Elon Musk.

⁶ Innovationssysteme funktionieren immer weniger wie eine Einbahnstraße: *Grundlagenforschung* → *angewandte Forschung* → *technologische Entwicklung* → marktfähige Innovationen, sondern sind von komplexen Rückkopplungen geprägt.

öffentlichen Sektoren mit hergebrachten Politikansätzen: Die im Kontext digitaler Monopole entstehenden Probleme sind (auch bei besserer internationaler Koordination im Vergleich zum Ist-Zustand) schwerlich durch klassische Regulierungs- und Wettbewerbspolitik⁷ einerseits und Besteuerung von Monopolrenten andererseits zureichend zu adressieren.

Die von Mazzucato aufgezeigten Probleme sind indes nur die Spitze des Eisbergs. Um deren strukturelle Ursachen herauszuarbeiten, ist eine umfassende Betrachtung der Schnittstellen öffentlich-privat vonnöten, angefangen beim rechtlichen Rahmen (vgl. Fuchs et al. 2015–2019) über anreiz- und kontrakttheoretische Analysen bis zur Staatsfinanzierung (Sturn 2020a). Die Fallstricke einer Fokussierung auf möglichst eng umgrenzte *Marktfehler* zeigen sich analog bei anderen Marktversagenstypen, wie im dritten Abschnitt skizziert wird. Zuvor wird im zweiten Abschnitt ein Missverständnis ausgeräumt, das eine Argumentation à la Mazzucato in sich bergen könnte: Es wird dargelegt, weshalb das Grundproblem gerade *nicht* im gut nachvollziehbaren und praktisch unentbehrlichen Streben nach möglichst präzisen Kriterien für Staatsfunktionen besteht, sondern in einer Quasi-Staatstheorie, die implizit unterstellt, der Staat könne in einer Marktwirtschaft nichts anderes sein als ein Sammelsurium punktueller „Eingriffe“ in „versagende“ Märkte. Die Marktversagenstheorie ist durchaus brauchbar, soweit sie reicht, aber sie leistet einem verkürzten Staatsverständnis Vorschub, das den heuristischen und praktischen Wert ihrer Gliederungen und Präzisierungen mindert oder gar pervertiert. Dabei lassen sich zwei miteinander zusammenhängende Grundfehler unterscheiden: Der eine betrifft den systemischen Zusammenhang von Privatwirtschaft und öffentlicher Wirtschaft bzw. Markt und Staat in einem sich ausdifferenzierenden, arbeitsteiligen Institutionensystem. Der andere betrifft die polit-ökonomische Ebene der Entscheidungsprozesse in Staat und Markt.

2. Politische Ökonomik der öffentlichen Wirtschaft: zwei Grundfehler

Staatsaufgaben und staatliches Handeln werden in der Marktversagenstheorie primär ausgehend vom Markt gedacht. Referenzpunkt sind funktionierende Märkte und ihre Bedingungen – insbesondere der Wettbewerb. Das ist insofern verständlich, als es uns ohne Zweifel um den Staat in modernen Marktwirtschaften geht. Es greift aber zu kurz, weil das Agie-

⁷ Klassische Wettbewerbspolitik/Regulierung steht auch außerhalb der digitalen Monopole oft auf verlorenem Posten, etwa bei den durch Digitalisierung ermöglichten „vertically serrated industries“, wie Kaushik Basu (2019) zeigt.

ren des Staats *zu wenig* von seinen systemrelevanten Funktionen (Keynes' „technically social services“) und *nur sporadisch* von den hierfür adäquaten Prozessen, Mechanismen und Kapazitäten her betrachtet wird. Diese Mechanismen und Prozesse haben ihre je eigenen Vorzüge und Probleme, die für Gestaltung und Handlungsfähigkeit der öffentlichen Wirtschaft relevant sind.

Die Ausblendung all dessen hat eine lange Tradition: Staatstätigkeit wurde klassisch als notwendig, aber unproduktiv eingestuft – gleichsam als notwendiges Übel: *En passant* billigt David Ricardo (1817, Kapitel 16) „the golden maxim of M. Say, ‚that the very best of all plans of finance is to spend little (...)‘“. Mit Ausnahme von Adam Smith (cf. Kurz und Storn 2013) behandelte die ökonomische Klassik den Staat als statisches Residuum in einer dynamischen Wirtschaft. In der Marktversagenstheorie bleibt der Staat ein Lückenbüßer für fehlende Märkte, mangelnden Wettbewerb oder für Mängel im Marktprozess, die die Konvergenz zu einem Vollbeschäftigungsgleichgewicht verunmöglichen. Die systemische Relevanz des Staats kommt im Theoriedesign am ehesten beim sog. „distributiven Marktversagen“ aufs Tapet – auf eine zwar transparente, aber reduzierte und, wie zu zeigen sein wird, potentiell irreführende Weise.

Dessen ungeachtet beobachten wir in den fortgeschrittenen kapitalistischen Ländern überall mehr oder minder hohe Staatsquoten von einem Drittel bis über die Hälfte der Wirtschaftsleistung. Der Staat ist faktisch systemrelevant, aber diese Systemrelevanz wird in der Theorie unzureichend erfasst und entfaltet sich in der Praxis auf verzerrte Weise. Im Folgenden werden daher zunächst die beiden Ebenen skizziert, auf denen die Grundfehler liegen.

Systemische Ebene: Der Staat bzw. der moderne öffentliche Sektor ist funktional komplementär zur modernen Privatwirtschaft. Diese funktionale Komplementarität entspricht je eigenen Mechanismen und Prozessen, die den jeweiligen Funktionen gerecht werden. Zugespitzt formuliert: Privatwirtschaft konnte sich erst dann als unternehmerische Privatwirtschaft im modernen Sinn entfalten, als der Staat zu einer öffentlichen Wirtschaft im modernen Sinn wurde – im Gegensatz zu einem absolutistischen Aggregat von Privilegien (wie Hegel formulierte) oder einem feudalen System von Gefolgschaftsbeziehungen, in dem private und öffentliche Wirtschaft nicht auf moderne Weise ausdifferenziert waren. Karl Polanyi (1944) und Schumpeter (1918; 1942, 197) verdeutlichten, wie die beiden Sektoren sich in einer Art Koevolution entwickelten. Dementsprechend weisen sie wichtige Schnittstellen (von der Besteuerung über den Staatskredit bis zum öffentlichen Beschaffungswesen) auf, deren zweckmäßige Ausgestaltung im öffentlichen Interesse Gegenstand der Finanzwissenschaft ist.

Die Komplementarität zwischen öffentlichem und privatem Sektor ist ein Aspekt, den die von Richard Musgrave so bezeichnete „Triade der klassi-

schen Finanzwissenschaft in deren Goldenem Zeitalter“ (insbesondere bei Adolf Wagner und Lorenz von Stein) in den Fokus rückte. Die Marktversagenstheorie spiegelt ihn nur unzureichend wider.⁸ Dadurch entstand eine folgenschwere Asymmetrie. Die Wirtschaftswissenschaften haben in den letzten Jahrzehnten große Fortschritte in der Erfassung und Präzisierung der Funktion und der Funktionsweise von Märkten gemacht. Dabei wurden immer wieder Aspekte aufgeworfen, die die Systemrelevanz von Märkten erschließen. Damit existiert ein relativ breites und stellenweise vertieftes Verständnis in Bezug auf die Frage: Weshalb kommen moderne Ökonomien, konkret: eine global vernetzte Weltwirtschaft von bald acht Milliarden Menschen, nicht ohne Märkte aus? Die Gründe dafür reichen vom Markt als statischem Allokationsmechanismus bis zum dynamischen Entdeckungsverfahren. Auch in ihrer Mehrdimensionalität und Komplexität sind die wichtigsten Marktfunktionen in unterschiedlichen Diskursen präsent. Vergleichbare Fortschritte gab es im Hinblick auf die Systemrelevanz des Staats (bzw. eines modernen öffentlichen Sektors) *nicht*. Im Gegenteil: Zwar hat sich parallel zur Analyse der Marktfunktionen das Verständnis von Marktversagen verfeinert und an analytischer Tiefenschärfe gewonnen (denken wir an die erhellenden Arbeiten von Joseph Stiglitz zu Informationsasymmetrien), aber die unterschiedlichen Ebenen der Systemrelevanz des Staats werden kaum erfasst – bzw. nur indirekt und unzureichend über die Ansätze des Marktversagens und Paradigmen von Public Choice. Letztere dominierten auch jene institutionenökonomischen Vorstellungen marktorientierter *good governance*, die im Washington Consensus kodifiziert waren. Diese wurden zwar seit der Jahrtausendwende dadurch etwas relativiert, dass die Adressierung von Verteilungsimplikationen marktorientierter Reformen mehr Mainstream wurde – allerdings meist in einer reduzierten Weise.

Richtig verstanden kann die Marktversagenstheorie gute Dienste leisten, denn sie identifiziert wichtige Bereiche, in denen es entweder auf der Leistungsebene (öffentliche und meritorische Güter), der Regel-Ebene (Externalitäten, Monopolregulierung, Verteilungsregeln) oder der stabilisierungspolitischen Ebene um Entscheidungen geht, die alle betreffen und die in diesem Sinn Kollektiventscheidungen sind, also Fälle für kollek-

⁸ Musgrave selbst war sich der Relevanz dieses Aspekts wohl bewusst, aber in seinem wissenschaftlichen Œuvre tritt dieser in den Hintergrund (vgl. Sturn 2010). Einen Höhepunkt erreichte die Betonung der systemischen Rolle des öffentlichen Sektors, sektortypischer Mechanismen und der daraus abgeleiteten Gestaltung fiskalischer Instrumente beim deutsch-amerikanischen Ökonomen Gerhard Colm (z.B. 1934), der damit trotz seiner glänzenden Karriere in der U.S.-Politikberatung (er war Wirtschaftsberater von Präsident Truman und Mitglied des Council of Economic Advisors, bis die McCarthy-Säuberungen ihm einen Karriereknick brachten) im Hauptstrom der Public Economics erfolglos blieb.

tiv-politische Accountability. Gängige Formen der Marktversagenstheorie blenden diese grundlegende Komplementarität aber aus, insofern sie ein Staatsverständnis als Lückenbüßer-Agentur zur Beseitigung einzelner Fälle von Marktversagen in einem ansonsten wohlfunktionierenden Markt-system befördern. So entsteht jene enge Sicht von Staatstätigkeit, die Mazzucato kritisiert. Dies ist typischerweise mit einem mangelnden Verständnis der Institutionen/Mechanismen der Staatswirtschaft verbunden, die kein bloßer Appendix der Privatwirtschaft sind. Ihre Eigenheiten in puncto kollektiver Entscheidungsprozesse, Budgetierung, Leistungserbringung und Accountability im Spannungsfeld von Politik und Verwaltung bergen spezifische *Probleme*, aber auch *Potentiale*. Deren Analyse ist wichtig, weil für die Frage „öffentlich oder privat?“ zu prüfen ist, inwiefern die jeweils sektoreigenen Prozesse problemadäquat sind, d.h., auf welchen Ebenen es wahrscheinlich ist, dass diese Prozesse spezifische Voraussetzungen für Feedback und Accountability im Sinne der Verbesserung der jeweiligen Leistungen bringen. Insbesondere ist nicht davon auszugehen, dass das Zusammenspiel öffentlicher Accountability mit privatwirtschaftlicher Accountability bei Auslagerung von Teilprozessen immer problemlos ist (vgl. Fuchs et al. 2015–2019). Quasi-Märkte und PPPs sind im Lichte spezifischer Accountability-Anforderungen öffentlicher Leistungsprozesse und des spezifischen Kernprofils der jeweils öffentlich bereitzustellenden Güter zu beurteilen. Von der Leistungsfähigkeit (quasi-)privatwirtschaftlicher Accountability/Anreiz-Mechanismen können wir nicht a priori ausgehen, wenn es um öffentliche Güter/Leistungen geht. Es ließen sich viele Beispiele geben, bei denen einschlägige Leistungsindikatoren und Kundenorientierung nicht auf der Ebene der eigentlichen öffentlichen Leistung ansetzen: So ist die soziale Funktion einer Zertifizierungsagentur die Bereitstellung relevanter Information auf Märkten mit Informationsasymmetrien – und nicht möglichst viele zufriedene ZertifizierungswerberInnen.

Polit-ökonomische Ebene: Der Staat erfüllt Funktionen, aber in wessen Interesse nimmt er sie wahr? Spätestens in den Reformdiskussionen um Sozialpolitik und Arbeitsrecht der ersten Dekaden des 20. Jahrhunderts wurde (nicht zuletzt in den Debatten des Austromarxismus) deutlich, dass der demokratische Staat nicht auf eine Agentur des Kapitals zu reduzieren ist. Aber wird er deswegen automatisch zur Agentur des Gemeinwohls? Die Mainstream-Staatsversagenstheorie ist oft mit einer naiv-technokratischen Auffassung vom Staat als Gemeinwohlakteur verbunden: Der Staat ist bereit, immer dann einzugreifen, wenn der Markt versagt, „wie die US-Kavallerie in einem guten Western“, wie Bob Sugden (2004, 3) ironisch formulierte (vgl. auch Ostrom 1973).⁹ Diese Naivität führte zu einem

⁹ Selbst in Politikbereichen wie Klimawandel und digitaler Transformation, in denen mehr-

staatstheoretischen Vakuum, in das die Public-Choice-Theorie (Buchanan und Tullock 1962) vorstieß, welche der Marktversagenstheorie eine Staatsversagenstheorie an die Seite stellte. Dominierende Formen dieser Theorie sind jedoch hochgradig einseitig. Auf den ersten Blick einleuchtend, leiten sie aus der Diagnose „Staatsversagen wegen Rent-Seeking durch Lobbys“ einen Rückzug des Staats auch aus manchen Bereichen ab, die gemäß Marktversagenstheorie eigentlich Staatsaufgabe wären. Diese Logik hat nicht nur die fatale Tendenz, Verteilungspolitik undifferenziert als Rent-Seeking abzuqualifizieren, sondern sie blendet Folgendes aus: Gerade in jenen Bereichen, die anfällig für die von der Staatsversagenstheorie thematisierten Probleme sind, ist Privatisierung keineswegs das Allheilmittel gegen Rent-Seeking u.dgl. Eine Staatsversagenstheorie, die *nur* auf Argumente abzielt, die ein Zurückdrängen des Staates auch bei Vorliegen von Marktversagen legitimieren, weil staatliches Handeln selbst auf vielen Ebenen fehler- und verzerrungsanfällig ist (was zweifellos richtig ist!), ist auf einem Auge blind. *Denn Rent-Seeking und Teufelskreise politischer und ökonomischer Macht können genauso in einem soweit wie nur möglich privatisierten System vorkommen – und mitunter gerade dort.* Wie nicht nur die Einflussaktivitäten der Glückspielmafia im vorrevolutionären Kuba illustrieren, ist es etwa ein Trugschluss, zu glauben, dass eine Privatisierung der Glückspielindustrie per se Sümpfe des Rent-Seeking austrockne (zu systemisch bedeutenderen Triebkräften und Faktoren von Rent-Seeking in der digitalen und ökologischen Transformation vgl. Zingales 2017 und Storn 2021, Abschnitt 3).

Zwischenfazit: Ist die Marktversagenstheorie eine verständliche Entwicklung angesichts des Bedarfs an einer Präzisierung der Agenda und Non-Agenda des Staats, so ist die Staatsversagenstheorie eine verständliche Antwort auf die polit-ökonomischen Leerstellen der Marktversagenstheorie. Notwendig wäre aber eine Analyse der Schnittstellen, die einschlägige Fehlanreize aller Art in den Blick nimmt und berücksichtigt, dass es gegen pathologische Formen der wechselseitigen Durchdringung von

dimensionale polit-ökonomische, verteilungsbezogene Herausforderungen offenkundig sind, treffen wir immer noch oft auf Argumentationsstile, die die robuste Existenz einer kompetenten und handlungsfähigen Gemeinwohl-Agentur voraussetzen. Der Staat als exogener Gemeinwohlakteur bildete aber auch eine offene Flanke in den Theoriebildungen einer „linken“ Neoklassik. Diese erreichte in Abba Lerner (1944) „Economics of Control“ einen Glanzpunkt, dessen theoretische Eleganz Lerner (1972, 259) mit einem scharfsinnigen Hinweis auf jene offene Flanke relativierte: Die Ökonomik sei die „Königin der Sozialwissenschaften“ – auf der Basis „gelöster politischer Probleme“. Dies gilt im Übrigen ebenso für die geldpolitische Seite der „economics of control“: Auch eine staatliche Theorie des Geldes (unabhängig davon, ob in Lerner's Variante oder jener der *Modern Monetary Theory*) hängt in der Luft, wenn Handlungsfähigkeit und Mechanismen von Staat und Politik im Hintergrund bleiben. Sugdens Ironie illustriert, wie angreifbar all diese Konstrukte auf der polit-ökonomischen Flanke sind.

öffentlich und privat kein Patentrezept gibt. Insbesondere ist ein „schlanker Staat“ kein solches Patentrezept: Historische Episoden wie jene der Räuberbarone in den USA illustrieren, dass gerade jene Arten von „PPPs“ i.w.S., auf die ein sehr schlanker Staat *nolens volens* angewiesen ist, Tendenzen zur Vermachtung der Wirtschaft und Verteilungspolarisierung fördern (vgl. Sturn 2021, 3.3.). Die Marktversagenstheorie müsste in ein Staatsverständnis eingefügt werden, das die funktionale Komplementarität von Staat und Markt und die sich daraus erschließenden Unterschiede in den Entscheidungs-, Budgetierungs- und Accountability-Prozessen herausarbeitet. Es greift zu kurz, die öffentliche Wirtschaft in einem Paradigma zu erfassen, das alles ausgehend von Logiken und Lücken des Markts betrachtet. Der Staat gehört zu den Voraussetzungen des Markts und ist nicht nur Lückenbüsser für seine „Fehler“. Sein Funktionieren beruht selbst auf Voraussetzungen (u.a. in Bezug auf politische Entscheidungsprozesse), deren partielles Fehlen nicht dadurch geheilt wird, dass die entsprechenden Bereiche privatisiert werden. Einer der Pioniere der modernen Public Economics, Richard Musgrave, ist in einer finanzwissenschaftlichen Denktradition groß geworden, in der ein Verständnis öffentlicher Wirtschaft als komplementärer Sektor eine gewisse Rolle spielte. Zu diesen Wurzeln kehrte er zurück, als er die Asymmetrie gängiger Versionen der Public-Choice-Theorie kritisierte und als erstrangiges Hemmnis für *good governance* ausmachte. Der Staat werde vielfach wie ein Angeklagter behandelt, der seine Unschuld beweisen müsse (Musgrave 1999). Dass dies in erheblichem Umfang zutrifft, hängt mit den beiden eben skizzierten Grundfehlern zusammen. Mazzucato (2013; 2019) kann als Aktualisierung und Konkretisierung von Musgraves (1999) Diagnose gelesen werden.

3. Fallstricke der Marktversagenstheorie: Eingrenzung von Marktversagenstypen, Eingrenzung staatlicher Handlungsfähigkeit?

Im Folgenden ist nicht von Mängeln, sondern von Fallstricken der Marktversagenstheorie die Rede. Denn die Marktversagenstheorie ist ein nützlicher Ausgangspunkt für die von Keynes (1931) gewünschte präzise Abgrenzung staatlicher Agenda und Non-Agenda. Würden die eben erörterten Grundfehler vermieden, dann wären die Fallstricke gut sichtbar und könnten leicht umgangen werden. Wie skizziert hat Mazzucato (2013) bestimmte Fallstricke des allokativen Marktversagens zum Thema gemacht. Ihre Diskussion bietet sowohl im Hinblick auf die Systemrelevanz als auch die Voraussetzungen der Handlungsfähigkeit des Staats nützliche Konkretisierungen. Man kann ihre Arbeit darüber hinaus als Anregung

betrachten, den Blick auf weitere Fallstricke zu lenken, die mit anderen Marktversagensgründen verbunden sind. Im Folgenden findet sich eine grobe Klassifikation dieser Fallstricke, die im Anschluss näher erläutert und ausdifferenziert werden. Ihnen ist auf der Ebene praktischer Konsequenzen gemeinsam, dass sie staatliche Handlungs-/Problemlösungsfähigkeit schwächen. Ihr Gefahrenpotential korreliert indes mit den beiden im zweiten Abschnitt skizzierten Grundfehlern.

Was hat es also mit besagten Fallstricken auf sich? Hier ist eine Kurzdarstellung auf Basis von Musgraves Trias der Staatsaktivitäten (Allokations-, Distributions- und Stabilisierungsabteilung)¹⁰.

- Allokatives Marktversagen wird im Wesentlichen in einem stisch-partialanalytischen Theorierahmen behandelt. Dem entspricht die Verwendung des Instrumentariums der Nutzen-Kosten-Analyse, das für bestimmte klar eingrenzbar öffentliche Projekte sinnvoll ist, im Hinblick auf umfassendere, längerfristig angelegte und auf Prozesse des Wandels ausgerichtete Politikansätze (Beispiel Klimapolitik) aber zu kurz greift, u.a. weil die Bewertung von Alternativen typischerweise auf Basis herrschender Preissysteme erfolgt (vgl. Sturn 2011; Mazzucato 2019). Die Markt-Staat-Komplementarität und die dynamisch-koevolutive Perspektive (à la Schumpeter und Polanyi und in der Finanzwissenschaft als Wagner'sches Gesetz erfasst) bleibt ausgeblendet.
- In puncto distributives Marktversagen schimmert zwar in Standard-Darstellungen so etwas wie Systemrelevanz des Staats durch: Demnach legt der Staat die „Verteilung der Anfangsausstattungen“ fest, die dann als Startpunkt für (vermeintlich entpolitisierten und verteilungsneutralen) Marktaustausch dienen. Dies beruht aber auf der Allokations-Verteilungs-Dichotomie statischer Lehrbuch-Marktmodelle. Diese sind nur unter restriktiven Annahmen haltbar und begünstigen verteilungspolitische Kurzschlüsse u.a. rechts- und linksliberaler Tendenz.
- In Bezug auf die Stabilisierungsfunktion führen im statischen Gleichgewichtsdanken verhaftete Vorstellungen, wonach der Staat fallweise

¹⁰ Diese Trias bietet (auch als Ausgangspunkt für konstruktive Kritik) mehrere Vorteile, die nicht dadurch entwertet werden, dass sie (i) mit den schon von Paul Samuelson aufgeworfenen Interdependenzproblemen behaftet ist (was effizient ist, kann nicht unabhängig von der Verteilung bestimmt werden!) und (ii) konkrete Staatsaktivitäten und Instrumente auf der Staatseinnahmenseite meist unter allen drei Aspekten betrachtet werden können. Musgraves Dreiteilung bietet eine Übersicht, Gliederung und relativ umfassende Heuristik der Staatstätigkeit, die sowohl für die Erörterung von systemischen Aspekten als auch von spezifischen Funktionsprinzipien der öffentlichen Wirtschaft bessere Voraussetzungen bietet als die übliche Einteilung in Staatseinnahmen und Staatsausgaben. Insbesondere hilft sie, die beiden übergeordneten Kritikebenen (polit-ökonomische Leerstellen und die unzureichende Erfassung der Markt-Staat-Komplementarität) zu konkretisieren.

der Marktwirtschaft helfen müsse, ein sich (nicht oder nicht rasch genug) von selbst realisierendes Vollbeschäftigungsgleichgewicht zu realisieren, zu einer technokratischen Verengung. Insofern *Out-of-equilibrium*-Dynamiken die Regel und nicht die Ausnahme in kapitalistischen Marktwirtschaften darstellen, gewinnt die Stabilisierungsfunktion des öffentlichen Sektors im Sinne der Markt-Staat-Komplementarität eine umfassendere Dimension.

Wenden wir uns zunächst der *Distribution* zu. In einer Zeit, die von Befunden wie jenem von Robert Lucas (2004, 13) geprägt war, wonach die Fokussierung von Verteilungsfragen die „giftigste“ („most poisonous“) Kontamination von „sound economics“ darstelle, und in der Anthony Atkinson (1997) die Wahrnehmung hatte, man müsste „distribution back in from the cold“ bringen, zählten finanzwissenschaftliche Lehrbücher im Rahmen der Musgrave'schen Trias „Verteilung“ (immer noch) zu den elementaren Staatsfunktionen. Verteilungsbezogene Forschung konnte sich inzwischen zwar wieder deutlich mehr akademischen Respekt verschaffen und steht in der öffentlichen Problemwahrnehmung weit oben. Dennoch ist die *Mainstream*-Verteilungsdiskussion mit einer Hypothek belastet, deren Hintergründe uns ins Reich der abstrakten Theorie führen: Es ist die Dichotomie zwischen Allokation und Verteilung, deren Popularisierung (in oft impliziter Form) drei Arten wirkmächtiger Fehlschlüsse begünstigt: rechtsliberale, linksliberale/linkslibertäre und Fehlschlüsse einer am ökonomischen *Mainstream* angelehnten Sozialpolitik. Diese Fehlschlüsse sorgen sehr weit über die jeweiligen Strömungen hinaus für Missverständnisse – etwa im Hinblick auf Sozial- und Bildungspolitik und deren Finanzierung.

Die Gegenüberstellung zur Allokation ist ein einprägsamer Fixpunkt in der Darstellung der Distributionsfunktion im Rahmen der üblichen Marktmodelle. Dadurch wird die verteilungsbezogene Systemrelevanz des öffentlichen Sektors als Voraussetzung der Marktwirtschaft ein Stück weit deutlich. Die Einprägsamkeit dieser Darstellung beruht auf der Einfachheit dieser Dichotomie, wohingegen die Fehlschlüsse aus der „sauberen“ Trennung von Verteilung und Allokation in komplexere (auch im Hinblick auf didaktische Vermittlung anspruchsvollere) Welten führen: Die Dichotomie von Allokation und Verteilung wird ausgehebelt durch unvollständige Verträge, die Verteilungssensibilität von „Anreizmechanismen“, endogene Präferenzen sowie öffentliche Güter. All dies ist in modernen Wirtschaften allgegenwärtig.¹¹

¹¹ Die sich daraus ergebende Verteilungsrelevanz der *Hintergrundbedingungen des Markts* (Sturm 2020b) war schon vor dem Aufschwung der Verhaltensökonomik bekannt, wurde durch diese aber weiter verdeutlicht. Jedenfalls kann in der Praxis der realen Welt nicht davon abstrahiert werden, wenn es um jene übergreifenden Fragen institutionellen Designs geht, die hier zur Diskussion stehen. Die explizite Dichotomie ist

So kritisch die sozio-ökonomische Relevanz der Dichotomie Verteilung-Allokation zu sehen ist, so wirkmächtig sind diverse Denkfiguren, die damit verwoben sind (vgl. Gehrke et al. 2020, 174). Worin bestehen also (in puncto Verteilungspolitik) die Probleme rechtsliberaler und linksliberaler Sichtweisen sowie jene der Sozialpolitik im ökonomischen Mainstream? *Rechtsliberale* operieren gern mit der Fiktion einer verteilungsabstinenten Allokationspolitik¹², die, so nicht nur Lucas (2004), Wachstum schafft, das am Ende allen zugutekommt. (Den illusionären Charakter verteilungsneutraler Allokationspolitik, insbesondere angesichts aktueller Transformationsprozesse, zeigt Sturn 2021.) Distributionspolitik besteht demnach darin, je bestehende Eigentumsverhältnisse durchzusetzen und allenfalls Umverteilung auf „wirklich Bedürftige“ in Notlagen zu beschränken (aber nicht zu viel, sonst werden vermeintliche Notlagen absichtlich herbeigeführt). Dagegen hoffen *Linksliberale/libertäre*, sie könnten durch *reine Verteilungspolitik* (z.B. ein bedingungsloses Grundeinkommen) machtfreie und verteilungsneutrale Märkte schaffen, welche die Vorzüge des Marktsystems erst zur vollen Entfaltung bringen. Dujmovits/Sturns (2000) konstruktive Kritik an der theoretisch anspruchsvollen, systemisch fundierten Variante eines Grundeinkommensmodells (Van Parijs 1995) zeigt, wie stark dessen Grundkonzeption auf den eben kritisierten neoklassischen Annahmen beruht. Dabei ist es durchaus verständlich, dass für Progressive Vorstellungen einer Grundeinkommens-Gesellschaft faszinierend sind, in der durch eine Kombination von Egalitarismus, Marktkoordination und schlankem Staat autoritäre Beziehungen zurückgedrängt werden. Keynes (1931) verweist auf einige Anfänge solcher Traditionen bei den *philosophical radicals* zu Anfang des 19. Jahrhunderts – und Posner/Weyl (2018) legten unlängst eine mit cleverem *mechanism design* angereicherte, intellektuell faszinierende Variante vor. Dies ändert aber nichts an dem Problem, dass sowohl die rechtsliberale Minimierung als auch die linksliberale Maximierung „reiner“ Verteilungspolitik Fiktionen sind, die nur vor dem Hintergrund eines statischen Systems perfekter Märkte und vollständiger Verträge Sinn ergeben.

Worin besteht schließlich die Problematik der implizit von dieser Dichotomie geprägten Mainstream-Diskussion von Sozialpolitik? Diese folgt zwar nicht notwendig den skizzierten links- oder rechtsliberalen Idealen, aber doch in gewissem Umfang der zugrunde liegenden Logik. Letzteres äußert sich darin, dass für bestehende öffentlich bereitgestellte Leistungen oft verteilungspolitische Messlatten konstruiert und *einseitig überbe-*

vor allem deshalb interessant, weil sie klar nachvollziehbar macht, welche übergreifend relevanten Charakteristika realer Ökonomien sie obsolet machen.

¹² Ich danke Rudi Dujmovits für den Hinweis, dass die naive Interpretation der Invarianzthese des Coase-Theorems als ideologieträchtige Zuspitzung dieses Denkens gesehen werden kann.

wertet werden, die als Benchmark reine Umverteilung zugunsten der Schlechtestgestellten implizieren. So ist klar, dass die Nettoinzidenz steuerfinanzierter öffentlicher Bildung weniger „progressiv“ sein wird als jene von steuerfinanzierten Transfers zugunsten des Haushaltsquintils mit den geringsten Erwerbseinkommen. Allzu oft werden mit solch punktuellen Vergleichen jedoch sozial- oder bildungspolitische Designs attackiert, ohne politisch strategiefähige, systemische Alternativen und deren wichtigste Implikationen zu explizieren. Nicht zufällig gehörten rechtsliberale Entstaatlichungsprotagonisten zu den Ersten, die solche Messlatten verwendeten. Eine bildungspolitische Fallstudie hierzu legten Sturn/Wohlfahrt (1999) für den Bereich tertiärer Bildung vor.¹³ Wohnungspolitik, So-

¹³ Ein vom österreichischen Wissenschaftsministerium beauftragtes Projekt hatte das Ziel, die öffentliche Finanzierung in diesem Bereich auf den Prüfstand zu stellen (Hintergrund war die Diskussion um Studiengebühren). Für dieses Projekt arbeiteten wir zunächst die vorliegenden marktversagenstheoretischen Begründungen für staatliches Engagement auf. Traditionell wurden in der Tradition der Marktversagenstheorie positive Externalitäten, Verteilung/Chancengleichheit und meritokratische Argumente als Gründe dafür geltend gemacht. Vor dem disziplinären Hintergrund der Konzentration auf möglichst scharf umgrenzte Kriterien wurden diese Gründe von einem Literaturstrang, der sich ab den 1970er-Jahren in einschlägigen Diskussionen zum Mainstream entwickelte, gewogen und für zu leicht gefunden: So galten die positiven Externalitäten von (insb. tertiärer) Bildung immer mehr als zu diffus für eine präzise Erfassung. Als harter Kern des Marktversagens wurde jenes *moralische Risiko* (*moral hazard*) auf Kreditmärkten aufgrund der Nicht-Beleihbarkeit von Humankapital identifiziert, welche kreditfinanzierten privaten Investitionen in Humankapital vermögensloser Individuen im Wege steht. Mit der Lösung des Kreditproblems wären nicht nur die alloktionstheoretischen Probleme der Unterinvestition in Humankapital gelöst, sondern es entfielen auch die Bedenken im Hinblick auf Chancengleichheit, da ja alle Studierfähigen Zugang zu Krediten hätten. Die Implementation der Kreditfinanzierung von Studienkosten wurde dabei zunächst von vielen im Staatssektor angesiedelt. Es entspricht allerdings durchaus der Logik der scharfen Eingrenzung, dass die Rolle des Staats noch weiter auf eine Art subsidiäre Flankierung der Tätigkeit der privaten Kreditwirtschaft reduziert wird. Nicht nur die Entwicklung in den USA zeigt in den letzten Jahrzehnten auf empirischer Ebene die Probleme jener Dynamiken, die aus der praktischen Umsetzung einer solchen Logik erwachsen. Sturn und Wohlfahrt (1999) versuchten, solche alloktionstheoretischen Engführungen zu korrigieren und konnten überdies die Verteilungsargumente der Entstaatlichungs-ProtagonistInnen für Österreich (und in der Folge auch in einer parallelen Studie für Deutschland) deutlich relativieren. Es wurde klar, dass staatliche Finanzierungsbeiträge zur tertiären Bildungsfinanzierung allokativ plausibler sind als oft unterstellt und v.a. keineswegs jenes verteilungspolitisch perverse Monstrum darstellen, das im Anschluss an Milton Friedman seit den 1960er-Jahren von den Studiengebühren-ProtagonistInnen wirkmächtig propagiert wurde – wobei selbstverständlich außer Streit steht, dass (1) ein Ausbau des Vorschulsektors verteilungs- und bildungspolitisch prioritär wäre und (2) im Vergleich zu steuerfinanzierten Transfers zugunsten etwa des „untersten“ Haushaltseinkommensquintils die Steuerfinanzierung vieler öffentlicher Leistungen unvorteilhaft aussteigt. Im Hinblick auf die Verteilungseffekte der staatlichen Bildungsfinanzierung war jedenfalls eine kleine Industrie entstanden, wel-

zialversicherungen und Teile der Familienpolitik böten Stoff für weitere praxisrelevante Fallstudien.

Insgesamt ist noch selten die folgende polit-ökonomische Regel falsifiziert worden: *benefits for the poor are poor benefits*. Die Philosophie „treffsicherer“ Armenhilfe marginalisiert die Verteilungsfrage in einer Weise, die den systemischen Verteilungsdynamiken des Kapitalismus nicht gerecht wird. Daher kann in manchen Bereichen öffentlich bereitgestellter Leistungen (einschließlich Bildungsfinanzierung, Wohnungspolitik und Sozialversicherung) ein Arrangement besser sein, das in puncto Verteilung gegenüber einer Marktlösung „nur“ in die richtige Richtung wirkt, dessen polit-ökonomische Stabilität aber gerade darauf beruht, dass es progressive Umverteilung *nicht* maximiert – insbesondere wenn die faktische Alternative (drastisch formuliert) in einer Kombination von Privatisierung und Armenhilfe besteht.

Zwischenfazit: Das Marktgeschehen ist faktisch immer ein Mix von Verteilung und Allokation. Die Fiktion einer gegebenen Verteilung von „Anfangsausstattungen“ (die man dann als ungerecht einschätzen kann oder nicht – und die ggf. durch „Verteilungskorrekturen“ zu verbessern sind) ist ein theoretisches Modell, über dessen begrenzte praktische Bedeutung man sich im Klaren sein muss. Endogene polit-ökonomische Verteilungsdynamiken (vgl. Sturn 2021) sollten nicht übersehen werden, da sie sowohl Laissez-faire als auch vermeintlich verteilungsneutrale Allokationspolitik oft zum ideologischen Überbau für Umverteilung nach oben machen.¹⁴ Die Überhöhung reiner Verteilungspolitik als Angelpunkt der emanzipatorischen Beseitigung aller Fremdbestimmung läuft Gefahr, die Bedingungen kollektiver Handlungsfähigkeit außer Acht zu lassen. Die *Quasi-Unvermeidlichkeit von Verteilungspolitik* angesichts der Verteilungsdynamiken der digitalen und ökologischen Transformation und die *polit-ökonomische Quasi-Unmöglichkeit einseitiger Konzentration auf Verteilungspolitik* sind zusammen zu sehen.

Stabilisierungsabteilung: Über statische Modellwelten hinausweisende (latent krisenhafte) *Out-of-equilibrium*-Dynamiken bilden einen Bezugspunkt für eine Art von Markt-Staat-Komplementarität, die sowohl über den Keynesianismus der Neoklassischen Synthese als auch Abba Lerner (1944) *functional finance* hinausgeht, etwa i.S. Gerhard Colms längerfristig angelegter Stabilisierungsvorstellungen, die als institutionell akzentu-

che deren vermeintlich perverse Richtung (von arm zu reich) auf Basis problematischer Messlatten diagnostizierte.

¹⁴ In einer dynamischen Ökonomie haben bessergestellte AkteurInnen systematisch mehr Anreize und Mittel, sich künftige Renten zu sichern (Zingales 2017), indem sie die in dieser Dynamik faktisch unvermeidliche Entwicklung der Spielregeln zu ihren Gunsten beeinflussen. Speziell zählen dazu die Verteilungseffekte scheinbar allokativ motivierter Privatisierungen und Deregulierungen.

ierte Vorwegnahme keynesianischer bzw. Lerner'scher Ideen die Markt-Staat-Komplementarität im Blick hatten.

Aufgrund der Gleichgewichtsorientierung orthodoxer Marktmodelle werden unterschiedliche Ursachen der Instabilität nicht ausreichend unterschieden und analysiert: Meist wird von exogenen Schocks gesprochen, wohingegen endogene Ursachen nicht ausreichend präsent sind. Davon hängt aber ab, wie weit die Möglichkeiten antizyklischer Globalsteuerung reichen, wie es um ihre institutionellen und polit-ökonomischen Voraussetzungen bestellt ist und welches die Möglichkeiten, Voraussetzungen und Funktionen „automatischer Stabilisatoren“ i.w.S. sind. Die jeweiligen Voraussetzungen können auf bestimmten Ebenen auseinanderfallen, so in der Frage der Größe der Multiplikatoren: Automatische Stabilisierung beruht auf kleinen Multiplikatoren, diskretionäre Fiskalpolitik braucht große. Dies wirft die Frage nach sinnvollen *policy mixes* auf, die im Krisenfall eine Erhöhung der Multiplikatoren bewirken. Schließlich stellt sich auch die Frage nach den systemischen Stabilitätseigenschaften und Handlungsfähigkeiten des politisch-öffentlichen Sektors selbst.

Systemisch betrachtet, ist die automatische Stabilisierungsfunktion des öffentlichen Sektors langfristig ein wesentlicher Aspekt der Markt-Staat-Komplementarität. Dies kann man anhand konkreter Beispiele wie des Umlageverfahrens in der Alterssicherung durchdeklinieren: Dieses ist auf einen funktionierenden Arbeitsmarkt angewiesen, stabilisiert aber seinerseits das Marktsystem, indem es Kaufkraftströme kurzfristiger Volatilität entzieht. In Bezug auf diskretionäre Stabilisierung gibt es Komplementarität auf jener polit-ökonomischen Ebene, welche die strategische Handlungsfähigkeit betrifft: Ein schwacher Staat, der zum Spielball diverser äußerer und innerer Mächte geworden ist und so faktische Souveränität eingebüßt hat, wird selbst zum Stabilitätsrisiko. Die Implementation einer stabilisierungspolitisch wirksamen Geld-, Fiskal- bzw. Staatsschuldenpolitik setzt einen handlungsfähigen Staat und eine öffentliche Wirtschaft voraus, die strukturell mehr ist als eine residuale Lückenbüßerin. All dies sind spezielle Aspekte des Umstands, dass der Staat in einem allgemeineren Sinn Teil der systemischen Stabilitätsbedingungen ist – was eine Analyse der Zusammenhänge zwischen Krisenbekämpfung und Staatsquoten, Investitions- und Spartätigkeit sowie Staatsfinanzierung erfordert (Sturn 2020a; Weizsäcker und Krämer 2019).

Allokationsabteilung: Die einzelnen Ursachen für allokatives Marktversagen (öffentliche Güter; fehlende Märkte bei externen Effekten bzw. Problemen von asymmetrischer Information, *moral hazard* und adverser Selektion; mangelnder Wettbewerb bei natürlichen Monopolen; verzerrte Märkte wegen de-/meritorischer Güter) sind ebenso gut nachvollziehbar wie die Legitimation von Staatstätigkeit insgesamt aus dem Blickwinkel der Allokationseffizienz. Indes entwickelten sich Tendenzen, welche die

wirtschaftspolitischen Antworten auf allokatives Marktversagen in eine einseitige Richtung trieben. Beginnen wir mit den *Externalitäten*, dem seit Pigou klassischen Fall „fehlender Märkte“. Insofern „fehlende Märkte“ als isolierte Anomalien im Marktsystem betrachtet werden (was oft problematisch ist; vgl. Sturn 2011), drängt sich die Idee geradezu auf, der Staat müsse durch künstliche Bepreisung in die Bresche springen. Während der Mehrzahl der ÖkonomInnen eine fiskalische Implementation dieser Bepreisung in Form einer Pigou-Steuer vorschwebte, entwickelte sich ein politisch einflussreicher Diskussionsstrang, welcher vermeintliche oder tatsächliche Vorzüge einer möglichst weitgehend privatwirtschaftlich überformten *Cap-and-Trade*-Lösung forcierte (vgl. kritisch Sturn et al. 2020), wobei sich für den privaten Finanzsektor neue Geschäftsfelder auf-tun (Emissionshandel; Hedging gegen Volatilität der Emissionspreise, da es sich um eine Mengenlösung mit endogener Preisbildung handelt), wohingegen das dem Staat zuwachsende fiskalische Instrumentarium entweder auf Auktions-Nettoerlöse begrenzt bleibt oder (im Falle der eigentumsrechtsbewahrenden Gratisvergabe von Emissionsrechten) ganz entfällt.

Die Regulierung *natürlicher Monopole* wiederum muss nach dieser Logik so erfolgen, dass der Kern des natürlichen Monopols (z.B. Netz-Infrastrukturen) von einer wettbewerblich operierenden Umgebung herausgelöst wird und mit dieser im Wesentlichen über Verträge verbunden ist. Im Kontext *fehlender Versicherungsmärkte* (der allokationstheoretischen Begründung von Sozialversicherung) kommt diese Logik als Reduktion auf den Kern des etwa aufgrund von „adverser Selektion“ privatwirtschaftlich nicht Versicherbaren zum Tragen. Die daraus erwachsende Problematik hat in verschiedenen Bereichen der Sozialversicherung (Alterssicherung, Gesundheit) je spezifische Dimensionen und Hintergründe. Als gemeinsame Tendenz besteht eine Aushöhlung der Sozialversicherungsidee bzw. deren Zerlegung in unterschiedliche Komponenten wie Versicherungspflicht und residuale (der Distributionsabteilung zuzurechnende) Leistungsbereitstellung außerhalb des Versicherungsprinzips. Buchanans (1983) lesenswerte Skizze der schrittweisen strategischen Privatisierung eines bestehenden (ausdrücklich als populär angenommenen) Systems öffentlicher Alterssicherung bietet eine mustergültig klare polit-ökonomische Ausbuchstabierung dieser Zerlegung¹⁵ – und hat leider auch in Österreich latenten Aktualitätsbezug.

Grundlegende, längerfristig ausgelegte Bereiche der Staatstätigkeit sind wegen Nichtrivalität/Nichtausschließbarkeit *öffentliche* und/oder (tw. über-

¹⁵ Vgl. Sturn (2020), <https://unipub.uni-graz.at/download/pdf/4948590?name=Sturn%20Richard%20Generationengerechtigkeit%20Generationenvertrag%20und%20Entsolidarisierung> – S. 33. (letzter Zugriff am 12.11.20).

lappend) *meritorische Güter*. Weil die Grundlogik dieser Aspekte nicht ausreichend präsent ist, fristen drei Aspekte ein Schattendasein, die im Prinzip allokatonsaffin sind, aber nicht wirklich in die entsprechenden individualistischen Modelle passen:

- (1) der unternehmerische Staat (Mazzucato 2013),
- (2) der vorausschauend-präventive Staat, welcher kollektive Infrastrukturen entwickelt (Wagner 1887),
- (3) der meritorische Staat.

(1) bis (3) entziehen sich den üblichen statisch-partialanalytischen Effizienzbeurteilungen etwa über statische Nutzen-Kosten-Analysen. Alle drei Bereiche hängen großteils mit Entscheidungen zusammen, die im Sinne von Keynes (1931) auf der entscheidenden Ebene „technically social“ sind, eben weil ihre Auswirkungen alle betreffen. Bleibt man hingegen unter Ausblendung von (1)–(3) dem statischen Fokus verhaftet, dann ist der Staat wie in der Klassik ein Residuum in der marktwirtschaftlichen Dynamik.

In der Mainstream-Ökonomik werden *öffentliche Güter* als Spezialfall positiver externer Effekte betrachtet: Tatsächlich ist die private Bereitstellung eines nicht-rivalen und nicht-ausschließbaren Guts definitionsgemäß mit positiven externen Effekten verbunden, weswegen es normalerweise zu einer Unterbereitstellung kommt. Diese analytisch korrekte Perspektive bringt jedoch nicht zum Ausdruck, dass öffentliche Güter in spezifischer Weise mit den von Keynes genannten Gründen für eine öffentliche Wirtschaft zusammenhängen: Aufgrund von Nicht-Rivalität und Nicht-Ausschließbarkeit sind die Entscheidungen darüber „technically social“ – und zwar egal, auf welche Weise sie zustande kommen.¹⁶

Meritorische Güter begründen Staatsaktivitäten, die nicht aus bekundeten individuellen Zahlungsbereitschaften abzuleiten sind. Ursprünglich wurden die „meritorischen Güter“ von Musgrave eingeführt, weil er sah, dass ein erheblicher Anteil der Staatstätigkeit nicht überzeugend auf strikt individualistische Weise zu begründen ist. Musgrave selbst betonte, dass unkritisch verwendete meritorische Argumente zu Paternalismus führen können. Dieser Vorbehalt führte in Lehrbüchern zu einer Marginalisierung der Meritorik. Zwei wesentliche Aspekte wurden dabei lange Zeit vernachlässigt:

¹⁶ Knut Wicksell (1896) hat gezeigt, dass sich aus darauf anwendbaren Mechanismen kollektiver Willensbildung ein unentbehrliches Legitimationskriterium für wichtige Teile der Staatstätigkeit ableiten lässt. Wicksells Argumentation verweist auf die allgemeinere Bedeutung eines zustimmungsfähigen öffentlichen Sektors, der wegen allgemein nützlicher Aktivitäten breitere Legitimation genießt (vgl. Schumpeter 1918) und nicht in erster Linie von feudalen oder dynastischen Machtinteressen geprägt ist (vgl. Sturm 2021, Abschnitt 5). Die gelegentlich als Kritik an der Marktversagenstheorie vorgebrachte Formel, dieses Profil sei eben „politisch bestimmt“, greift daher zu kurz.

- Individuelle Zahlungsbereitschaften sind nicht immer Ausdruck genuiner Bedürfnisse. Die verhaltensökonomische Diskussion um „Entscheidungsarchitekturen“ machte klar, inwiefern der Status quo oft Nudges impliziert, deren mögliche „meritorische“ Korrektur durch vorteilhaftere Nudges legitim sein kann.
- Über gewisse Grundfragen und -voraussetzungen unseres Zusammenlebens entscheiden wir als politische Menschen im Rahmen von Kollektiventscheidungen – und nicht als MarktteilnehmerInnen! In diesem Sinn setzen bestimmte Entscheidungen eine Gemeinschaft voraus, deren Erhalt, Zusammenhalt, Stabilität bzw. Entwicklung uns wichtig sind. Folglich können sie nicht auf sozial voraussetzungslose Homo-oeconomicus-Präferenzen atomistischer Individuen reduziert werden (vgl. dazu Storn 2013). Dies kann auch Bereiche betreffen, die grundsätzlich marktförmig bedienbar sind – weswegen es zu einem Auseinanderfallen meiner Präferenzen als Homo politicus (der an der kollektiven Legitimation meritorischer Entscheidungen teilhat) und jener als Homo oeconomicus kommen kann. So kann ich als Homo politicus für ein egalitäres öffentliches Bildungssystem votieren, wohingegen ich als Homo oeconomicus (solange ich auf einen privaten Bildungsmarkt angewiesen bin) bestrebt bin, für meine Kinder die „beste“ Schule zu finden.

Öffentliche und meritorische Güter sind also jene beiden Marktversagensgründe, bei denen der statische Grundzug der Theorie (über die schon genannten Tendenzen der Fixierung auf harte Kerne von Marktversagen hinaus) besonders problematische Implikationen hat. Denn es handelt sich bei den entsprechenden Funktionen *in wesentlichen Bereichen nicht um die von der Marktversagenstheorie anvisierten lokalen Lücken und Verzerrungen in einem ansonsten funktionierenden Marktsystem, sondern um institutionelle Voraussetzungen sowohl des Markts als auch anderer gesellschaftlicher Subsysteme*. Öffentliche und meritorische öffentliche Güter sind zudem unauflöslich mit *politischen* Entscheidungen verknüpft, ob dies nun explizit demokratisch legitimierte Kollektiventscheidungen oder schattenpolitische Diktate von Oligarchen sind. Dieser Konnex zu politischen Kollektiventscheidungen wurde im Mainstream in beiden Fällen überblendet: im Falle der öffentlichen Güter durch ihre Reduktion auf einen Spezialfall externer Effekte und im Falle der „meritorischen Güter“ durch den Pauschalverdacht der illiberalen Bevormundung, die unbestritten eine Folge der Überdehnung dieses Konzepts ist.

Drei Problemtypen ergeben sich aus dem mangelhaften Verständnis systemrelevanter öffentlicher und meritorischer Güter:

1. Im Kontext der Bereitstellung öffentlicher und meritorischer Güter ist die Tendenz fatal, die nachvollziehbare Konzentration auf harte Kerne des Marktversagens zu einem dogmatischen Fixpunkt zu ma-

chen. Während die präzise Abgrenzung der Staatsaufgaben unumgänglich ist, ist es falsch, eine Obsession in puncto kontraktförmiger Auslagerung von Leistungsprozessen zu entwickeln und ganz auf jene Trade-offs zu vergessen, die von der Industrieökonomik trefflich expliziert werden: Wenn der Staat zur Erstellung komplexer öffentlicher Güter problemlos handelbare private Inputs auf Wettbewerbsmärkten zukaufte, ist dies unbedenklich. Je komplexer jedoch die in den Bereich der Marktförmigkeit ausgelagerten Leistungspakete sind und je mehr sie machtinduzierende ökonomische Eigenschaften haben (z.B. hohe *sunk costs* und unvollständige Verträge), umso mehr Probleme werden sich ergeben, die *nicht durch herkömmliche Ansätze wie transparente Ausschreibungen* zu lösen sind, und umso dubioser wird die Vorstellung, der Staat solle idealerweise nur als Koordinations- und Finanzierungsinstanz bei jenen Dimensionen öffentlicher Güter dienen, die aufgrund des Trittbrettfahrerproblems privatwirtschaftlich nicht finanziert werden könnten, wobei der Leistungsprozess selbst soweit als möglich (quasi-)marktförmig sein sollte. Wie Fuchs et al. (2015–2019) zeigen, hat sich nicht ohne Grund ein breites Spektrum an Rechtsinstituten herausgebildet – mit der Funktion, unterschiedliche Anreizprobleme und Interessenkonflikte zu adressieren, die im Kontext der (in gewissem Umfang gewiss unentbehrlichen) Rolle privater AkteurInnen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben entstehen. Die Entwicklung solcher Instrumente des öffentlichen Rechts ist ein zusätzliches Indiz, dass die Annahme einer problemlosen vertragsförmigen Beauftragung/Auslagerung dubios ist. Ähnliches gilt für eine verwandte Tendenz, nämlich die undifferenzierte Favorisierung von Quasi-Märkten im Rahmen öffentlicher Leistungsprozesse. Lowerys (1998) Argumente zu „quasi-market failure“ (welche auf kontraktrelevanten Informationsasymmetrien und mehrdimensionalen Leistungsdimensionen beruhen) wurden leider nicht zum kritischen Standard für die entsprechende Praxis.

2. Das eben Skizzierte gewinnt besonderes Gewicht, wenn man die Mazzucato-Wagner-Thesen zur vorausschauend-präventiven und unternehmerischen Dimension von Staatstätigkeit in Betracht zieht. In beiden Fällen wirken sich allzu stark forcierte Auslagerung/Privatisierung von Kompetenz besonders negativ aus, weil dadurch übergreifende gesellschaftliche Funktionen konterkariert werden können: Mazzucato (2013; 2019) zeigt dies für den unternehmerischen Staat, und Wagner (z.B. 1889) impliziert Ähnliches anhand von funktionsbezogenen Abwägungen zwischen „individualistischen“ und „sozialistischen“ Prinzipien in der Praxis eines präventiv-vorausschauend wirkenden Infrastrukturstaats (Sturn 2020c). Missionsorientierte Klima-Technologiepolitik als Kernstück des unternehmerischen Staats ist

nicht mit partialanalytischen Kosten-Nutzen-Analysen auf Basis eines strikten normativen Individualismus zu rechtfertigen. Aus partialanalytisch-statischer Sicht haben präventive und unternehmerische Staatstätigkeit Legitimationsprobleme: Das (in der Corona-Krise erneut aktuelle) Präventionsparadoxon pointiert dies exemplarisch. Privatisierung/Auslagerung verschlimmert jedoch das Problem in diesen kritischen Bereichen, weil statt der Weiterentwicklung des Rahmens für *öffentliche Accountability unter Unsicherheit* diffuse Verantwortlichkeiten und ein schwacher öffentlicher Sektor entstehen. Problemadäquate Accountability muss sich der Einsicht stellen, dass Klimapolitik und Pandemiepolitik unweigerlich präventive und meritorische Aspekte haben. Als politische Menschen können wir in Kollektiventscheidungen für eine Gesellschaft optieren, die sich wirksam um die Wohlfahrt ihrer NachfahrInnen sorgt. Als atomistische MarktteilnehmerInnen sind wir aus vielfältigen Gründen dazu nicht imstande. Auch „Klimamoral“ wird in erster Linie auf der politischen Ebene und nur subsidiär in individuellen Konsumententscheidungen wirksam.

3. All dies ist nicht von folgender grundlegender Problematik auf demokratiepolitischer Ebene zu trennen. Vielfach werden bestehende oder aufgrund der Technologieentwicklung neu entstehende Möglichkeiten privater Bereitstellung öffentlicher und gemischter Güter bzw. von privaten Substituten öffentlicher Güter undifferenziert als stets willkommene Entlastung des Staats hingestellt. Aktuell werden beispielsweise die Potentiale von Blockchains zur dezentralen Unterstützung der Durchsetzung vertraglicher Arrangements als Ersatz für staatlich-rechtsförmige Durchsetzungsmechanismen diskutiert (Sturn 2020b). Nun sind unterschiedlichste Formen der (quasi-)privaten Bereitstellung öffentlicher Güter bzw. privater Substitute seit langem bekannt. So genossen die HintersassInnen im Rahmen der Absicherung feudaler Gefolgschaftsbeziehungen auch eine gewisse Form von Sicherheit. Aber es war nicht jene Qualität idealerweise gleicher Sicherheit für alle, die wir in einem demokratischen Verfassungsstaat erwarten würden. In diesem Sinn argumentiere ich (Sturn 2021), dass es eine Reihe von Gütern gibt, deren öffentliche Bereitstellung für einen demokratischen Rechtsstaat systemrelevant ist und deren Verdrängung durch private Substitute entgegen verbreiteten Privatisierungsideologien keine gute, sondern eine schlechte Nachricht ist (vgl. auch Kallhoff 2014), weil die Voraussetzungen wirksamer demokratischer Partizipation geschwächt werden.

Öffentliche Wirtschaft jenseits der Marktversagenstheorie

„Es wird politisch bestimmt, was öffentliche Güter sind.“ Sofern mit diesem Satz von KritikerInnen der Mainstream-Theorie öffentlicher Güter nur die triviale Feststellung gemeint ist, dass politisch bestimmt wird, welche Güter öffentlich-steuerfinanziert bereitgestellt werden, kann man sich dem anschließen. Es kann aber die Frage gestellt werden, was dadurch gewonnen ist. Jedenfalls nicht ein Begriffsrahmen, der etwa eine Differenzierung zwischen autoritärem Privilegienstaat und demokratischem Leistungsstaat ermöglichen würde. Umso notwendiger ist es aber, tieferliegende politische Bezüge öffentlicher Güter explizit zu machen. Das öffentliche Güterangebot bestimmt die Rahmenbedingungen dessen, was Politik sein und bewirken kann, da bestimmte öffentliche Güter demokratierelevant sind. Wenn sie durch private Substitute ersetzt werden, kann es zu demokratieprekärer Exklusion kommen. Der demokratische Verfassungsstaat ist ein irreduzibel öffentliches Gut höherer Ordnung, der die öffentliche Bereitstellung systemrelevanter öffentlicher Güter voraussetzt.

Es wäre falsch, diese abstrakte demokratie- und staatspolitische Betrachtung vom konkreten Aufgabenprofil der öffentlichen Wirtschaft zu trennen. In den drei Bereichen Globalisierung, Klimawandel und digitale Transformation ist aktuell mangelnde Problemlösungsfähigkeit auf spezifische Weise mit der Politisierung von Verteilungs- und Machtproblemen verknüpft. Diese sind längst zum Gegenstand populistischer Polarisierung geworden. Bekanntlich werden die schon lange absehbaren verteilungspolitischen Bruchstellen der Globalisierung mit nationalistischem Protektionismus und Abschottungsversuchen adressiert, die mancherorts jene Formen von reaktionärem Re-Embedment einläuten, die schon Karl Polanyi (1944) Sorgen bereitete, während vorausschauende Sozial-, Technologie- und Industriepolitik aufgrund der skizzierten Fallstricke einen schweren Stand hat. Im Hinblick auf die Macht der digitalen Monopole und andere Herausforderungen der digitalen Transformation wiederum wird weder mit partiellen Ansätzen im Datenschutz und traditioneller Wettbewerbspolitik noch mit rein verteilungspolitischen Reaktionen auf Umbrüche in der Arbeitswelt das Auslangen zu finden sein.

Wie Martin Hellwig (2009) mit Blick auf Finanzmarktregulierung nach der Krise schrieb, müsste gesellschaftliche Regulierung „more managerial and political“ werden. Kaushik Basu oder Dani Rodrik brachten inzwischen im Kontext der digitalen Transformation ähnliche Argumente vor. Dies ist heute indes noch bestenfalls Stückwerk. Ähnliches trifft auf die von Mazucato vorgeschlagene missionsorientierte Technologie- und Industriepolitik in Kernbereichen des Green Deal zu, die mit komplementären öffentlichen Investitionen und Reformen im Steuersystem verbunden wären – und einem Zusammendenken von Ökologie, Verteilung und einnahmesei-

tigen Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit. Viel von dem, was derzeit in diesen und in anderen Problemfeldern geschieht, scheint immer noch ad hoc und durch Partialperspektiven getrieben, obwohl die Konturen grundlegender Problemzusammenhänge mittlerweile bekannt sind. Wie im vorliegenden Beitrag skizziert, hat mangelnde öffentliche Handlungsfähigkeit jedoch Tiefendimensionen, die wohlfeile Gegenrezepte ausschließen. Es wäre wichtig, die hier angedeuteten Ansätze von Mazzucato bis Hellwig einerseits weiter zu konkretisieren, andererseits aber auch in ein allgemeineres Paradigma öffentlicher Wirtschaft einzuordnen, das die einseitigen Ausgangspunkte und Engführungen der Marktversagenstheorie hinter sich lässt.

Literatur

- Atkinson, Anthony (1997). Bringing Income Distribution in From the Cold. *The Economic Journal* 107 (441), 297–321.
- Basu, Kaushik (2019). New Technology and Increasing Returns: The End of the Antitrust Century. IZA Policy Paper 146.
- Buchanan, James M. (1983). Social Security Survival. A Public-Choice Perspective. *Cato Journal* 3 (2), 339–359.
- Buchanan, James M./Tullock, Gordon (1962). *The Calculus of Consent*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Colm, Gerhard (1934). The ideal tax system. *Social Research* 1 (3), 319–342.
- Crouch, Colin (2011). *Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus*. Frankfurt, Suhrkamp.
- Dujmovits, Rudolf/Sturn, Richard (2000). Basic Income in Complex Worlds. *Analyse und Kritik* 22, 198–222.
- Fuchs, Claudia/Merli, Franz/Pöschl, Magdalena/Sturn, Richard/Wiederin, Ewald/Wimmer, Andreas W. (Hg.) (2015–2019). *Staatliche Aufgaben, private Akteure*. 3 Bände. Heidelberg, C.F. Müller/Wien, Manz/Zürich, Dike.
- Gehrke, Christian/Kurz, Heinz D./Sturn, Richard (2020). Classics Today: Smith, Ricardo, Marx. In: Maria Cristina Marcuzzo/Ghislain Deleplace/Paolo Paesani (Hg.). *New Perspectives on Political Economy and Its History*. Palgrave Studies in the History of Economic Thought. Cham, Palgrave Macmillan, 171–192.
- Hellwig, Martin F. (2008). Systemic Risk in the Financial Sector: An Analysis of the Subprime-Mortgage Financial Crisis. MPI Collective Goods Preprint 2008/43. Online verfügbar bei SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1309442>. (abgerufen am 19.11.2020).
- Kallhoff, Angela (2014). Why societies need public goods. *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 17 (6), 635–651.
- Keynes, John Maynard (1931). *Essays in persuasion*. London, Macmillan.
- Lerner, Abba (1944). *The Economics of Control*. London, Macmillan.
- Lerner, Abba (1972). The Economics and Politics of Consumer Sovereignty. *The American Economic Review* 62 (2), 258–266.
- Lowery, David (1998). Consumer sovereignty and quasimarket failure. *Journal of Public Administration Research and Theory* 8, 137–172.
- Kurz, Heinz/Sturn, Richard (2013). *Adam Smith: Pionier der modernen Ökonomie*. Frankfurt, Frankfurter Allgemeine Buch.
- Lucas, Robert (2004). *The Industrial Revolution: Past and Future*. 2003 Annual Report Essay. Minneapolis MN, Federal Reserve Bank of Minneapolis.

- Mazzucato, Mariana (2013). *The Entrepreneurial State: Debunking the Public vs. Private Myth in Risk and Innovation*. London, Anthem.
- Mazzucato, Mariana (2019). *The value of everything*. New York, Penguin.
- Mill, John St. (1909) [1848]. *Principles of Political Economy with some of their Applications to Social Philosophy*. William James Ashley (Hg.). 7. Aufl. London, Longmans, Green and Co.
- Musgrave, Richard (1999). The nature of the fiscal state: the roots of my thinking. In: J.M. Buchanan/R. Musgrave. *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*. Cambridge MA, MIT Press, 29–50.
- Ostrom, Vincent (1973). *The intellectual crisis in public administration*. University of Alabama Press.
- Pantelic, Nenad/Sturn, Richard (Hg.) (2018). *Dem Markt vertrauen? Beiträge zur Tiefenstruktur neoliberaler Regulierung*. Marburg, Metropolis.
- Polanyi, Karl (1944). *The great transformation*. New York, Rinehart.
- Posner, Eric/Weyl, Glen (2018). *Radical markets: uprooting capitalism and democracy for a just society*. Princeton, PUP.
- Ricardo, David (1817). *On the Principles of Political Economy and Taxation*. London, John Murray.
- Schumpeter, Joseph (1918). *Finanzkrise des Steuerstaats*. Graz, Leuschner & Lubensky.
- Schumpeter, Joseph (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York, Harper.
- Sturn, Richard/Wohlfahrt, Gerhard (1999). *Der gebührenfreie Hochschulzugang und seine Alternativen*. Wien, Verlag Österreich.
- Sturn, Richard (2010). ‚Public goods‘ before Samuelson: interwar Finanzwissenschaft and Musgrave’s synthesis. *European Journal of the History of Economic Thought* 17 (2), 279–312.
- Sturn, Richard (2011). Die Natur der Probleme. *Jahrbuch normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik* 9, 9–38.
- Sturn, Richard (2013). Grenzen der Konsumentensouveränität und die Perspektiven der Meritorik. *Jahrbuch normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik* 12. Marburg, Metropolis, 15–39.
- Sturn, Richard (2020a). Public credit, capital, and state agency. *Research in the History of Economic Thought and Methodology* 38A, 97–121.
- Sturn, Richard (2020b). Überwachungskapitalismus, Überwachungsstaat und Öffentlichkeit: Politische Ökonomie der Digitalisierung. *Jahrbuch normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik* 18, 245–278.
- Sturn, Richard (2020c). Präventive Handlungsfähigkeit des Staates. *Wirtschaftsdienst* 100 (7), 531–537.
- Sturn, Richard (2021). Marktversagen und Staatsversagen in der großen Transformation. *Jahrbuch normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik* 19, im Druck.
- Sturn, Richard/Dujmovits, Rudolf/Klimascek, Gernot (2020). CO₂-Steuern: Anreiztheoretische Wirkungsweise und polit-ökonomische Herausforderungen einer Ökologisierung des Steuersystems. In: Kirchengast, Gottfried et al. (Hg.). *CO₂- und Umweltsteuern. Wege zu einer umwelt-, sozial- und wirtschaftsgerechten Steuerreform*. Wien/Köln, Böhlau, 11–40.
- Sugden, Robert (2004). *The economics of rights, cooperation and welfare*. London, Palgrave Macmillan.
- Summers, Lawrence (2020). Covid-19 looks like a hinge in history. Online verfügbar unter larrysummers.com (abgerufen am 18.5.2020).
- Von Weizsäcker, Carl Christian/Krämer, Hagen (2019). *Sparen und Investieren im 21. Jahrhundert. Die Große Divergenz*. Wiesbaden, Springer.
- Wagner, Adolf (1887). *Finanzwissenschaft und Staatssozialismus*. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 43 (4), 675–746.

- Wicksell, Knut (1896). Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik des Steuersystems Schwedens. Jena, Gustav Fischer.
- Zingales, Luigi (2017). Towards a Political Theory of the Firm. *Journal of Economic Perspectives* 31 (3), 113–130.

Zusammenfassung

Die Theorie des Marktversagens ist bestrebt, möglichst präzise und eng umgrenzte Marktfehler als Begründung für Staatseingriffe zu analysieren. Anhand der unterschiedlichen Marktversagenstypen wird gezeigt, weshalb diese im Prinzip sinnvolle Vorgangsweise Fallstricke birgt, deren Ignorieren die Handlungsfähigkeit des Staats in Krisen bzw. wichtigen Zukunftsfragen (Klima und digitale Transformation) beeinträchtigt. Als Grundproblem erweist sich dabei nicht das gut nachvollziehbare und praktisch unentbehrliche Streben nach möglichst präzisen Kriterien für Staatsfunktionen, sondern eine Quasi-Staats-theorie, die implizit unterstellt, der Staat könne in einer Marktwirtschaft nichts anderes sein als ein Sammelsurium punktueller „Eingriffe“ in „versagende“ Märkte. Die Marktversagenstheorie ist durchaus brauchbar, soweit sie reicht, aber sie leistet einem verkürzten Staatsverständnis Vorschub, das den heuristischen und praktischen Wert ihrer Gliederungen und Präzisierungen mindert oder gar pervertiert. Zwei miteinander zusammenhängende Grundfehler der Marktversagenstheorie betreffen (1) die Komplementarität von Privatwirtschaft und öffentlicher Wirtschaft bzw. Markt und Staat in einem sich ausdifferenzierenden, arbeitsteiligen Institutionensystem und (2) die polit-ökonomische Ebene der Entscheidungsprozesse in Staat und Markt.

Abstract

Mainstream theory of public economics seeks to analyze different types of market failures as precisely and narrowly defined as possible, justifying government activity. Referring to the main types of market failure it is shown why this approach, which in principle makes sense, harbors pitfalls. Ignoring those pitfalls impairs the state's ability to act in crises or important long-run policy issues such as climate change and digital transformation. While striving for precise criteria specifying state functions is analytically sound and practically indispensable, folk theorizations of the state are found problematic, implicitly assuming that the state is nothing but a hotchpotch of local "interventions" corresponding to various ills of some "failing" markets. Market failure theory is quite useful, as far as it goes, but it promotes a distortive understanding of the state, which diminishes or even perverts the heuristic and practical value of the useful analysis of different types of government activities and their rationales. Two related oversights of market failure theory concern (1) the complementarity of private and public economy or market and state in a society based on the division of labor between different societal sectors/subsystems relying on sector specific mechanisms of choice and accountability and (2) the politico-economic level of decision-making processes in state and market which provoked the emergence of a specifically one-sided theory of government failure, further aggravating the flaws of market failure theory as guidance for practical policy.

Schlüsselwörter: Staat, öffentliche Wirtschaft, Finanzwissenschaft, öffentliche Güter, meritische Güter, Staatsversagen.

Keywords: state, market failure, public economy, public finance, public goods, merit goods, government failure.

JEL-codes: H10, H11, H12, H00.

OGB VERLAG

www.oegbverlag.at

20 ■ sozialpolitik in diskussion sozialpolitik in diskussion

Nikolai Soukup (Hg.)

**NEOLIBERALE UNION
ODER SOZIALES EUROPA?**

**ANSÄTZE UND HINDERNISSE
FÜR EINE SOZIALE NEUAUSRICHTUNG DER EU**

Januar 2019

wien.arbeiterkammer.at



Neoliberale Union oder soziales Europa?

Ansätze und Hindernisse für eine soziale Neuausrichtung der EU

Nikolai Soukup (Hg.)

Sozialpolitik in Diskussion Band 20 / ÖGB-Verlag 2019 / 140 Seiten / EUR 10,00
ISBN 978-3-99046-332-1

Wohin entwickelt sich die soziale Lage der EU und wie sozial ist ihre Politik ausgerichtet? Welche Hindernisse und Perspektiven gibt es für eine substantielle soziale Neuausrichtung der EU?

Die EU ist von vielfältigen sozialen Problemlagen und Ungleichheiten geprägt. Im Zuge der Krise führten die auf Kürzungs- und Wettbewerbsdruck fokussierten neoliberalen Maßnahmen in mehreren Mitgliedstaaten zu verheerenden sozialen Auswirkungen. Doch bereits zuvor wurden Ziele des Wohlfahrtsstaates den Marktfreiheiten und Budgetregeln der EU untergeordnet. Die Initiative einer „europäischen Säule sozialer Rechte“ machte die soziale Dimension der EU zwar zum Thema, leitete jedoch keinen grundlegenden Kurswechsel ein.

Die Analysen dieses Sammelbands spannen einen weiten Bogen, der von der Wirtschaftspolitik der Eurozone und ihren geschlechterpolitischen Implikationen über Lohnentwicklung, Jugendarbeitslosigkeit und atypische Beschäftigung bis hin zu Lohn- und Sozialdumping, Armut und Fragen der Steuergerechtigkeit reicht.

Kostenloser Download unter E-Medien der Arbeiterkammern:

wien.arbeiterkammer.at/soziales-europa

BESTELLUNG IM THEMESHOP DES ÖGB-VERLAGS

www.arbeit-recht-soziales.at / kontakt@arbeit-recht-soziales.at

T +43 1 405 49 98-132 / F +43 1 405 49 98-136

oder direkt in der Fachbuchhandlung des ÖGB-Verlags

1010 Wien, Rathausstraße 21



Polarisierung der Gesellschaft in Österreich?

Höhere Qualifikation statt Polarisierung und Verlust der Mitte

Gunther Tichy

Seit der ersten Hälfte der siebziger Jahre häufen sich soziologische und ökonomische Studien über eine Polarisierung der Gesellschaft bzw. einen „Verlust der Mitte“: Demnach entwerten Digitalisierung und Automatisierung von Routinetätigkeiten mittlere Qualifikationen, wogegen die Nachfrage nach hohen und niedrigen Qualifikationen steige – Erstere technologiebedingt, Letztere als Folge steigender Nachfrage nach persönlichen Dienstleistungen. Mit zunehmender Verfeinerung der Studien lässt sich jedoch erkennen, dass es sich bei der Polarisierung vor allem um ein Problem der USA, eventuell auch Großbritanniens handeln dürfte; in der EU zeigt sich eine derartige Entwicklung nur in wenigen Staaten und deutlich abgeschwächt. In Österreich fand bisher kein Verlust der Mitte statt, und Tendenzen zur Polarisierung bahnen sich bloß im qualitativen Segment des Arbeitsmarktes an.

Nach einem gerausften Literaturüberblick in Abschnitt 1 und einer kritischen Betrachtung der Polarisationsansätze (Abschnitt 2) untersucht die Studie die österreichische Entwicklung. Abschnitt 3 zeigt einen generellen Trend der Höherqualifizierung, bei dem allerdings der unterste Bereich der unqualifizierten und instabilen Arbeitsverhältnisse zurückfällt. Die Berufsstruktur (Abschnitt 4) änderte sich trotz raschen Strukturwandels wenig, da die breite Ausbildung der Arbeitskräfte ihren flexiblen Einsatz ermöglicht. Bei den Einkommen zeigt Abschnitt 5 eine leichte Polarisierung durch Zunahme und Verfestigung der instabilen Beschäftigungsverhältnisse. Insgesamt ergibt die Analyse somit, dass der bildungspolitische Ansatz der generellen Höherqualifizierung in Österreich erfolgreich war: Er konnte einen Verlust der Mitte bisher verhindern und die Polarisierung in engen Grenzen halten. Allerdings entsprach der generellen Höherqualifizierung eine Abspaltung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im unqualifizierten Niedriglohn-Bereich, zum geringen Teil AbsteigerInnen, vor allem aber Beschäftigte mit Migrationshintergrund. Insofern gilt es, einer

¹ Der Autor dankt den beiden anonymen GutachterInnen für hilfreiche Anregungen und Verbesserungsvorschläge.

Polarisationstendenz durch Entstehen eines HilfsarbeiterInnen- und Dienstleistungs-Prekariats mit instabiler Beschäftigung und niedrigen Löhnen entgegenzuwirken.

1. Polarisationshypothesen und Polarisationsempirie

Der Konsens der Volkswirtschaft betreffend die kontinuierliche Umschichtung der Nachfrage von niedrig zu hoch qualifizierten Arbeitskräften wurde um die Mitte der siebziger Jahre durch die Polarisationshypothese² in Frage gestellt. Infolge der Digitalisierung hätte sich der technische Fortschritt von (generell) qualifikationserfordernd (SBTC) zu (spezifisch) anforderungsorientiert (tasks-biased: TBTC) (tasks-biased: TBTC) gewandelt: In der SBTC-Phase hätte er einfachere Qualifikationen (skills) zugunsten höherer wegrationalisiert; generelle Höherqualifizierung war unter diesen Voraussetzungen die optimale Strategie. In der TBTC-Phase ermögliche die dramatische Verbilligung der Computerkosten jedoch eine weitgehende Automatisierung von Verwaltungstätigkeiten und Dienstleistungen sowie eine Vernetzung unterschiedlicher Aufgabenbereiche. Das erfordere nicht bloß generell höhere, sondern auch analytische und kognitive Fähigkeiten der Beschäftigten; Routinetätigkeiten würden eingespart (routine-biased technological change: RBTC). Auf dem Arbeitsmarkt führe das einerseits zwar weiterhin, wie im SBTC-Regime, zu steigender Nachfrage nach hohen und höchsten Qualifikationen, andererseits aber ebenso zur Freisetzung mittlerer Qualifikationen, somit zu einer „Aushöhlung der Mitte“; nimmt zugleich der Anteil der niedrigen Qualifikationen zu, komme es zu einer „Polarisierung“ (U-Form).

Die Hypothesen über das Freisetzungspotenzial der Digitalisierung lösten verunsichernde Diskussionen aus, da es vielfach als dramatisch hoch eingeschätzt wurde: Nach Frey und Osborne (2013) arbeiten 47% der US-AmerikanerInnen in *Berufen*, die *rein technisch* innerhalb der nächsten ein bis zwei Jahrzehnte mit mindestens 70%iger Wahrscheinlichkeit durch Digitalisierung ersetzt werden *könnten*³. Für Europa kam Bowles (2014) mit derselben Methode auf ähnliche Werte von Brutto-Freisetzungspotenzialen (45–60%). *Berufe* sind allerdings ein problematischer Ausgangspunkt für die Abschätzung der Beschäftigungsfolgen, da die Digitalisierung eher bestimmte Aufgaben als ganze Berufe bedroht. Blinder (2009), der davon ausgeht, dass bloß *bestimmte Aufgaben* innerhalb der Berufe (job con-

² Der Begriff wurde erstmals 2003 von Goos et al. (2003) verwendet.

³ Die Arbeit sagt ausdrücklich nichts darüber, wie weit diese technischen Möglichkeiten genutzt werden (können), wie weit also tatsächlich Arbeitsplätze verloren gehen; sie untersucht auch nicht die Zweitunden-Effekte, wie weit also Digitalisierung neue Arbeitsplätze schafft.

tent) ersetzt würden, schätzt die Verlagerung innerhalb der nächsten ein bis zwei Jahrzehnte auf 22–29%, Bonin et al. (2015) für Deutschland auf 12%. Nach Dengler und Matthes (2015) könnten in Deutschland etwa 15% der Beschäftigten verdrängt werden, da sie in Berufen tätig sind, in denen mehr als 70% der Arbeitsinhalte computerisierbar wären. Arntz et al. (2016) schätzten, dass 9% der Arbeitsplätze in den 21 OECD-Ländern von Automatisierung betroffen sein könnten, mit einer Spannweite von 6% in Korea und Estland bis 12% in Deutschland und Österreich.

In der Polarisierungsdebatte geht es allerdings weniger um das Gesamt-Freisetzungspotenzial der Digitalisierung als vielmehr um die Betroffenheit unterschiedlicher Anforderungsniveaus. Die Pionierarbeit auf diesem Gebiet (Autor et al. 2003) schätzte die Anforderungsniveaus für die USA anhand der Berufsklassifikation.⁴ Er fand, dass der Anteil der analytischen Nicht-Routine-Anforderungen an der Beschäftigung über die ganze Periode 1960–2000 kontinuierlich zunahm, der der interaktiven Nicht-Routinetätigkeiten zwar erst ab 1970 expandierte, dafür jedoch desto stärker. Die manuellen Nicht-Routinetätigkeiten hingegen verloren über die ganze Periode anteilmäßig, die kognitiven Routine-Anforderungen ab 1970, die manuellen Routinetätigkeiten ab 1980. Die Entwicklung gemäß Berufsklassifikation zeigte also in den USA zwischen 1960 und 2000 keine Polarisierung, da nicht nur die mittleren Anforderungsniveaus anteilmäßig abnahmen, sondern auch die niedrigsten. Erst als Autor et al. (2006) die mit der Berufsstruktur verschränkten Ausbildungsjahre als Indikator für die spezifischen Kompetenzen (skills) verwendeten, ergab sich für den Zeitraum 1980–2000 eine mäßige Polarisierung: ein überaus kräftig steigender Anteil des Fünftels der Berufe mit der längsten und ein allerdings nur schwach steigender des Zehntels mit der kürzesten formalen Ausbildung; der Anteil der mittleren Qualifikationen sank.⁵

Polarisierung entsteht im Modell von Autor et al. (2006) durch sinkende Computerkosten, die die Automatisierung von Routineaufgaben ermöglichen, mittelqualifizierte Arbeitskräfte freisetzen und in den Bereich manu-

⁴ Als Maß für die analytischen Nicht-Routine-Anforderungen (NRA) wurden mathematische Kenntnisse herangezogen, für die interaktiven Nicht-Routine (NRI) die Fähigkeit, Aktivitäten zu planen und zu kontrollieren, für die kognitiven Routine-Anforderungen (RC) die Fähigkeit, gegebene Grenzwerte, Toleranzen oder Standards einzuhalten, für die manuellen Nicht-Routine (NRM) entsprechende Fingerfertigkeit und für die manuellen Routinetätigkeiten (RM) die Fähigkeit, mit den Gliedmaßen koordiniert auf visuelle Impulse zu reagieren.

⁵ Autor (2015) rückte seither von der Polarisierungsthese allerdings ab: "My own prediction is that employment polarization will not continue indefinitely (as argued in Autor 2013). While some of the tasks in many current middle-skill jobs are susceptible to automation, many middle-skill jobs will continue to demand a mixture of tasks from across the skill spectrum."

eller Tätigkeiten abdrängen.⁶ Die Löhne der Mittelqualifizierten sinken, die der Höchstqualifizierten steigen; beides wirkt unmittelbar auf die Beschäftigung. Wieweit Löhne und Beschäftigung der Unqualifizierten zur Polarisierung beitragen, hängt vom Ausmaß der Abdrängung der RoutinearbeiterInnen in den manuellen Bereich und von der Komplementaritäts-/Substitutions-Relation ab: „[C]omputerization always raises ‚upper-tail‘ inequality in our model – the wage gap between abstract and routine tasks. But it can either expand or compress ‚lower-tail‘ inequality – the wage gap between routine and manual tasks“ (Autor et al. 2006, 193).

Mit den beiden Arbeiten von Autor (und MitarbeiterInnen) wurde die Basis für die meisten späteren Implementierungen gelegt: Messung der Anforderungsniveaus an der Berufsklassifikation oder den Einkommen und der spezifischen Kompetenzen an der formalen Ausbildung oder (ebenfalls) den Einkommen. Die OECD (2016, 7) übernahm das Modell, implementierte es jedoch nicht mit spezifischen Anforderungsniveaus, sondern verschränkte die ISCO-Berufsklassifizierung mit den vier ISCO-Skill-Niveaus.⁷ Ein Anteilsverlust der „medium-routine“-Jobs („Aushöhlung der Mitte“) zeigte sich in der Periode 2002–2014 generell, Polarisierung allerdings bloß für die USA, nicht für Japan und die EU. Infolge der Heterogenität der (ISCO-)Aggregate ist diese Evidenz allerdings problematisch: Der Anteil der mittelqualifizierten Nicht-Routinetätigkeiten steigt, jedenfalls in der EU, nur deswegen, weil die wachsende Gruppe der DienstleisterInnen größer ist als die schrumpfende der Bürokräfte; der massive Anteilsgewinn der Hochqualifizierten geht ausschließlich auf die AkademikerInnen zurück, und der geringe Anteilsverlust der Unqualifizierten muss im Zusammenhang mit ihrer geringen Zahl (etwa ein Zehntel der Erwerbstätigen) gesehen werden (Tichy 2018, 184). Mit geänderter Klassifizierung (ISCO 1–3 als high skill, 4, 7 und 8 als middle skill und 5 und 9 als low skill) fand die OECD (2017, 121) Polarisierung und Verlust der Mitte in allen Staaten außer Slowenien, Tschechien und Ungarn; erstaunlicherweise und im Gegensatz zu allen anderen Studien war nach dieser Klassifizierung der Verlust der Mitte in Österreich mit Abstand am stärksten ausgeprägt (was eine der Motivationen für die vorliegende Studie war).

Da sich die formale Aggregation von ISCO-Hauptgruppen vor allem infolge der heterogenen Dienstleistungsbereiche als problematisch erwies, milderten methodisch aufwendigere Studien diese Schwäche durch stärkere Disaggregation oder Umschlüsselung der ISCO-Kategorien. Goos et al. (2009) verwenden ISCO- bzw. LFS-Zweisteller zur Charakterisie-

⁶ Das Lohnniveau der verbleibenden mit Routineaufgaben Beschäftigten kann allerdings u.U. sogar steigen, wenn bloß die effizientesten verbleiben.

⁷ Dabei kam es zu einem nicht unproblematischen Wechsel der Terminologie: Die beiden mittleren (formalen) Ausbildungsniveaus (sekundär, post-sekundär) wurden mit „medium routine“ und „medium non-routine“ gleichgesetzt.

rung der Anforderungsinhalte und Lohndezile zur Messung der Kompetenz. Sie finden für die Periode 1993–2006 Polarisierung zwar für das Aggregat von 16 europäischen Ländern, jedoch nur für die Hälfte der einzelnen Länder (B, D, GR, NL, N, E, S, UK); in fünf Ländern (A, DK, F, I, Lux) *sinkt* der Anteil der Beschäftigung (Stunden) in den fünf Berufsgruppen mit den niedrigsten Löhnen, in drei (FI, IR, P) *sinkt* der Beschäftigtenanteil in den acht Berufen mit dem höchsten Lohnniveau. Ein Anteilsverlust der Mitte zeigt sich überall. Salvatori (2015) sowie Cortes und Salvatori (2016) finden (im Gegensatz zu den meisten anderen Studien) selbst für das Vereinigte Königreich im Zeitraum 1998–2011 statt einer Polarisierung einen kräftigen Anstieg der Beschäftigung der Höchst- und einen Rückgang der Geringqualifizierten; maßgebend dafür ist die Zurechnung der Pflege-, Freizeit- und sonstigen persönlichen Dienstleistungen zu den manuellen Nicht-Routine-Anforderungen und eine Differenzierung nach der Spezialisierung der Unternehmen. Auch Oesch zeigte mit verschiedenen KoautorInnen, dass die Polarisierungshypothese für Europa nicht hält: Oesch und Murphy (2017) teilten die Schweizer Beschäftigung in Quintile, von denen das unterste die 20% der Beschäftigten in den Berufen mit dem niedrigsten Medianeinkommen und das oberste diejenigen in Berufen mit dem höchsten Medianeinkommen umfasst. Statt einer Erosion zeigte sich ein Wachstum der Mittelklasse. Oesch und Piccitto (2019) verwendeten den European Labor Force Survey und definierten die Job-Qualität mittels Verdiensten, Ausbildung, Prestige oder Arbeitsplatz-Zufriedenheit. Für Deutschland, Spanien und Schweden fanden sie für die Periode 1992–2015 das rascheste Wachstum der Berufe mit der höchsten Job-Qualität und das langsamste für solche mit niedriger. Bloß in Großbritannien trat Polarisierung auf, doch selbst dort bloß dann, wenn die Arbeitsplatzqualität mit den Verdiensten gemessen wurde.

Für *Österreich* ordnete Bock-Schappelwein (2016) die in der Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung ausgewiesenen Berufe auf Ebene der Berufshauptgruppen direkt einem der fünf Anforderungsniveaus zu: analytische (ANR), interaktive (INR) und manuelle Nicht-Routinetätigkeiten (MNR) sowie kognitive (KR) und manuelle Routinetätigkeiten (MR). Die technischen Berufe rechnete sie weitgehend den KR zu, die Verkaufskräfte den INR, alle anderen Dienstleistungen den MNR. Die Studie findet für den Zeitraum 1995–2015, im strikten Gegensatz zur OECD (2017), weder eine Polarisierung noch eine Aushöhlung der Mitte; vielmehr zeigt sich eine generelle Verschiebung zu höheren Qualifikationen: Der Anteil von ANR und KR nahm um acht bzw. drei Prozentpunkte zu, jener der MR sank um vier Prozentpunkte, der der MNR um 17 Prozentpunkte.

2. Die Problematik der Polarisierungsliteratur

Die Polarisierungsliteratur versucht zu klären, wieweit die Digitalisierung mittlere Positionen zugunsten hoher und niedriger vernichtet. Sie kommt, wie gezeigt, zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen, wofür in erster Linie Definitions- und Messprobleme maßgebend sind; problematisch ist jedoch vor allem, dass sie aus der beschränkten und widersprüchlichen empirischen Evidenz viel zu weitgehende und verallgemeinernde Schlussfolgerungen zieht.

Bei der primär ökonomischen Fragestellung nach den Digitalisierungserfolgen müsste es eigentlich um nachgefragte Qualifikationen gehen, weniger um Einkommen, Berufe oder Bildung. Doch ist umstritten, welche Qualifikationen der Digitalisierung zum Opfer gefallen sind, ganz abgesehen davon, welche sie noch freisetzen wird. Zudem stößt die Messung der Qualifikationen auf Schwierigkeiten: Sie lassen sich statistisch bestenfalls annäherungsweise erfassen, und es bedarf vielfach nicht unproblematischer Hilfsindikatoren; zumeist ist es das Einkommen, das nicht bloß direkt oder indirekt als Ersatz für Qualifikationen verwendet wird, sondern als äquivalisiertes Netto-Einkommen auch zur Abgrenzung der Gruppen dienen muss.⁸ Als „Verlust der Mitte“ bezeichnet die Polarisierungsliteratur einen sinkenden Anteil der jeweiligen Mittelgruppe, selbst wenn die Zahl der Mitglieder bei wachsender Beschäftigung absolut zunimmt. Außerdem bleibt zumeist unklar, wieweit die – wie immer definierte – Ausdünnung der Mitte Digitalisierung zur Ursache hat und wieweit zusätzliche Faktoren dazu beitragen: Neben der Bildungsexplosion, in deren Gefolge die AbsolventInnen höherwertige Verwendungen anstreben, wäre vor allem die Globalisierung (Outsourcing, Billigimporte) zu nennen, aber auch Migration, Alterung, Rationalisierung, Deregulierung und Verteilungspolitik.

Hinter der *ökonomischen* Digitalisierungsdebatte steht die alte *sozialwissenschaftliche* Frage nach der Gefährdung des Mittelstands. „Die wiedergekehrte Aufmerksamkeit für vertikale Strukturen und bestimmte Ausprägungen wie z.B. Exklusion und Prekarisierung (...) hat den Blick ebenfalls auf die Entwicklung der mittleren sozialen Lagen gelenkt, ohne dass dies mit deren schärferer Konturierung einherginge“ (Burzan 2010, 8). Die Frage nach der Gefährdung des Mittelstands ist wichtig, nicht bloß intellektuell, sondern auch wirtschafts- und gesellschaftspolitisch; sie lässt sich aber nicht einfach beantworten: Denn „die Mittelschicht ist bis heute ein soziologisch weitgehend unerforschtes Terrain“ (Mau 2012, 7). Das

⁸ Die Definition des „mittleren“ Einkommens mit 75–200% des Medianeinkommens ist willkürlich und die Obergrenze nach Ansicht mancher zu niedrig (Wagner 2011); sofern das zutrifft, wird der Verlust der Mitte zugunsten der Aufwärtsmobilität überschätzt.

hängt damit zusammen, dass die ‚Mitte‘ der Gesellschaft (bzw. Mittelklasse oder Mittelschicht)“ ein schwer zu definierender Begriff ist (Burzan 2010, 7). „Zwischen den Polen existenzsichernden Vermögens und unmittelbarer Betroffenheit von Armut, zwischen höchstem Berufsstatus und Exklusion aus dem Erwerbsleben verortet, ist die Mitte in sich eine höchst heterogene Kategorie.“ (Burzan 2010, 8) Selbst die OECD (2019, 13) beschreibt die über die ökonomischen hinausgehenden sozialwissenschaftlichen Aspekte des Problems sehr klar: „The middle class used to be an aspiration. For many generations it meant the assurance of living in a comfortable house and affording a rewarding lifestyle, thanks to a stable job with career opportunities. It was also a basis from which families aspired to an even better future for their children.“ In ihren Analysen beschränkt sie sich jedoch auf die Ausdünnung der *Einkommens-* bzw. *Qualifikations-Mittelschicht* und überträgt diese Ergebnisse unzulässigerweise auf die viel relevantere der Zukunft des *Mittelstands*; sie zeigt selbst, dass es beim *Mittelstand* um mehr als um Einkommen und Qualifikation geht, ignoriert diese weiteren Aspekte jedoch völlig.⁹

Es darf nicht übersehen werden, dass der „Mythos Mitte“ ein „Sehnsuchtsprojekt“ ist, dem eine ideologische Funktion zukommt: Die Mitte gilt als leistungswillig und ist sowohl Stütze als auch Motor der Gesellschaft (Kadritzke 2017). Vogel (2009) sah bereits vor mehr als einem Jahrzehnt, dass sich IndustriefacharbeiterInnen und öffentliche Bedienstete bedroht fühlten, eine Gruppe, die sich zuvor noch auf der sicheren Seite des wirtschaftlichen Wandels gesehen hatte. Die Bedrohung nahm seither weiter zu: Im Zuge der arbeitsmarktpolitischen Reformagenden wurden Minijobs, befristete Teilzeitbeschäftigungen und atypische Beschäftigungsverhältnisse gefördert oder jedenfalls zugelassen; die Lebens- und Arbeitsbedingungen der „unteren Mittelklasse“ wurden unsicherer, einer Gruppe von „fleißigen Leuten, die sich anstrengen, den Anschluss an Wohlstand und Wohlfahrt zu halten (...), die gerade mit Blick auf die Generationenfolge darum bemüht sind, ihren Kindern die Sicherheit und Gewissheit zu ermöglichen, um die sie selbst ihr Leben lang zu kämpfen haben“. Der expansive Staat schaffe zwar breiten Schichten der Bevölkerung Aktionspielräume, umgekehrt jedoch ebenso Abhängigkeiten; am Ende bilde die Staatsbedürftigkeit das soziale Unbewusste einer mittelklassegeprägten Gesellschaft, das offensichtlich wird, wenn öffentliche Ressourcen in Frage stehen. „Mit der Etablierung einer neuen staatsbedürftigen Mittelklasse entstehen zukunftsorientierte, aufstiegsbemühte, aber auch statusbesorgte Mentalitäten (...) [, auf] Wachstum und Fortkommen ausgerichtete [...] Aufsteigergesellschaften“ (Vogel 2018, 40f). Es gehe weniger um

⁹ Die OECD spricht generell von „middle class“, wenn sie Einkommen oder Ausbildung analysiert.

Abstieg als um die Gleichzeitigkeit von Statusstabilität, neuen AufsteigerInnen und aktuell Abstiegsbedrohten.¹⁰ Nach Reckwitz (2019) fühlt sich vor allem der immobile und traditionell qualifizierte alte Mittelstand abstiegsgefährdet und leidet unter der zunehmenden Kluft zum mobilen und hochgebildeten neuen Mittelstand.

3. Höherqualifizierung statt Polarisierung auf dem österreichischen Arbeitsmarkt

Für Österreich vermuten viele Studien ein relativ großes Automatisierungspotenzial: Die OECD-Studie von Nedelkoska und Quintini (2018) sieht für 14% der ÖsterreicherInnen eine Freisetzungswahrscheinlichkeit von 70%, die höchste in der OECD, und für weitere 32% von 50–70%. Arntz et al. (2016) schätzten, dass 12% der österreichischen Beschäftigten in Berufen mit einem hohen Automatisierungsrisiko arbeiten. Nach Nagl et al. (2017) etwa haben 9% der österreichischen Berufe ein Profil, das ihre Ersetzung durch Technologie wahrscheinlich macht, mit überdurchschnittlicher Freisetzungswahrscheinlichkeit von Personen mit niedriger Bildung und niedrigem Einkommen. Polarisierungstendenzen lassen sich dennoch kaum finden: Berufe mit hohem Einkommen gewinnen nach den meisten Studien zulasten der mittleren, und die niedrigen verlieren zumeist (Übersicht 1); bloß die OECD (2017, 121) fand für Österreich eine Polarisierung, allerdings der Skills, und zwar die höchste unter allen OECD-Ländern;¹¹ sie hielt seither, unbeschadet der Evidenz anderer Studien, an dieser Einschätzung fest (OECD 2020, Fig. 4.1).

Übersicht 1: Ergebnisse von Polarisationsstudien für Österreich

	hohe Einkommen	mittlere Einkommen	niedrige Einkommen	
Goos et al. 2009	+15 PP	–15 PP	–½ PP	Höherqualifizierung
Goos et al. 2014	+4 PP	–10 PP	+6 PP	Polarisierung
Michaels et al. 2014	+5 PP	+16 PP	–21 PP	negative Polarisierung
Hofer et al. 2017	+8 PP	–7 PP	–2 PP	Höherqualifizierung
OECD 2017 (skills)	+3 PP	–17 PP	+14 PP	Polarisierung

¹⁰ „Wohlstandsverteidigung und Wohlstandskonflikte“ treiben die antidemokratischen Ressentiments in den westlichen Demokratien und den postsozialistischen Staaten an, und es sei daher an der Zeit, „offensichtliche Wohlstandskonflikte und berechnete Wohlstandssorgen in der Mitte der Gesellschaft als Herausforderung unserer Demokratie und unseres Rechtsstaats aufzugreifen“ (Vogel 2018, 47).

¹¹ Das Ergebnis beruht vor allem auf unzureichender Aufgliederung der Berufsgruppen (Tichy 2018).

Die für Österreich maßgeschneiderte Studie von Bock-Schappelwein (2016) fand hingegen statt einer Polarisierung eine generelle Höherqualifizierung der Beschäftigten. Sie bildete nach den Berufsbeschreibungen der ISCO-Dreisteller fünf Tätigkeitsschwerpunkte der jeweiligen Berufe und ordnete jeden Beruf einem Schwerpunkt zu. Die Klassifikation ermöglicht es, die relative Bedeutung von unterschiedlichen Arbeitsinhalten und unterschiedlichen Anforderungen an die Arbeitskräfte nachzuzeichnen. In der durch Beschäftigungseinbußen geprägten Sachgütererzeugung schrumpften Arbeitsplätze mit Schwerpunkt manuelle Routine- (MR) und Nicht-Routinetätigkeiten (NMR) zwischen 1995 und 2015 um gut ein Drittel, während sich die auf analytische (ANR) und interaktive Nicht-Routinetätigkeiten (INR) ausgerichtete Beschäftigung verdoppelte; die Zahl der Arbeitsplätze mit kognitivem Routineschwerpunkt (KR) blieb weitgehend konstant. Im Dienstleistungssektor, in dem die Beschäftigung insgesamt um ein Drittel zunahm, gab es in keinem Tätigkeitsschwerpunkt Beschäftigungseinbußen: Kognitive Routinetätigkeiten nahmen um zwei Fünftel zu, analytische und interaktive Nicht-Routinetätigkeiten um gut ein Drittel, manuelle Nicht-Routinetätigkeiten um ein Viertel; sogar die Beschäftigung mit manuellem Routineschwerpunkt nahm im Dienstleistungsbereich um 6% zu (Bock-Schappelwein et al. 2017, 178f).

In der Untersuchungsperiode 1995–2005 zeigte sich in Österreich somit keine Polarisierung, sondern eine deutliche Aufwärtsmobilität. In dieses Bild passt auch eine Untersuchung der OECD (2020, Fig. 4.3),¹² die für Österreich eine überdurchschnittliche Aufwärtsmobilität durch individuelle Höherqualifizierung zeigt: Im Durchschnitt der Jahre 2015–2017 waren von den Personen mittlerer Qualifikation, die ihren Arbeitsplatz verloren hatten, im darauf folgenden Jahr 11% in Berufen mit höherer Qualifikation beschäftigt, deutlich mehr als in der OECD (8%); 38% (36%) hatten wieder einen Job mit mittlerer Qualifikation gefunden, 44% (48%) waren noch arbeitslos, und nur 7% (8%) sanken in Berufe niedrigerer Qualifikation ab. Der überwiegende Teil der Höherqualifizierung war allerdings, wie auch anderswo (Smith 2013), nicht Folge des „Fahrstuhleffekts“ (Beck 1986; OECD 2018) individueller Höherqualifizierung, sondern des Generationswechsels: Vergleicht man die in den Arbeitsmarkt eintretende Generation (25- bis 29-Jährige) mit der ausscheidenden (60- bis 64-Jährige), nahm der Anteil der HochschulabsolventInnen in der Untersuchungsperiode kräftig zu (von 14% auf 20%), der mit maximal Pflichtschul- und Lehrabschlüssen hingegen deutlich ab (von 63% auf 46%); besonders stark expandierte der Anteil mit mittleren Abschlüssen (von 22% auf 34%).

¹² Die Ergebnisse müssen vorsichtig interpretiert werden, da sie auf undifferenzierten ISCO-Hauptgruppen beruhen; siehe die Kritik in Abschnitt 1 dieser Arbeit.

Übersicht 2: Unselbständig Beschäftigte nach Tätigkeiten (in 1.000)

	1995	2015	Differenz
unselbständig Beschäftigte	2.972	3.535	+563
analytische und interaktive Nicht-Routinetätigkeiten	838	1.241	+403
Tätigkeiten mit kognitivem Routineschwerpunkt	660	898	+231
manuelle Nicht-Routinetätigkeiten	978	944	-34
manuelle Routinetätigkeiten	496	438	-58
unselbständig beschäftigte InländerInnen	2.703	2.919	+216
unselbständig beschäftigte AusländerInnen	269	616	+357

Q.: Peneder et al. (2017, 179), Hauptverband der Sozialversicherungsträger.

Der generelle Trend zu Höherqualifizierung verbirgt allerdings eine spezifische Form der Polarisierung: Die Höherqualifizierung konzentrierte sich auf die ÖsterreicherInnen; die weniger qualifizierten Positionen, die sie hinterließen, wurden durch Personen mit Migrationshintergrund (mit oder ohne österreichische Staatsbürgerschaft) gefüllt, die in der Untersuchungsperiode etwa zwei Drittel des Beschäftigtenzuwachses ausmachten (Übersicht 2). Da rund zwei Drittel der Personen mit Migrationshintergrund bloß Pflichtschulbildung oder Lehre haben, kann man annehmen, dass sie weitgehend im Bereich manueller Routinetätigkeiten (MR) beschäftigt wurden. Die MR-Arbeitsplätze nahmen jedoch zwischen 1995 und 2015 um insgesamt 58.000 ab, wogegen die Zahl der Beschäftigten mit Migrationshintergrund und Pflichtschulabschluss¹³ um gut 90.000 zunahm; rund 150.000 in Österreich geborene Beschäftigte müssen daher in höhere Qualifikationen aufgestiegen sein. Da die Arbeitsplätze in manuellen Nicht-Routinetätigkeiten (MNR) jedoch gleichfalls abnahmen und der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund auch dort zugenommen haben dürfte, müssen die ÖsterreicherInnen ohne Migrationshintergrund vor allem in die analytischen und interaktiven Nicht-Routinetätigkeiten (ANR und INR) sowie in Tätigkeiten mit kognitivem Routineschwerpunkt (KR) aufgestiegen sein.

Die Polarisierungsliteratur sieht den rasch zunehmenden Anteil der hoch qualifizierten Beschäftigung primär als unmittelbare Folge der Digitalisierung. Ohne die parallel verlaufende Bildungsexplosion wäre diese Entwicklung allerdings kaum möglich gewesen, und die Überqualifikation der HochschulabsolventInnen (Vogtenhuber et al. 2017, 565) spricht dafür,

¹³ Mangels Daten für 1995 mussten Zahlen zu AusländerInnen anstelle der zu Personen mit Migrationshintergrund verwendet werden. Da 2015 768.000 MigrantInnen, aber bloß 616.000 AusländerInnen unselbständig beschäftigt waren (die Differenz sind Eingebürgerte), unterschätzt die Darstellung den Anteil der unselbständig beschäftigten Personen mit Migrationshintergrund um rund ein Viertel.

dass die Initiative zur Höherqualifizierung primär von den StudentInnen ausgegangen ist. Aber selbst wenn die Bildungsexplosion schon vor der Digitalisierung eingesetzt hat und Voraussetzung für die Ausbreitung der Digitalisierung war, ging von dieser doch ein erheblicher Nachfragedruck aus; dafür sprechen die laufenden Klagen über den Mangel an Fachkräften (Hözl et al. 2019, 131; Manpower 2018) oder die *formale* Unterqualifikation¹⁴ eines Sechstels der Beschäftigten in analytischen und eines Fünftels in interaktiven Nicht-Routinetätigkeiten (Bock-Schappelwein 2016, 121).

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass der österreichische Arbeitsmarkt durch ausgeprägte Höherqualifizierung charakterisiert ist; weder Polarisierung im anglo-amerikanischen Sinn (Wachstum der hohen wie der niedrigen Qualifikationen) noch „Verlust der Mitte“ im Sinn der OECD (Schrumpfen der mittleren Qualifikationen) ist zu beobachten. Elemente einer spezifischen Polarisierung lassen sich allerdings in der zunehmenden Diskrepanz zwischen den Tätigkeitsprofilen der Beschäftigten mit und ohne Migrationshintergrund erkennen.

4. Überraschende Stabilität der Berufsstruktur

Neben der Polarisierung der Aufgaben (tasks) und Qualifikationen behauptet die Polarisationsliteratur vielfach auch eine digitalisierungsbedingte Polarisierung der Berufe: So würden etwa Handwerks- und Büroberufe zulasten hoch qualifizierter Dienstleistungsberufe schrumpfen. Die österreichische Beschäftigungsstruktur änderte sich allerdings weniger, als angesichts der massiven Umschichtung zu höheren Anforderungen und Qualifikationen sowie des deutlichen Trends zur Dienstleistungsgesellschaft zu erwarten gewesen wäre. Zwischen 2011 und 2018 wuchs die Beschäftigung im sekundären Sektor um 1%, im Sektor der marktbezogenen wie der öffentlichkeitsnahen Dienstleistungen um jeweils 1½% und in den sonstigen Dienstleistungen um 1½% (Arbeitsmarktservice 2019, 22). Schon daran lässt sich erkennen, dass es keine ausgeprägte Tendenz zur Polarisierung der Berufe gegeben haben dürfte.

Zwar verschob sich die *Berufsstruktur*, doch nur wenige Berufe schrumpften. Im Sekundärsektor waren es die Textil-/Bekleidungsberufe sowie die Berufe in Bergbau, Papier und Holzbe- und -verarbeitung; hingegen nahmen die Berufe in Fahrzeugbau, Maschinenbau, Metallherstellung, Chemie und Erdölverarbeitung, Elektrotechnik sowie Nahrungs-

¹⁴ Diese Evidenz wird allerdings durch die breite Ausbildung der ÖsterreicherInnen, ihre dadurch bedingten flexiblen Einsatzmöglichkeiten und die weniger zentrale Betriebsorganisation relativiert werden (siehe Bock-Schappelwein 2016, 120; Tichy 2018, 186).

und Genussmittelerzeugung kräftig zu (jeweils >1%) (Arbeitsmarktservice 2019, 22ff). Im Dienstleistungsbereich expandierte die Beschäftigung generell kräftig und verschob sich zugunsten der Berufe in Gesundheits-/Sozialwesen sowie Beherbergung/Gastronomie; allein Finanz-, Kredit- und Versicherungswesen, Nachrichtenübermittlung und die Interessenvertretungen bauten Personal ab. Trotz Bildungsexpansion sind keine flächendeckenden Verdrängungsprozesse beobachtbar, weil die Nachfrage nach qualifizierten Personen hoch ist und es nach wie vor Arbeitsmarktchancen im mittleren Qualifikationssegment gibt (Vogtenhuber et al. 2017, 563). Mesch (2014) zeigte mittels Komponentenerlegung, dass zur kräftigen Beschäftigungsverlagerung 1991–2012 in Richtung hoch qualifizierter Angestelltenberufe Berufsstruktureffekte stärker beitrugen als Branchenstruktureffekte. Die brancheninternen Strukturverschiebungen erfolgten im Dienstleistungssektor in erster Linie zulasten der Hilfskräfte, in den Wirtschaftsabteilungen der verarbeitenden Industrie und des produzierenden Gewerbes hingegen vor allem auf Kosten mittelqualifizierter Fertigungsberufe.

Maßgebend für die relative Stabilität der österreichischen Berufsstruktur war, „dass die Beschäftigungspolarisierung in Österreich aufgrund der Differenzierung der mittleren Ausbildung (vollzeitschulische Ausbildung einerseits, duale Ausbildung andererseits) und der damit verbundenen spezifischen Anforderungen an die Qualifikationen und Kompetenzen der Arbeitskräfte weniger stark ausgeprägt sein dürfte als in anderen Staaten, was auch schon von Eichhorst und Buhlmann (2015) für Österreich und Deutschland thematisiert worden ist“ (Bock-Schappelwein 2016, 120).¹⁵ Die Berufe, die sich durch kognitive Routinetätigkeiten auszeichnen, wären in Österreich heterogen, und die Arbeitskräfte verfügten in solchen Berufen über unterschiedliche, und zwar spezifische Formen der beruflichen Ausbildung. Sie könnten daher von den Unternehmen an unterschiedlichen Positionen eingesetzt werden, was den Automatisierungsbedarf einschränkt. Dazu dürfte in Österreich eine relativ dezentrale Unternehmensorganisation beitragen: Nach einer Umfrage der Eurofound (2010) sind 80% der österreichischen Arbeitsplätze „nicht von einer direkten Kontrolle des Vorgesetzten betroffen“ (Frage q46e), und zu 60% entscheiden Teammitglieder über die Aufgabenverteilung selbst (Frage 57a); beides liegt weit über dem europäischen Durchschnitt und wird bloß in den nordischen Ländern übertroffen.

¹⁵ Siehe dazu auch Sorge und Warner (1986, 100, 150).

5. Mäßige und differenzierte Polarisierung der Einkommen

Bei den Einkommen zeigt sich zwar eine gewisse Polarisierung, aber es gibt kaum Indizien für einen Verlust der Mitte. Gemessen an den Netto-Lohneinkommen nahm der Anteil des ersten und zweiten Quintils zwischen 1995 und 2014 um zwei Prozentpunkte und der des dritten um einen Prozentpunkt ab; der Anteil des vierten stieg um einen Prozentpunkt und der des fünften um zwei Prozentpunkte (Mayrhuber et al. 2015). „Auf der Grundlage der Daten früherer WIFO-Umverteilungsstudien zeigt ein Vergleich der Gini-Koeffizienten, dass die Verteilung der Primäreinkommen zwischen 2000 und 2010 im Fünfjahresabstand ungleicher geworden ist. Auch die Spreizung der Sekundäreinkommen nahm in dieser Zeit zu, allerdings in einem geringeren Ausmaß. Zwischen 2010 und 2015 kehrte sich diese Entwicklung um: Die Primär- und Sekundäreinkommen waren weniger ungleich verteilt“ (Rocha-Akis et al. 2019, 126ff). Die Entwicklung war zwar uneinheitlich – vor allem die Einkommen der Jüngeren wuchsen langsamer als die der Älteren –, doch kam es bei keiner Gruppe zu einem Verlust der Mitte. Österreich gehört überdies, wie erwähnt, zu den Ländern mit unterdurchschnittlicher Gefahr von Abwärtsmobilität (OECD 2019, 54).

Die Folgen der Bildungsexplosion für die Struktur der Einkommen zeigen die SILC-Daten (Statistik Austria 2003; 2019): Bei Personen mit maximal Pflichtschul- oder Lehrabschluss stieg der Anteil des ersten und zweiten Quartils der äquivalisierten Netto-Einkommen zwischen 2003 und 2019 zulasten des dritten und vierten; bei den MaturantInnen verlief die Entwicklung genau umgekehrt. Bei HochschulstudentInnen nahmen die Anteile der ersten drei Quartile zulasten des vierten wiederum zu, zumindest kurzfristige Folge des rasch steigenden Angebots und eines gewissen mismatch zwischen nachgefragten und angebotenen Qualifikationen. Vogtenhuber et al. (2017, 565) verweisen auf eine formale Überqualifikation von HochschulabsolventInnen, die bei jungen Frauen stärker ausgeprägt ist als bei jungen Männern.

Gewisse Elemente einer Polarisierung der Einkommen dürften aus zwei Entwicklungen resultieren: aus der steigenden Zahl der Arbeitskräfte mit Migrationshintergrund und, davon nicht unabhängig, der zunehmenden Segmentierung des Arbeitsmarkts. Die Median-Nettoeinkommen der Arbeitskräfte mit Migrationshintergrund liegen deutlich unter denen der in Österreich geborenen Erwerbstätigen, und der Abstand steigt mit der Zuwanderung: Bei den 2004 Eingewanderten lag er bei 20%, bei denen ab 2007 bereits bei 23% (migration 2019, 68f). Die MigrantInnen haben jedoch nicht bloß selbst niedrige Löhne, sie drücken auch die der in österreichische geborenen Männer im Niedriglohnsegment: Eine Zunahme der Ausländerbeschäftigung um 1% reduziert das Lohnwachstum der Arbeits-

platzwechsler (movers) um $\frac{2}{3}$ Prozentpunkte,¹⁶ was für einen Verdrängungseffekt, also einen unfreiwilligen Arbeitsplatzwechsel als Folge des Zuzugs von Migranten spricht (Winter-Ebmer und Zweimüller 1996). Nach Horvath (2012) ist der Druck der Immigration auf die Löhne der Arbeiterinnen im ersten und zweiten Terzil stärker als im dritten.

Die segmentierungsbedingte Polarisierung des Arbeitsmarkts lässt sich an den traditionellen Vollarbeitsplätzen erkennen: Die Einkommen der Personen, die in jeweils zwei aufeinander folgenden Jahren ganzjährig erwerbstätig waren und deren soziale Stellung sich in diesem Zeitraum nicht geändert hat (61% der unselbständig Erwerbstätigen), wuchsen zwischen 2001 und 2017 um etwa $2\frac{1}{2}$ Prozentpunkte rascher als der Durchschnitt (Rechnungshof 2018, 60f). Allerdings ist diese Gruppe auch die einzige, bei der sich ein leichter Verlust der Mitte andeutet: In der Periode 2001–2017 lag das Wachstum der Netto-Einkommen des untersten wie des obersten Dezils (5,1% bzw. 5,3%) jeweils über dem des Medians (4,0%) (Rechnungshof 2018, 64). Jenseits der traditionellen Vollarbeitsplätze, am unteren Ende des Arbeitsmarkts, ist hingegen ein beträchtlicher, seit der Krise 2009 steigender Anteil der Arbeitskräfte instabil beschäftigt (Eppel et al. 2017). Vor allem betrifft das ImmigrantInnen und EinpendlerInnen, insbesondere aus den östlichen EU-Ländern; sie gehören zumeist zur Randbelegschaft und konzentrieren sich in Niedriglohnbranchen bzw. in Branchen mit hoher Instabilität der Beschäftigung. Die Löhne entwickelten sich in diesem Segment erheblich ungünstiger: Während der Median der realen Löhne im stabilen Segment zwischen 2000 und 2008 um etwa 5% stieg, blieb er im instabilen unverändert (Eppel et al. 2017, 433).¹⁷ Diese Segmentierung des Arbeitsmarktes betrifft allerdings nicht bloß Arbeitskräfte mit Migrationshintergrund: Die Lohndifferenzierung zwischen stabil und instabil Beschäftigten fiel für in Österreich geborene Arbeitskräfte sogar noch deutlicher aus.

Die Polarisierung der österreichischen Einkommen beschränkt sich somit auf die Spreizung zwischen den Einkommen der Beschäftigten mit dauerhaften Vollarbeitsplätzen (zwei Drittel der Beschäftigten) und denen mit Teilzeit oder instabiler Beschäftigung, die von der Spreizung zwischen InländerInnen und AusländerInnen bzw. Personen ohne und mit Migrationshintergrund dominiert werden. Eine generell unterdurchschnittliche Entwicklung der mittleren Einkommen („Verlust der Mitte“) lässt sich nicht beobachten. Die mehr oder weniger zwangsläufige Verbindung von Qualifikationsniveau und Einkommensstatus (OECD 2019, 85) dürfte sich allerdings auch in Österreich abgeschwächt haben, was hier ebenfalls Verunsicherung und Frustration auslöste.

¹⁶ Auch bei den „stayers“ ist der Effekt negativ, wenngleich insignifikant.

¹⁷ Offensichtlich greifen für sie die in den Kollektivverträgen ausverhandelten Lohnerhö-

6. Sieht sich der Mittelstand bedroht?

Die Selbstzuordnung der Bevölkerung zum Mittelstand könnte grundsätzlich erkennen lassen, ob er sich selbst als bedroht bzw. schrumpfend fühlt. Das stößt allerdings auf zwei Schwierigkeiten: Erstens gibt es, wie schon Abschnitt 2 zeigte, keine einheitliche Definition des Mittelstands. Auch Fessler und Schürz (2016, 271) gehen davon aus, dass „[i]n der Soziologie [...] ein breites Konzept befürwortet [wird], welches neben dem Einkommen die berufliche Stellung und die Qualifikation einbezieht: auch die Kultur der Mitte spielt eine Rolle“¹⁸. Die Implementierung der Vielfalt der wissenschaftlichen Möglichkeiten von Definitionen zur Mitte in Österreich zeigt, dass nur 19% der Haushalte auf Basis der HFCS-Daten in allen Definitionen der Mitte vertreten sind; nach Äquivalenzeinkommensgruppen (Perzentile 21–80) sind es hingegen 68% (Fessler und Schürz 2016, 275). Zweitens mangelt es an konsistenten Zeitreihen: In der Eurobarometer-Befragung wird die Selbsteinordnung in fünf vorgegebene Schichten¹⁹ erst seit 2004 erfragt, und in dieser kurzen Periode zeigt sich wenig Bewegung: Die Selbstzuordnung zur Mittelschicht schwankt ohne merkbare Tendenz zwischen 53% und 57%. In den vorhergehenden sechs Jahren war eine Klassifizierung in Unter-, Mittel- und Oberschicht vorgegeben; der Anteil der Mittelschicht schwankte in dieser Periode stärker, zwischen 48% und 58%, mit eher steigender Tendenz. Soweit die Reihen vergleichbar sind – in den angrenzenden Jahren liegen die Werte mit 56% und 52% relativ nahe beisammen –, ist zwischen 2009 und 2020 jedenfalls kein sinkender Anteil der Selbstzuordnung zur Mittelschicht zu erkennen; ihr Anteil entspricht etwa dem in vergleichbaren Staaten²⁰: Deutschland (westliche Länder) 58%, Schweden 56%, Niederlande 55%, EU-28 46%²¹.

hungen weniger, weil sie immer wieder neu in ein Beschäftigungsverhältnis eintreten (müssen).

¹⁸ „So speist sich historisch die Kultur der Mittelschicht aus bürgerlichen Werten der Familie, Pflicht und Ordnung. Auch Leistungsorientierung und Sparsamkeit werden der Mitte zugeordnet. Doch weder gibt es klare Berufe der Mitte noch ein eindeutiges Oben und Unten bei den Berufen. Innerhalb der Mitte finden sich schichtinterne Unterschiede[,] aber auch schichtübergreifende Gemeinsamkeiten. Typische Denkweisen zur Abgrenzung der Mitte von Oben und Unten sind nicht vorhanden“ (Fessler und Schürz 2016, 271).

¹⁹ Arbeiterschicht, untere Mittelschicht, Mittelschicht, obere Mittelschicht, Oberschicht.

²⁰ In den östlichen deutschen Ländern und in Großbritannien zählen sich nur 43% bzw. 29% zur Mittelschicht, hingegen 28% bzw. 47% zur Arbeiterschicht.

²¹ Der Anteil der Arbeiterschicht schwankt in dieser Periode zwischen 15% und 18%, der unteren Mittelschicht zwischen 11% und 16%, und der oberen Mittelschicht zwischen 7% und 10%.

Ein konstanter Anteil der Mittelschicht gemäß Selbstzuordnung entspricht zwar der Evidenz der vorhergehenden Abschnitte, muss aber dennoch mit Vorsicht interpretiert werden. Erstens ist die Abgrenzung einer eigenen Arbeiterschicht im Eurobarometer problematisch.²² Zweitens ist die Zeitreihe, relativ zu den Zeiträumen, in denen sich das Bewusstsein ändern kann, vergleichsweise kurz. Drittens weisen Selbsteinschätzungen erfahrungsgemäß einen Bias auf (Evans und Kelley 2004): Mehr Personen rechnen sich selbst dem Mittelstand zu, als nach wirtschaftlichen und sozialen Kriterien gerechtfertigt wäre, und nur wenige identifizieren sich üblicherweise als Unter- und Oberschicht; in Österreich etwa rechnen sich bloß halb so viele den beiden Oberschichten zu wie in Schweden oder den westlichen Ländern Deutschlands. Schließlich könnte die Stabilität der Mittelschicht die von der neueren Soziologie behauptete Spaltung in einen schrumpfenden alten und einen expandierenden neuen Mittelstand verdecken (Reckwitz 2019).

7. Absicherung der Aufwärtsmobilität durch die Wirtschaftspolitik erforderlich

Entgegen den Analysen der OECD (2017; 2020) gibt es in Österreich keine Indizien für einen Verlust der Mitte, weder in Bezug auf Qualifikationen, Berufe noch Einkommen; vielmehr erlebten viele Menschen in Österreich eine generelle Aufwärtsmobilität. Das war, von der Bildungsexplosion abgesehen, primär der Tatsache geschuldet, dass unqualifizierte Arbeit weitgehend an Personen mit Migrationshintergrund und einige wenige AbsteigerInnen umgeschichtet wurde. Dementsprechend gab es in Österreich, abermals gegen die Evidenz der OECD, keine generelle Polarisierung, sondern bloß eine sehr spezifische: zwischen den österreichischen AufsteigerInnen, meist ohne Migrationshintergrund, und den Beschäftigten mit instabilen Arbeitsverhältnissen, überwiegend AusländerInnen sowie ÖsterreicherInnen mit Migrationshintergrund; die Polarisierung betraf die Arbeitsmarktposition und erst in weiterer Folge die Einkommen.

Auf die möglichen Ursachen der Aufwärtsmobilität in Österreich wurde bereits hingewiesen: Bildungsexplosion, breite Ausbildung, flexible Firmenorganisation und Sozialpartnerschaft. Die Aufwärtsmobilität ist aber kein Selbstläufer; vor allem drei Gefahren müssen im Auge behalten werden: erstens, dass Österreich einen *Nachholbedarf an digitalisierungsbedingter Rationalisierung* haben dürfte. Im European Working Conditions Survey (Eurofound 2010, Fig. 38) lag Österreich in Bezug auf die Frage, ob der jeweilige Arbeitsplatz in den letzten drei Jahren umstrukturiert oder

²² Siehe dazu Tichy 2020, 14.

reorganisiert wurde, unter 22 Ländern bloß an 15. Stelle. Gegenüber den nordischen Ländern fällt vor allem der Rückstand im Bereich der „high skilled clerical“ auf, weniger jener der manuellen Tätigkeiten. Auf Rationalisierungs- und Automatisierungsmöglichkeiten deuten ebenso die vorne angeführten Studien über das technisch mögliche Automatisierungspotenzial hin, das in Österreich ungeachtet der inhaltlichen Ausrichtung als eher hoch eingeschätzt wird. Nicht nur manuelle, sondern auch kognitive Routinetätigkeiten könnten in Zukunft zunehmend unter Druck geraten.

Zweitens besteht die Gefahr einer *Spaltung des Arbeitsmarkts* und in weiterer Folge der Gesellschaft. Die kontinuierliche Zuwanderung von AusländerInnen mit bescheidenen Schulabschlüssen wie das überdurchschnittliche Ausmaß der Bildungsvererbung (Mesch 2016; Statistik Austria 2018) bergen die Gefahr einer Ausweitung und Verfestigung der schon jetzt bestehenden Spaltung; wie ausländische Beispiele zeigen, könnte sie zu ernststen sozialen Spannungen führen und ein Dienstleistungsproletariat mit verdrießlicher Einstellung zur eigenen Arbeit entstehen lassen (Goos und Marten 2007; Bahl 2014).

Drittens gibt es ein ernstes Problem der *Qualifikation im unteren Bereich*: Die quasi-automatische Höherqualifizierung durch den Zugang neuer Jahrgänge mit höherer und digitaler Ausbildung könnte an Grenzen stoßen. In Österreich ist die Bildungsvererbung generell überdurchschnittlich hoch (Altzinger and Schneebaum 2018), und der zunehmende Anteil von Personen mit Migrationshintergrund und unterdurchschnittlicher Bildung verschärft dieses Problem. Beim Lesen ist die Risikogruppe der Pflichtschul-Absolventen²³ in Österreich mit 24% doppelt so groß wie in den führenden Ländern; ein Viertel ist somit nicht in der Lage, mehr als die wörtliche Bedeutung von Sätzen oder kurzen Textabschnitten zu erfassen (Suchan et al. 2019, 45). Maßgebend dafür ist einerseits der sozioökonomische Status der Leseschwachen, andererseits – damit vielfach verbunden – ihr Migrationshintergrund: Die Leseleistung der SchülerInnen mit Migrationshintergrund²⁴ liegt um 14% (der zweiten Generation um 12%) unter dem der SchülerInnen ohne Migrationshintergrund, hat sich allerdings seit 2000 etwa halbiert (Suchan et al. 2019, 116). In Mathematik erreichen 30% der SchülerInnen mit Migrationshintergrund die Bildungsstandards der achten Schulstufe überhaupt nicht, 35% bloß teilweise (Stufe 1). 13% der 15- bis 24-Jährigen mit Migrationshintergrund sind weder in Ausbildung noch in Beschäftigung (NEET), mehr als doppelt so viele wie ohne Migrationshintergrund (ÖIF 2018). Insofern könnte es in Zukunft noch schwerer fallen, die erforderlichen Qualifikationen bereitzustellen.

²³ SchülerInnen des Jahrgangs 2002 (ab der 7. Schulstufe).

²⁴ Die Umgangssprache eines Viertels der SchülerInnen, in Wien der Hälfte, ist nicht Deutsch.

len (Hölzl et al. 2019). Den beachtlichen Erfolgen der generellen Höherqualifizierung müssen demgemäß verstärkte Anstrengungen zur Verbesserung der Schulleistungen im Bereich der Pflichtschule erfolgen; widrigenfalls könnte nicht bloß ein ernster Mangel an FacharbeiterInnen drohen, sondern es würde auch der Pool schrumpfen, aus dem die Höherqualifizierten hervorgehen.

Literatur

- Altzinger, W./Schneebaum, A. (2018). Austria: Intergenerational mobility among children of immigrants. In: OECD, *Catching up? Country studies on intergenerational mobility and children of immigrants*. Paris: OECD.
- Arbeitsmarktservice (2019). *Mittelfristige Beschäftigungsprognose für Österreich und die Bundesländer. Band 2. Hauptbericht Berufliche und sektorale Veränderungen 2018 bis 2025*. Wien.
- Arntz, M. et al. (2016). The risk of automation for jobs in OECD countries: A comparative analysis. *OECD Social, Employment and Migration Working Paper* 189.
- Autor, D.H. et al. (2006). The polarization of the US labor market. *American Economic Review* 96 (2), 189–194.
- Autor, D.H. et al. (2003). The skill content of recent technological change: An empirical exploration. *The Quarterly Journal of Economics* 118 (4), 1279–1333.
- Autor, D.H. (2015). Why are there still so many jobs? The history and future of workplace automation. *Journal of Economic Perspectives* 29 (3), 3–30.
- Bahl, F. (2014). *Lebensmodelle in der Dienstleistungsgesellschaft*. Hamburg, Hamburger Edition.
- Beck, U. (1986). *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt/Main, Suhrkamp.
- Blinder, A. (2009). How many US jobs might be offshorable? *World Economics* 10 (2), 41–78.
- Bock-Schappelwein, J. et al. (2017). *Arbeitsmarktchancen durch Digitalisierung*. Wien, WIFO.
- Bock-Schappelwein, J. (2016). Digitalisierung und Arbeit in Österreich im Wandel der Digitalisierung. In: M. Peneder et al. *Arbeitsmarktchancen durch Digitalisierung*. Wien, WIFO.
- Bonin, H. et al. (2015). Übertragung der Studie von Frey/Osborne (2013) auf Deutschland. Endbericht. ZEW Kurzexpertise 57. Mannheim.
- Bowles, J. (2014). The computerization of European jobs. Brüssels, Bruegel. Online verfügbar unter <http://bruegel.org/2014/07/chart-of-the-week-54-of-eu-jobs-at-risk-of-computerisation/> (abgerufen am 4.10.2020).
- Burzan, Nicole (2010). Dynamiken (in) der gesellschaftlichen Mitte. In: Nicole Burzan/Peter A. Berger (Hg.). *Dynamiken (in) der gesellschaftlichen Mitte*. Springer, 7–20.
- Cortes, G. M./Salvatori, A. (2016). Delving into the demand side. Changes in workplace specialisation and job polarisation. IZA Discussion Paper 10120.
- Dengler, K./Matthes, B. (2015). Folgen der Digitalisierung für die Arbeitswelt. Substituierbarkeitspotenziale von Berufen in Deutschland. IAB-Forschungsbericht 11.
- Eichhorst, W./Buhlmann, F. (2015). Die Zukunft der Arbeit und der Wandel der Arbeitswelt. IZA Standpunkte 77.
- Eppel, R. et al. (2017). Österreich 2025 – Segmentierung des Arbeitsmarktes und schwache Lohnentwicklung in Österreich. *WIFO-Monatsberichte* 90 (5), 425–439.

- Eurofound (2010). European Working Conditions Survey. Publications Office of the European Union. Luxemburg, Office of the European Union.
- Evans, M.D.R. /Kelley, J. (2004). Subjective social location: Data from 21 nations. *International Journal of Public Opinion Research* 16 (1), 4–38.
- Fessler, Pirmin/Schürz, Martin (2016). Zur Mitte in Österreich. In: Sozialministerium (Hg.). Sozialbericht, Sozialpolitische Entwicklungen und Maßnahmen 2015–2016. Sozialpolitische Analysen, 269–292.
- Frey, C.B./Osborne, M.A. (2013). The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation? Oxford, Oxford Martin Programme on the Impacts of Future Technology.
- Goos, M./Manning, A. (2003). Lousy and Lovely Jobs: the rising polarization of work in Britain. Online verfügbar unter eprints.lse.ac.uk (abgerufen am 4.10.2020).
- Goos, M./Manning, A. (2007). Lousy and Lovely Jobs: The rising polarization of work in Britain. *The Review of Economics and Statistics* 89 (1), 118–133.
- Goos, M. et al. (2009). Job polarization in Europe. *American Economic Review* 99 (2), 58–63.
- Goos, M. et al. (2014). Explaining job polarization: Routine-biased technological change and offshoring. *American Economic Review* 104/8, 2509–2526.
- Hofer, H. et al. (2017). Polarisierung am österreichischen Arbeitsmarkt? *Wirtschaft und Gesellschaft* 43 (3), 379–404.
- Hözl, W. et al. (2019). Digitalisation in Austria. State of play and reform needs. Wien, WIFO, AIT und Universität Wien. Online verfügbar unter <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/61892> (abgerufen am 4.10.2020).
- Horvath, Th. (2012). Immigration and the distribution of wages in Austria. *DANUBE Law and Economics Review* 3, 55–69.
- Kadritzke, Ulf (2017). Mythos „Mitte“. Oder: Die Entsorgung der Klassenfrage. Berlin, Bertz + Fischer.
- Manpower Group (2018). Solving the talent shortage. Online verfügbar unter https://www.manpower.at/dokumente/mg_talentshortage2018_lo_6_22_18.pdf (abgerufen am 4.10.2020).
- Mau, Steffen (2012). Lebenschancen. Wohin driftet die Mittelschicht? Berlin, Suhrkamp.
- Mayrhuber, Ch. et al. (2015). Entwicklung und Verteilung der Einkommen in Österreich. WIFO-Beitrag zum Sozialbericht 2014–2015. Wien, WIFO.
- Mesch, Michael (2014). Der Berufsstrukturwandel der Beschäftigung in Österreich 1991–2012. *Wirtschaft und Gesellschaft* 40 (3), 445–494.
- Mesch, Michael (2016). Erwerbs- und Einkommenschancen im Kontext der intergenerationalen Einkommenspersistenz. *Wirtschaft und Gesellschaft* 42 (4), 617–664.
- Michaels, G. et al. (2014). Has ICT polarized skill demand? Evidence from eleven countries over 25 years. *Review of Economics and Statistics* 96 (1), 60–77.
- migration & integration (2019). zahlen, daten, indikatoren 2019. Wien, Statistik Austria.
- Nagl, W. et al. (2017). Digitalisierung der Arbeit: Substituierbarkeit von Berufen im Zuge der Automatisierung durch Industrie 4.0. Wien, IHS.
- Nedelkoska, L./Quintini, G. (2018). Automation, skills use and training. OECD Social, Employment and Migration Working Papers 202. Paris, OECD Publishing.
- OECD (2016). Anticipating change: Work, skills and job quality. OECD: DELSA/ELSA(2016)8/REV1.
- OECD (2017). Employment Outlook 2017. Paris, OECD Publishing.
- OECD (2018). A broken social elevator? How to promote social mobility. Paris, OECD Publishing.
- OECD (2019). Under Pressure: The Squeezed Middle Class. Paris, OECD Publishing.

- OECD (2020). *Employment Outlook 2020: Worker security and the COVID-19 crisis*. Paris, OECD Publishing.
- Oesch, D./Piccitto, G. (2019). The polarization myth: Occupational upgrading in Germany, Spain, Sweden, and the UK, 1992–2015. *Work and Occupations* 46 (4), 441–469.
- Oesch, D./Murphy, E. (2017). Der Wandel der Schweizer Berufsstruktur seit 1970. *Social Change in Switzerland* Nr 12.
- ÖIF (2018). Factsheet Migration und Schule. Wien, Österreichischer Integrationsfonds.
- Peneder, M. et al. (2017). Ökonomische Effekte der Digitalisierung in Österreich. *WIFO-Monatsberichte* 90 (3), 177–192.
- Rechnungshof (2018). *Allgemeiner Einkommensbericht 2018*. Wien.
- Reckwitz, A. (2019). *Das Ende der Illusionen. Politik, Ökonomie und Kultur in der Spätmoderne*. Berlin, Suhrkamp.
- Rocha-Akis, S. et al. (2019). *Umverteilung durch den Staat in Österreich*. Wien, WIFO.
- Salvatori, A. (2015). The anatomy of job polarisation in the UK. *IZA Discussion Paper* 9193.
- Smith, Ch.L. (2013). The dynamics of labor market polarization. Board of Governors of the Federal Reserve System.
- Sorge, Arndt/Warner, Malcolm (1986). *Comparative Factory Organization*. Aldershot, Gower/Berlin, WZB Publications.
- Statistik Austria (2003). *Einkommen, Armut und Lebensbedingungen. Ergebnisse aus EU-SILC 2003 in Österreich*. Wien.
- Statistik Austria (2018). *Vererbung von Bildungschancen. Statistics Brief* Dezember.
- Statistik Austria (2019). *Tabellenband EU-SILC 2019 und Bundesländertabellen mit Dreijahresdurchschnitt EU-SILC 2017 bis 2019. Einkommen, Armut und Lebensbedingungen*. Wien.
- Suchan, Birgit/Höller, Iris/Wallner-Paschon, Christina (Hg.) (2019). *PISA 2018. Grundkompetenzen am Ende der Pflichtschulzeit im internationalen Vergleich*. Graz, Leykam.
- Tichy, G. (2018). Polarisierung der beruflichen Anforderungen durch die Digitalisierung? *WIFO-Monatsberichte* 91 (3), 177–190.
- Tichy, G. (2020). Integration unter Ungleichen. Länder- und schichtenspezifische Einstellungen zur EU und ihren Zielen. *WIFO Working Papers* 610.
- Vogel, Berthold (2009). *Wohlstandskonflikte. Soziale Fragen, die aus der Mitte kommen*. Hamburger Edition.
- Vogel, Berthold (2010). Wohlstandspanik und Statusbeflissenheit. In: Nicole Burzan/Peter A. Berger (Hg.). *Dynamiken (in) der gesellschaftlichen Mitte*. Springer, 23–41.
- Vogel, Berthold (2018). Die soziale Mitte und ihr Staat. Eine soziologische Skizze. In: Nadine M. Schöneck-Voß/Sabine Ritter (Hg.). *Die Mitte als Kampfzone. Wertorientierungen und Abgrenzungspraktiken der Mittelschichten*. Bielefeld, transcript, 39–49.
- Vogtenhuber, Stefan/Baumegger, David/Lassnigg, Lorenz (2017). Überqualifikation und Verdrängung am österreichischen Arbeitsmarkt im Zeitverlauf. *Wirtschaft und Gesellschaft* 43 (4), 535–568.
- Wagner, G.G. (2011). Die „Mittelschicht“ dominiert weiter: Die mittleren Erwerbseinkommen schwächeln zwar, die anderen aber auch. *Wirtschaftsdienst* 91 (8), 510–514.
- Winter-Ebmer, R./Zweimüller, J. (1996). Die Auswirkungen der Ausländerbeschäftigung auf den österreichischen Arbeitsmarkt 1988 bis 1991. In: R. Holzmann/R. Neck (Hg.). *Ostöffnung, Wirtschaftliche Folgen für Österreich*. Wien, Manz, 55–102.

Zusammenfassung

Seit der ersten Hälfte der siebziger Jahre häufen sich soziologische und ökonomische Studien über eine Polarisierung der Gesellschaft bzw. einen „Verlust der Mitte“: Digitalisierung und Automatisierung von Routinetätigkeiten würden die Nachfrage nach hohen Qualifikationen steigern und mittlere entwerten; in weiterer Folge wären auch mittlere Einkommen und Berufe mit mittleren Qualifikationsanforderungen bedroht. Für Österreich zeigt die Studie jedoch einen generellen Trend der Höherqualifizierung, bei dem nur der unterste Bereich der unqualifizierten und instabilen Arbeitsverhältnisse zurückfällt. Die Berufsstruktur änderte sich trotz des raschen Strukturwandels wenig, da die breite Ausbildung der Arbeitskräfte ihren flexiblen Einsatz ermöglicht. Bei den Einkommen zeigt sich keine quantitative, sondern bloß eine qualitative Polarisierung durch Zunahme und Verfestigung der instabilen Beschäftigungsverhältnisse. Insgesamt ergibt sich, dass der bildungspolitische Ansatz der generellen Höherqualifizierung in Österreich erfolgreich war: Er konnte einen „Verlust der Mitte“ bisher verhindern und die Polarisierung in engen Grenzen halten. Allerdings entsprach der generellen Höherqualifizierung eine Abspaltung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im unqualifizierten Niedriglohnbereich, zum geringen Teil AbsteigerInnen, vor allem aber Beschäftigte mit Migrationshintergrund. Insofern gilt es, einer Polarisierungstendenz durch Entstehen eines HilfsarbeiterInnen- und Dienstleistungsprekariats mit instabiler Beschäftigung und niedrigen Löhnen entgegenzuwirken.

Abstract

Since the first half of the seventies, we had an increasing number of sociological and economic Studies on the polarization of society “the demise of the middle class” became a major concern. The Digital revolution would allow the increasing automation of routine activities, thereby increasing the demand for highly qualified labour and a devaluation of medium skills and qualifications. Therefore, the broad middle layer of occupations would be devalued and wages in the middle of the income distribution would decline. Studies for Austria the general tendency is much more a upscaling of qualifications, only people holding precarious jobs with very low qualification demands loose.

In spite of a rather high pace of Structural change, the occupational composition changed remarkably little. The broad range of skills, which is part of the Austrian vocational and professional education, obviously allowed sufficient flexibility in allocating workers to new tasks. Polarisation of wage income did not take place via lower wages but through instable and fragmented employment. The strategy of the Austrian educational policies to go for higher qualifications proofed successful.

Educational upscaling prevented the loss of the middle class and kept polarisation at bay. On the other hand the overall increase in qualifications left behind workers at the lowest end of the Skill and income hierarchy. This group of low skilled, low payed workers was recruited only to a very minor extend by people falling out of the Middleclass but mainly form new Migrants. Therefore the challenge in Austria lies in avoiding the increasing inequality at the lower end of the income distribution.

Schlüsselwörter: Verlust der Mitte, Polarisierung, Qualifikation, Migrationshintergrund.

Keywords: Polarization, Qualification, Integration of Migrants.

JEL-codes: J14, J18, J24.



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

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

DOWNLOAD:

www.jbi.or.at

BESTELLUNG:

office@jbi.or.at

Demokratie der Reichen? Soziale und politische Ungleichheit in Wien

Tamara Ehs, Martina Zandonella

1. Einleitung

An den Wiener Landtags- und Gemeinderatswahlen 2020 hat mehr als ein Drittel der wahlberechtigten WienerInnen nicht teilgenommen (Wahlbeteiligung: 65,3%), die Wahlbeteiligung lag außerdem rund 10% unter jener von 2015. Wien hat damit im internationalen Vergleich und entgegen dem europäischen Trend (vgl. Hooghe und Kern 2017) zwar immer noch eine relativ hohe Wahlbeteiligung, diese ist jedoch ungleich verteilt: Manche Bezirke, etwa Hietzing und die Josefstadt, sind Wählerhochburgen mit um die 80% Beteiligung, während andere Bezirke wie Favoriten oder die Brigittenau nur um die 60% Wahlbeteiligung erreichen. Bereits auf den ersten Blick sticht hervor, dass Bezirke mit hoher Wahlbeteiligung auch über ein hohes Maß an sozioökonomischen Ressourcen verfügen: Das Durchschnittseinkommen ist hoch, der Anteil an AkademikerInnen ebenso, und die Arbeitslosigkeit ist gering. Bezirke hingegen, die über weniger sozioökonomische Ressourcen verfügen, belegen bei der Wahlbeteiligung gleichfalls die hinteren Ränge.

Dies entspricht den Erkenntnissen der internationalen Forschung: Wahlbeteiligung ist auch eine Frage der verfügbaren Ressourcen, und dementsprechend wirken sich die Höhe des Einkommens und Vermögens, die Beschäftigungsart beziehungsweise Arbeitslosigkeit, die formale Bildung sowie der gesellschaftliche Status auf die politische Partizipation der Menschen aus. Dies gilt für Wahlen als gemeinhin niederschwellige Beteiligungsform und noch einmal stärker für aufwendigere Beteiligungsformen wie Bürgerinitiativen oder Konsumboykott (vgl. Ehs 2019). Für Österreich konnten Martina Zandonella und Evelyn Hacker (2016) bereits am Beispiel der Nationalratswahl 2013 belegen, dass allen voran Arbeitslosigkeit mit Nichtbeteiligung zusammenhängt. Ebenso legt eine Studie von Armin Schäfer (2015) für 23 OECD-Staaten – darunter Österreich – nahe, dass die NichtwählerInnen mehrheitlich aus Klassen mit geringen Ressourcen kommen. Im Rahmen einer europaweiten Langzeitstudie wurde wiederum nachgewiesen, dass im Zuge steigender Einkommensungleichheit auch die Wahlbeteiligung sinkt (vgl. Solt 2008).

Für Wien fehlte bislang eine detaillierte Analyse der Zusammenhänge zwischen sozioökonomischen Ressourcen und politischer Beteiligung. Offene Forschungsfragen waren: Wie genau sehen die auf den ersten Blick erkennbaren Zusammenhänge aus? Halten sie einer sozialwissenschaftlichen Analyse stand? Welche Merkmale sind von besonderer Bedeutung für die Wahlbeteiligung? Überdeckt die Heterogenität innerhalb der Bezirke eventuell einen deutlich stärkeren Effekt von sozialer Ungleichheit auf die Wahlbeteiligung, der erst bei einer kleinräumlichen Betrachtung sichtbar wird?

Diese Forschungslücke konnte nun mit einer von der Arbeiterkammer Wien, der Stadt Wien und der Robert Bosch Stiftung geförderten Studie geschlossen werden. Ziel war eine tiefgehende Analyse der Zusammenhänge zwischen sozialer Ungleichheit und Wahlbeteiligung sowohl auf Stadtteil- als auch auf individueller Ebene. Denn die Erkenntnis, dass in Bezirken mit geringem Durchschnittseinkommen die Wahlbeteiligung geringer ist, sagt noch nichts darüber aus, ob es tatsächlich die WienerInnen mit geringem Einkommen sind, die in geringerer Zahl seltener zur Wahl gehen. Der vorliegende Artikel fasst die Ergebnisse dieser Studie zusammen und möchte einen evidenzbasierten Beitrag zur Diskussion über die soziale Schieflage unserer Demokratie leisten. Der wissenschaftlichen Einordnung unserer Studie (Kap. 2) folgt dabei das methodische Vorgehen (Kap. 3), bevor die Kapitel 4 bis 6 sich mit den inhaltlichen Erkenntnissen befassen. Kapitel 7 leitet daraus Verbesserungsvorschläge ab und stellt diese zur Diskussion, Kapitel 8 fasst abschließend zusammen.

2. Wissenschaftliche Einordnung

In seinem Essay „Grenzen der Demokratie“ bezeichnet der Soziologe Stephan Lessenich die Geschichte der Demokratie als „im Kern eine Geschichte der Klassenkämpfe“ (Lessenich 2019, 20) und verweist damit auf das Spannungsfeld zwischen Demokratie und Kapitalismus. Während die kapitalistische Gesellschaftsform auf Konkurrenz und ökonomischer Ungleichheit gründet, basiert die demokratische Gesellschaftsform auf politischer Gleichheit. Die Demokratie beansprucht „das gleiche Recht aller Bürger*innen auf Teilhabe an der kollektiven Gestaltung der sie gleichermaßen betreffenden gesellschaftlichen Lebensverhältnisse“ (Lessenich 2019, 18). Dieses gleiche Recht auf Teilhabe ist nicht nur formal zu verstehen: Es genügt dem demokratischen Anspruch nicht, dass Menschen mit gleichen Teilhaberechten ausgestattet sind, vielmehr müssen ebenso die Voraussetzungen zur Beteiligung gleich verteilt sein. Dies betrifft beispielsweise politische Bildung, sodass BürgerInnen überhaupt Kenntnis von ihren Beteiligungsrechten und dem Umgang mit diesen erlangen. In

diesem Zusammenhang berichten jedoch auch in Österreich allen voran die jungen Menschen mit geringen sozioökonomischen Ressourcen, dass sie im Rahmen der schulischen politischen Bildung zu wenig über ihre Rechte als BürgerInnen erfahren haben lernen beziehungsweise gelernt haben (Zandonella und Heinz 2018).

Gemäß dem demokratischen Ideal spielt die gesellschaftliche Position der Einzelnen für das Ausmaß ihrer politischen Beteiligung keine Rolle. Im Istzustand der Demokratie unter kapitalistischen Bedingungen zeigt sich jedoch zunehmend, dass sozioökonomische Ungleichheit die Realisierung gleicher Teilhabe an der politischen Gestaltung unserer Lebensbedingungen verhindert. Dabei war der Anspruch der Demokratie an politische Gleichheit (Input) und gleiche Responsivität des politischen Systems (Output) historisch gesehen noch nie vollkommen erfüllt. In den letzten Jahrzehnten entfernt sich der Istzustand jedoch wieder zusehends von seinem ursprünglichen Versprechen. Dies betrifft in erster Linie Staaten mit hoher ökonomischer Ungleichheit und fehlender Umverteilungspolitik wie etwa die USA. Der Politikwissenschaftler Russell Dalton bringt die auf sozialer Klasse beruhende Beteiligungskluft sowie die daraus folgenden daran anschließenden Verzerrungen der politischen Themensetzung und Entscheidungen auf den Punkt: „Income rich means politically rich“ (Dalton 2017, 215) – reich an Einkommen bedeutet reich an politischem Einfluss.

Nun erreicht die ökonomische Ungleichheit in Österreich noch lange nicht das Niveau der USA oder des Vereinigten Königreichs. Im Verlauf der letzten Jahrzehnte hat sie jedoch auch bei uns deutlich zugenommen: Seit den 1980er Jahren steigen Arbeitslosigkeit und atypische Beschäftigungsverhältnisse an, und insgesamt wurde es schwieriger, einen Arbeitsplatz zu finden und diesen langfristig zu behalten. Im Vergleich zu unselbstständigen Einkommen sind Unternehmens- und Vermögenserträge überproportional angestiegen, bei den Einkommen haben wiederum die höheren weitaus stärker zugelegt als die niedrigeren. Im selben Zeitraum wurde der Zugang zu sozialen Sicherungsleistungen erschwert und deren Höhe reduziert (vgl. AMS 2020, Sozialministerium 2020, Altzinger et al. 2017, Knittler 2016). Noch einmal ungleicher verteilt als Einkommen ist in Österreich Vermögen: Das reichste 1% der Menschen besitzt inzwischen rund 41% des gesamten Nettovermögens, die untere Hälfte lediglich rund 3% (vgl. Ferschli et al. 2017).

Aktuell verschärft die Corona-Pandemie diese Entwicklungen und das damit einhergehende Prekarisierungsrisiko weiter. So berichten 64% der Menschen im unteren Einkommensdrittel, dass sich ihre finanzielle Situation im Zuge der Pandemie (weiter) verschlechtert hat (vgl. Zandonella 2020). Ökonomische Unsicherheit ist außerdem ein zentraler Faktor in Bezug auf die Verschlechterung der psychischen Gesundheit während

der Pandemie (vgl. Zandonella et al. 2020). Darüber hinaus belegt für Wien das „Sozialraum Monitoring“, dass die Kluft zwischen Wohlstandszonen und statusniedrigen Gebieten in der Stadt wächst (Molina et al. 2020), worauf schon Hatz et al. 2016 in ihrer Studie zu Wohnpolitik und Stadtplanung hingewiesen haben.

Ökonomische Ungleichheit drückt auch in Österreich auf die Zufriedenheit mit der Demokratie und behindert politische Beteiligung: So finden 78% der Menschen im ökonomisch stärksten Drittel, dass das politische System in Österreich gut funktioniert, jedoch nur 43% im ökonomisch schwächsten Drittel (vgl. Zandonella 2020). In der Folge Dementsprechend sind auch die NichtwählerInnen nicht gleichmäßig über alle Klassen verteilt: 17% des ökonomisch stärksten und 22% des mittleren Drittels haben nicht an der Nationalratswahl im Herbst 2019 teilgenommen, jedoch 41% des ökonomisch schwächsten Drittels (vgl. Zandonella 2019).

Wenn reichere Menschen überproportional zu den Urnen schreiten und gemäß ihrer sozioökonomischen Lage Parteien wählen, die ihre relativ privilegierte Position weiterhin absichern, sind deren politische Anliegen in den allgemeinen demokratischen Institutionen schließlich überproportional vertreten. Arme und armutsgefährdete Menschen, prekär Beschäftigte, arbeitslose Menschen, Menschen mit geringem Berufsprestige und Menschen mit formal geringeren Bildungsabschlüssen nehmen in geringerer Zahl seltener an Wahlen teil und haben damit nicht dieselbe Chance, dass ihre Anliegen im politischen Prozess gehört und umgesetzt werden. Nach dem Grund für ihre Wahlenthaltung gefragt, antworten auch zahlreiche NichtwählerInnen in der vorliegenden Studie: „Für mich ändert sich da ja doch nichts“ oder „Alle Parteien kümmern sich um die Mittelschicht, und da gehöre ich nicht dazu“.

Dieser Eindruck, dass Angehörige der unteren Klassen von der Politik weniger wahrgenommen werden, ihre Stimme weniger Gewicht hat und ihre politischen Anliegen weniger wert sind, trügt nicht: Die Politikwissenschaftlerin Lea Elsässer (2018) weist in ihrer bahnbrechenden Arbeit nach, dass das politische System in Deutschland nicht in gleichem Maße auf die Anliegen aller sozialen Klassen antwortet. Für einen Zeitraum von über 30 Jahren (1980–2013) und über unterschiedliche Regierungskonstellationen hinweg zeigen ihre Daten, dass die politischen Entscheidungen des Bundestages stark zugunsten der oberen Berufs- und Einkommensgruppen verzerrt sind. Die unteren Klassen haben kaum Chancen, dass ihre Anliegen politisch umgesetzt werden – außer sie stimmen mit jenen der oberen Klassen überein. Dies traf bereits in den 1980er-Jahren zu, als die Wahlbeteiligung noch sozial ausgeglichener war, und wurde mit der zunehmenden sozialen Schieflage in der Beteiligung immer deutlicher.

Nun mag man einwenden, dass angesichts des allgemeinen und gleichen Wahlrechts der politische Rückzug der unteren Klassen freiwillig er-

folgt. Dabei wird jedoch übersehen, dass die Entscheidung für oder gegen politische Beteiligung zwar die beziehungsweise der Einzelne trifft, dies geschieht jedoch nicht unabhängig von der sozialen Umwelt (vgl. Schäfer 2015, 227). Als soziale Wesen vergleichen Menschen sich mit anderen, und dementsprechend bleibt der unteren sozioökonomischen Klasse die wachsende Ungleichheit auch nicht verborgen. Sie schließen daraus, dass sich „die da oben“ ohnehin nur um ihresgleichen kümmern – vergeblich sei es daher, an deren politischen Verständigungsinstrumenten mitzuwirken.

Sozioökonomische Ungleichheit übersetzt sich damit in politische Ungleichheit, weil sie ohnehin benachteiligte Bevölkerungsgruppen entmutigt, sich einzubringen. Daraus entsteht eine Wirkungskette von sozioökonomischer Ungleichheit, ungleicher politischer Beteiligung und politischen Entscheidungen zu Gunsten derer, die mitwirken. Dies verstärkt wiederum die sozioökonomische Ungleichheit und die Benachteiligung der Nichtbeteiligten.

Dass ökonomische Ungleichheit in kapitalistischen Gesellschaften insgesamt zersetzend wirkt, zeigten die Gesundheitswissenschaftlerin Kate Pickett und der Wirtschaftshistoriker Richard Wilkinson (2009): Der Konkurrenzkampf zerstört die für jede funktionierende Gesellschaft unabdingbare Solidarität, Menschen fühlen sich zunehmend über- oder unterlegen, arme und arbeitslose Menschen werden stigmatisiert und für ihre Lage selbst verantwortlich gemacht. Die Sozialwissenschaften ergänzen diesen Befund mit Blick auf die Erwerbsarbeit: Zunehmende Unsicherheit und Konkurrenz beziehungsweise die damit einhergehende ständig notwendige Ressourcenmobilisierung und Selbstmaximierung lassen immer weniger Energie für individuellen Widerstand oder kollektiven Protest (vgl. Brown 2015, Castel 2009). Die Folgen sind mehr „gefügige Arbeitskräfte“ (Boltanski und Chiapello 2003, 262) und eine weitere Machtverschiebung von der Arbeit hin zum Kapital (vgl. Dörre et al. 2013).

Die soziologische Analyse verweist bereits seit einiger Zeit auf die Bedeutung von „sozialen Kränkungen“ für die politische Kultur und die politische Beteiligung. Derartige Kränkungen entstehen in erster Linie durch die zunehmende Ungerechtigkeit der Gesellschaft, basierend auf ökonomischer Ungleichheit, der Prekarisierung von Erwerbsarbeit und mangelnder Wertschätzung. Robert Castel (2000) folgend, teilt sich die Gesellschaft entlang des Ausmaßes an Inklusion in drei Zonen:

- Die Zone der Integration ist gekennzeichnet durch Erwerbstätigkeit, die eine stabile gesellschaftliche Existenz ermöglicht und soziale Sicherheit gewährt. Die Inklusion in Gesellschaft und Demokratie ist auch durch das volle Wahlrecht gewährleistet.
- In der Zone der Verwundbarkeit erodiert die subjektive Sicherheit: Unsichere Beschäftigung, geringe soziale Absicherung, sozialer Ab-

stieg oder Abstiegsängste und geringere gesellschaftliche Wertschätzung gehen einher mit verschlechterten Teilhabechancen (zum Teil trotz guter Ausbildung) und verminderten Möglichkeiten für eine geplante und zukunftsorientierte Lebensführung.

- Die Zone der Entkoppelung bedeutet den Ausschluss von sozialer Sicherheit und Partizipation und umfasst Langzeitarbeitslosigkeit ebenso wie Altersarmut.

Während sich Nichtwähler in der Zone der Entkoppelung bereits verfestigt hat, nimmt es in der Zone der Verwundbarkeit stetig zu. Neben Nichtwähler als Reaktion auf zunehmende soziale Kränkungen sind auch spezifische Einstellungsmuster zu beobachten, die auf jenen Erklärungen beruhen, die rechtsautoritäre bis rechtsextreme Parteien für gesellschaftliche Umbrüche in den politischen Diskurs einbringen, aufgreifen und verstärken. Dass diese Einstellungsmuster in engem Zusammenhang mit den drei Zonen gesellschaftlicher Inklusion stehen, haben Klaus Dörre und seine KollegInnen in ihren umfassenden Untersuchungen aufgezeigt (zusammenfassend u.a. Dörre 2007): In der Zone der Verwundbarkeit und der Zone der Entkoppelung werden „rebellische rechtspopulistische Einstellungsmuster“ verortet. Zunehmende Resignation sowie übergreifende Unkontrollierbarkeit führen zu einer Mischung aus Enttäuschung und Wut, die in der Ablehnung von Eliten („denen da oben“) und AusländerInnen („den anderen“) mündet. „Konservierende rechtspopulistische Einstellungen“ finden sich hingegen vor allem in der Zone der Integration als Folge der Beobachtung von Abstieg und Abstiegsängsten. Die Einstellungsmuster werden hier als Mittel in der Konkurrenz um schwindende Ressourcen wie gesicherte Erwerbsarbeit interpretiert. Auch „konformistische rechtspopulistische Einstellungsmuster“ finden sich v.a. in der Zone der Integration, jedoch ebenso in der Zone der Verwundbarkeit. Hierbei formulieren Menschen den marktspezifischen Leistungs- und Anpassungsdruck, den sie selbst erfahren, als Anforderung an andere, gleichfalls entsprechend zu leisten und sich anzupassen. Dieses Reservoir füttern rechtsautoritäre bis rechtsextreme Parteien, und darin fischen sie erfolgreich nach WählerInnen.

Im Umkehrschluss bedeutet dies jedoch auch, dass – entgegen so mancher Berichterstattung – nicht in erster Linie arme, armutsgefährdete, langzeitarbeitslose und formal geringer gebildete Menschen rechts(autoritär) wählen. In diesen Gruppen sind nicht nur viele gar nicht wahlberechtigt, ebenso hat sich ein beträchtlicher Teil von ihnen bereits aus dem demokratischen Prozess verabschiedet. Der größte Beitrag für rechte Parteien kommt aus der Zone der Verwundbarkeit. Dort herrschen verbreitet Abstiegsängste, die von den Parteien in horizontale Kämpfe (z.B. InländerInnen gegen AusländerInnen, Stadt gegen Land, Österreich gegen „Brüssel“) überführt werden, sozioökonomische Ungleichheit überdecken,

Solidaritäten zerstören und zudem das Demokratiebewusstsein beschädigen. Mittlerweile greifen die Ängste auch in die Zone der Integration sowie in das obere Einkommensdrittel über (vgl. Zandonella 2019). Die Zunahme autoritärer Einstellungen unter den Besserverdienenden und gesellschaftlich Abgesicherten geht mit einer Hinwendung zu rechtskonservativen Parteien einher, denn diese versprechen, die privilegierte Position und die gesellschaftliche Hegemonie – um die das obere Einkommensdrittel angesichts steigender Ungleichheit und entsprechender sozialer Verwerfungen fürchtet – abzusichern. Der Historiker Tony Judt (2010) macht auf eine Parallele zu den 1930er-Jahren aufmerksam: Es seien allen voran die Angst und Enttäuschung des Bürgertums gewesen, die zum Faschismus geführt hätten, weswegen die größte Aufgabe und Errungenschaft der Nachkriegspolitik und insbesondere „kluger Konservativer“ gewesen sei, die bürgerliche Ober- und obere Mittelklasse an den Wohlfahrtsstaat und seine demokratischen Institutionen zu binden. Sie hätten erkannt, dass man künftige Krisen nicht allein mit antizyklischer Wirtschaftspolitik verhindern könne, sondern dass es den Sozialstaat brauche, was wiederum nach progressiven Steuern und einem regulierten Markt verlange. Auch in der Demokratiegeschichte Wiens zeigt sich, dass die Sozialdemokratie bei den letzten freien Wahlen der Ersten Republik im Jahr 1932 mit 59% ihr Ergebnis halten konnte. Das ist insofern erwähnenswert, als zugleich die NSDAP mit 17,4% in den Gemeinderat einzog – sie konnte aber kaum in die sozialdemokratische Wählerschaft vordringen, sondern ihre Gewinne im bürgerlichen Milieu erringen (vgl. Seliger und Ucakar 1984).

Obwohl es bei den Wiener Landtags- und Gemeinderatswahlen niemals eine Wahlpflicht gab, lag die Wahlbeteiligung bis in die 1980er-Jahre stets bei weit über 70% bis an die 80%. Eine hohe Wahlbeteiligung bedeutet auch eine sozial ausgeglichene Teilnahme. Mit dem allmählichen Rückbau sozialliberaler Errungenschaften und dem Anstieg sozialer Ungleichheit fiel die Wahlbeteiligung erstmals bei der Landtags- und Gemeinderatswahl von 1987 unter die Zweidrittelmarke (63,7%) – und sie fiel in den einzelnen Bezirken ungleich: Hatten in den Jahrzehnten zuvor die bürgerlich geprägten Innenbezirke (v.a. der erste und vierte Bezirk sowie der sechste bis neunte Bezirk) die geringste Wahlbeteiligung und gingen die Wahlberechtigten in Bezirken mit hohen Anteilen an ArbeiterInnen (zehnter, elfter, 20., 21. und 22. Bezirk) beinahe geschlossen zu den Urnen, kehrte sich dies in den 1990er-Jahren um (vgl. Ehs 2019). Heute weisen jene Bezirke der Arbeiterschaft, die auch durch ein geringeres Durchschnittseinkommen und eine höhere Arbeitslosigkeit gekennzeichnet sind, die geringste Wahlbeteiligung auf, wohingegen die Stimmberechtigten in den bürgerlichen Bezirken ihr Wahlrecht in großer Zahl ausüben – der Unterschied in der Wahlbeteiligung betrug bei den Landtags- und Gemeinderatswahlen 2015 und 2020 sowie bei der Nationalratswahl 2019 bis zu 15

Prozentpunkte. Zu dieser sozialen Schieflage kommt hinzu, dass in Wien jeder und jede zweite ArbeiterIn aufgrund ausländischer Staatsbürgerschaft nicht wahlberechtigt ist. Damit nähert sich auch die Demokratie in Österreich beziehungsweise in Wien dem internationalen Trend einer „Zweidritteldemokratie“ (Merkel und Petring 2011) an, bei der das sozioökonomisch schwächste Drittel der Gesellschaft zunehmend von politischer Beteiligung Abstand nimmt beziehungsweise aufgrund seines Ausschlusses vom Wahlrecht Abstand nehmen muss und schließlich nicht im politischen Spektrum vertreten ist.

Der im Verlauf dieses Kapitels aufgezeigte Verlust von politischer Gleichheit und die Kumulierung politischer Beteiligung und politischen Einflusses auf Seiten ressourcenstärkerer Gruppen haben weitreichende Folgen für die Stabilität und Legitimität einer Demokratie – vor allem in Zeiten wieder zunehmender sozialer Ungleichheit (u.a. Schäfer 2015). Die soziale Frage ist daher in Diskussionen um die Krise der Demokratie zentral: Verschlechtert sich die subjektive Lebensqualität der Menschen, sinkt ihr Vertrauen in beziehungsweise ihre Zufriedenheit mit der Demokratie (für Österreich: Schlipphak 2012). Die Abstiegsängste der sozioökonomisch in Bedrängnis geratenen Mittelklasse und die Entsolidarisierung einer auf Absicherung ihrer gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Stellung bedachten Elite, die rechte Parteien nicht nur wählt, sondern auch finanziell unterstützt, führen zu einer weiteren Spaltung der Gesellschaft und letztlich zu einer Erosion der Demokratie. Denn die Gesetzgebung rechtskonservativer und rechtsautoritärer Parteien setzt ihren Fokus auf jene Politikbereiche, die den Wohlstand der Bessergestellten absichern, und lenkt gleichzeitig die Interessen der übrigen Wählerschaft auf polizeilich verstandene Sicherheits- und Migrationspolitik. Dadurch erfolgt ein (weiterer) Abbau sozialstaatlicher Netze, was in der Folge die soziale Ungleichheit verschärft, die Wahlbeteiligung in einer sozioökonomischen Schieflage hält und die Wahlpräferenzen rechts der Mitte verortet (vgl. Epp und Borghetto 2020).

Dass Verteilungsthemen nicht mehr in einem der steigenden ökonomischen Ungleichheit entsprechenden Maß zu den politischen EntscheidungsträgerInnen vordringen, liegt jedoch nicht nur an der (nicht artikulierten) Nachfrage der Wahlberechtigten, sondern ebenso am Angebot. Sven Hillen und Nils Steiner (2020) folgend, besteht ein Angebots-Gap im Parteiensystem, der dazu führt, dass die weltanschauliche Position der unteren Klassen in den europäischen Parlamenten – und schließlich in den Regierungen – nicht (mehr) vertreten ist (vgl. auch Rosset und Stecker 2019).

Neue Parteien haben jedoch aufgrund des Systems der Parteienförderung und der medialen Berichterstattung einen erheblichen Wettbewerbsnachteil. So lädt zum Beispiel der ORF nur jene Parteien in die großen Diskussionssendungen ein, die bereits zuvor im Nationalrat beziehungsweise

Landtag vertreten waren. Und die Parteienförderung kommt wiederum nur jenen zugute, die bei der Wahl eine nicht unerhebliche Stimmenschwelle erreichen. Mit einer neuen Partei erfolgreich zu sein, ist also nicht nur eine Frage der Themensetzung, sondern vor allem auch eine des Geldes. So ist die österreichische Parteienlandschaft in den vergangenen Jahren zwar deutlich in Bewegung geraten und drei der vier letzten Nationalratswahlen brachten eine neue Partei ins Parlament. Aber lediglich eine dieser drei Parteien (Neos) schaffte es aus dem Stand und ohne vorherige Zugehörigkeit zum politischen Establishment ins Parlament. Dabei hatte und hat sie noch immer durch den Unternehmer Hans Peter Haselsteiner großzügige finanzielle Unterstützung. Trotz des versuchten Ausgleichs zwischen Demokratie und Kapitalismus durch die Parteienförderung ist in einer Mediendemokratie Aufmerksamkeit käuflich, was ressourcenstarken neuen Parteien einen Wettbewerbsvorteil verschafft. BZÖ (2006), Team Stronach (2013) und die Liste Pilz (2017) hatten einen anderen Startvorteil – sie waren vor der Wahl durch Abspaltung von anderen Klubs bereits im Parlament vertreten oder sogar Regierungspartei (vgl. Ehs und Vospernik 2020). Da also auch die Angebotsseite eine ökonomische Schiefelage aufweist, finden Wahlberechtigte der unteren Klasse eine geringere Auswahl von ihre Interessen vertretenden Parteien vor als Wahlberechtigte der mittleren und oberen Klassen.

In ihrer Zusammenschau wiesen die Daten zur österreichischen Demokratiequalität bereits vor der Corona-Pandemie in eine besorgniserregende Richtung (Ehs 2020a): Die höchste Arbeitslosigkeit der Zweiten Republik traf als massive ökonomische Verunsicherung und Perspektivenlosigkeit auf einen angstbesetzten politischen Ausnahmezustand. Zwar fängt der österreichische Sozialstaat noch immer viele Sorgen auf, indem er Risiken wie Armut, Arbeitslosigkeit, Krankheit und Alter weitgehend dekommodifiziert; doch das Sozialeigentum – also das Anrecht auf soziale Sicherungsleistungen, Rentenansprüche, öffentliche Güter und Dienstleistungen – ist in den vergangenen Jahren geschrumpft, und die zu Pandemiebeginn kurz aufgeflammete Diskussion über Vermögenssteuern, ein höheres Arbeitslosengeld, eine Einkommenserhöhung für gering bezahlte „systemrelevante“ Arbeit oder eine Jobgarantie ist nie über die (außerparlamentarische) Opposition hinausgekommen.

3. Methodik

Um einen sowohl breiten als auch tiefen Einblick in die Zusammenhänge zwischen sozialer Ungleichheit und Wahlbeteiligung in Wien zu erhalten, gründet die durchgeführte Studie auf einem Mixed-Methods-Design: Aggregatdaten auf kleinräumlicher Ebene wurden aufbereitet (Modul 1),

quantitative Daten (Modul 2) und qualitative Daten (Modul 3) auf individueller Ebene erhoben. Die drei Module bauten dabei inhaltlich aufeinander auf.

Modul 1 ergibt sich aus dem bereits bekannten Umstand, dass die Wahlbeteiligung in den Wiener Bezirken mit weniger sozioökonomischen Ressourcen deutlich geringer ausfällt als in den ressourcenstärkeren Bezirken. Da die Bezirke jedoch nicht nur untereinander, sondern auch in sich heterogen sind, stellte sich die Frage, ob der soziale Spalt in der Wahlbeteiligung, wenn er nur auf Bezirksebene betrachtet wird, nicht unterschätzt wird. Um dem nachzugehen, war eine kleinräumliche Betrachtung nötig. Die Datengrundlage von Modul 1 basiert daher auf der Verschneidung von Zählsprengeln und Wahlsprengeln: Zählsprengel sind geografische Bezugsräume und eine der kleinsten regionalstatistischen Einheiten, für die regelmäßig Strukturdaten erhoben werden. Wien ist in 1.343 Zählsprengel unterteilt, und für jeden dieser Zählsprengel steht eine Reihe von Indikatoren zur sozialen Ungleichheit zur Verfügung (formale Bildungsabschlüsse, durchschnittliches lohnsteuerpflichtiges Jahresnettoeinkommen, Arbeitslosenquote, Beschäftigte in unterschiedlichen Wirtschaftszweigen, Geschlecht, Alter, Staatsbürgerschaft und Migrationshintergrund)¹. Keinerlei Informationen liefern Zählsprengel über die Wahlbeteiligung, und an dieser Stelle kommen die Wahlsprengel ins Spiel. Sie sind die kleinste im Wahlrecht verankerte Verwaltungseinheit und sollen den Wahlvorgang erleichtern, daher erfolgt ihre Einteilung nach der erwarteten Anzahl an WählerInnen pro Stunde.² Bei der für Modul 1 relevanten Nationalratswahl 2019 war Wien in 1.447 Wahlsprengel unterteilt. Für jeden Wahlsprengel stehen die Wahlbeteiligung (exklusive Wahlkartenstimmen)³ und das Wahlergebnis zur Verfügung.

Zähl- und Wahlsprengel können übereinstimmen, sie müssen es jedoch nicht. Aus diesem Grund wurden die beiden räumlichen Einheiten mithilfe des Geoinformationssystems QGIS⁴ verschnitten: Berechnet wurden die mittleren Koordinaten jedes Wahlsprengels, und diese Punkte wurden in

¹ Diese Daten wurden von der Statistik Austria zugekauft. Für weitere Informationen zu den verfügbaren regionalen Datenpaketen siehe: https://statistik.at/web_de/klassifikationen/regionale_gliederungen/statistische_zaeahlsprengel/index.html (abgerufen am 25.4.2021).

² Für weitere Informationen siehe Nationalrats-Wahlordnung von 1992: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=BundesnormenundGesetzesnummer=10001199> (abgerufen am 25.4.2021).

³ Um für jeden Wahlsprengel die Wahlbeteiligung inklusive der Wahlkarten-WählerInnen zu erhalten, wurden die abgegebenen Wahlkarten anteilmäßig und mit den statistischen Verfahren der SORA-Wahlkartenprognose den einzelnen Wahlsprengeln zugeordnet.

⁴ Für weitere Informationen siehe QGIS: <https://www.qgis.org/de/site/> (abgerufen am 25.4.2021).

die Wienkarte mit den Zählsprengeln integriert. Für jene Zählsprengel, die nach diesem Schritt keinen Wahlsprengel-Punkt und damit keine Information über Wahlbeteiligung innerhalb ihrer Grenze hatten, wurden die Wahlsprengel-Punkte mit einem kreisrunden Puffer (Durchmesser von 100 Metern) versehen. Für Zählsprengel mit mehr als einem Wahlsprengel-Punkt wurde die mittlere Wahlbeteiligung berechnet. So wurde ein Datensatz generiert, dessen Einheit Zählsprengel sind und der für jeden Zählsprengel (1) die verfügbaren Indikatoren zur sozialen Ungleichheit und (2) die mittlere Wahlbeteiligung jener Wahlsprengel, deren geografische Mittelpunkte im Zählsprengel liegen, enthält. Diese Verschneidung zweier räumlicher Einheiten war zum Zeitpunkt der Untersuchung die bestmögliche Vorgehensweise in Hinblick auf die Aufbereitung der zur Verfügung stehenden Daten. Sie ist jedoch mit Unschärfen behaftet, und die Ergebnisse der statistischen Analysen sind mit dementsprechender Vorsicht zu interpretieren.

Im Rahmen von Modul 2 wurde eine repräsentative Befragung unter 981 Menschen ab 16 Jahren mit Wohnsitz in Wien durchgeführt. Die Interviews fanden zwischen dem 25. Mai und dem 26. Juni 2020 statt. Zwei Drittel der Interviews wurden telefonisch (CATI), ein Drittel wurde online (CAWI) geführt, die durchschnittliche Dauer der Interviews betrug 13 Minuten. Für die Befragung wurde ein standardisierter Fragebogen entwickelt, der unter anderem die Einstellungen der Menschen zur Demokratie und zum politischen System in Österreich, ihre Nähe beziehungsweise Distanz zu diesem System, ihre politische Partizipation und ihre politische Selbstwirksamkeit beziehungsweise wahrgenommene Responsivität erfasste. Die Stichprobe wurde entlang der drei in Modul 1 identifizierten sozioökonomischen Cluster und innerhalb dieser mittels Zufallsauswahl gezogen, 327 WienerInnen pro Cluster wurden befragt. Die TeilnehmerInnen der Online-Befragung wurden vorab telefonisch rekrutiert. Die Daten sind nach Geschlecht, Alter, formaler Bildung, Erwerbsstatus und Staatsbürgerschaft gewichtet. Die Ergebnisse sind repräsentativ für die Wiener Bevölkerung ab 16 Jahren.

Für Modul 3 wurden schließlich mit zehn wahlberechtigten TeilnehmerInnen leitfadengestützte, „demokratiebiografische“ Interviews durchgeführt. In diesen Interviews berichteten die WienerInnen über ihre politische Sozialisation und über ihre Erfahrungen mit Demokratie, Mitbestimmung und Politik. Qualitative Interviews dieser Art ermöglichen ein tiefergehendes Verständnis des Verhältnisses der BürgerInnen zum demokratischen System und zeigen auf, wie strukturelle Bedingungen und individuelles Handeln zusammenwirken. Die Auswahl der InterviewpartnerInnen erfolgte aus den TeilnehmerInnen der repräsentativen Befragung. Inhaltlichen Überlegungen folgend lag der Fokus dabei auf den BewohnerInnen des in Modul 1 identifizierten unteren sozioökonomischen Clusters (theoreti-

ches Sampling, vgl. Strauss 1998). Die Interviews wurden entlang des entwickelten Leitfadens telefonisch durchgeführt und dauerten jeweils rund 45 Minuten. Sie fanden in der ersten Septemberhälfte 2020 statt. Der Leitfaden ermöglichte die (Teil-)Strukturierung und (Re-)Fokussierung der einzelnen Interviews; über die Interviews hinweg gewährleistet er eine thematische Vergleichbarkeit (vgl. Lamnek 2005). In der Auswertung wurden die Interviews grob kodiert und inhaltsanalytisch sowie themenzentriert ausgewertet (vgl. Flick 2007).

4. Soziale Ungleichheit und Wahlbeteiligung auf Stadtteilebene

In den Wiener Bezirken ist die Wahlbeteiligung entlang sozioökonomischer Merkmale ungleich verteilt: Bezirke mit hohem Durchschnittseinkommen und einer geringen Arbeitslosigkeit sind Wählerhochburgen. In Bezirken mit geringem Durchschnittseinkommen und hoher Arbeitslosigkeit fällt die Wahlbeteiligung deutlich geringer aus. Wie genau sehen diese bereits auf den ersten Blick erkennbaren Zusammenhänge jedoch aus? Um kleinräumig Merkmale sozialer Ungleichheit mit der Wahlbeteiligung in Verbindung zu setzen, wurden Zähl- und Wahlsprengel miteinander verschnitten. Damit gelingt es, in die einzelnen Bezirke hineinzuzoomen und einen Blick auf kleinere Stadtteile zu werfen.

Tatsächlich geht bei Betrachtung der Stadtteile und im Vergleich mit den Bezirken der Spalt in der Wahlbeteiligung noch einmal weiter auf: Bei der letzten Nationalratswahl im Herbst 2019 war die Wahlbeteiligung in der Josefstadt am höchsten (80,4%) und in Favoriten beziehungsweise in Simmering am geringsten (jeweils 64,7%) – der Unterschied beträgt 15 Prozentpunkte. In den 10% der Zählsprengele mit der höchsten Wahlbeteiligung lag diese bei 84%, in den 10% mit der geringsten Wahlbeteiligung betrug sie nur 56% – ein Unterschied von 28 Prozentpunkten. Die soziale Lage in den Stadtteilen kann wiederum an einer Reihe von Merkmalen zur sozialen Ungleichheit festgemacht werden. Dabei liegt soziale Ungleichheit immer dann vor, wenn der Zugang zu oder die Teilhabe an sozialen Gütern dauerhaft eingeschränkt sind. Dies betrifft Bildungs- und Ausbildungswege, Erwerbsarbeit, gute Arbeitsbedingungen, Einkommen, Vermögen, Wohnraum oder Gesundheit, aber auch Anerkennung und Wertschätzung sowie die Möglichkeit, an der politischen Gestaltung der eigenen Lebensumstände mitzuwirken. Der ungleiche Zugang zu beziehungsweise die ungleiche Teilhabe an diesen Gütern führen dazu, dass Menschen in ihren Lebenschancen dauerhaft beeinträchtigt oder begünstigt sind (vgl. Kreckel 2004, 17).

Soziale Ungleichheit kann in zumindest zwei miteinander verschränkten Dimensionen beobachtet werden (vgl. Burzan 2011): Zum einen teilt so-

ziale Ungleichheit die Gesellschaft in ein „Oben“ und „Unten“. Man spricht daher von „vertikaler Ungleichheit“: Formale Bildung, berufliche Qualifikation, Erwerbsarbeit (vs. Arbeitslosigkeit), Einkommen und Vermögen bestimmen die ökonomische Sicherheit der Menschen. Die Verfügbarkeit dieser Ressourcen verweist jedoch ebenso auf den sozialen Status und auf die gesellschaftliche Anerkennung, die Menschen für ihre Arbeit erhalten. Zum anderen umfasst soziale Ungleichheit Merkmale, die auch bei gleicher Position auf der vertikalen Achse Ungleichheit bedingen. Hierzu zählen Merkmale horizontaler Ungleichheit, wie z.B. Alter, Geschlecht, Migrationshintergrund oder sexuelle Orientierung. So verdienen Frauen trotz gleicher Qualifikation weniger als Männer, und Menschen mit nicht österreichischer Staatsbürgerschaft sind häufiger von Armut betroffen (vgl. Statistik Austria 2020).

Bereits der Vergleich der Stadtteile am unteren und oberen Ende der Wahlbeteiligung veranschaulicht die Bedeutung von sozialer Ungleichheit – allen voran in Form von ökonomischen Ressourcen und sozialem Status – für die Wahlbeteiligung: So ist im ersten Dezil – das sind jene 10% der Stadtteile mit der geringsten Wahlbeteiligung – die Arbeitslosigkeit nahezu viermal so hoch wie im zehnten Dezil und damit in den 10% jener Stadtteile mit der höchsten Wahlbeteiligung (22% im Vergleich zu 5,8%). Im ersten Dezil leben außerdem rund dreimal so viele WienerInnen mit maximal Pflichtschulabschluss wie im zehnten Dezil (40% im Vergleich zu 12,8%). Im Gegensatz dazu sind im zehnten Dezil fast fünfmal so viele AkademikerInnen zuhause (7,7% im Vergleich zu 36,4%). Einem Beruf mit geringem Prestige gehen zwei Drittel der Erwerbstätigen im ersten Dezil, jedoch nur ein Drittel der Erwerbstätigen im zehnten Dezil nach (63,9% im Vergleich zu 31,9%). Das durchschnittliche Jahreseinkommen der WienerInnen im ersten Dezil liegt dementsprechend um mehr als 12.000 Euro unter jenem der WienerInnen im zehnten Dezil.

Um nun herauszufinden, welche Merkmale die regionalen Unterschiede in der Wahlbeteiligung besonders gut erklären können, wurde ein Spatial-Durbin-Error-Modell berechnet, eine Spezialform des linearen Regressionsmodells. Diese statistischen Verfahren schätzen die Effekte von möglichen erklärenden Variablen auf eine zu erklärende Variable (vgl. Bortz und Döring 2006). Die zu erklärende Variable ist im vorliegenden Fall die regionale Wahlbeteiligung, die möglichen erklärenden Variablen beschreiben in ihrer Gesamtheit die soziale Lage der Stadtteile und umfassen die bereits bekannten Indikatoren sozialer Ungleichheit. Als ein Verfahren der räumlichen Ökonometrie bezieht das Spatial-Durbin-Error-Modell bei der Schätzung der Effekte auch die Nachbarschaft von regionalen Untersuchungseinheiten mit ein. Dies ist aufgrund der Kleinräumigkeit der Untersuchungseinheiten (Zählsprenkel) nötig, denn die Ausprägung einer Variable in einem Zählsprenkel ist häufig nicht unabhängig von der

Ausprägung derselben Variable in den Nachbar-Zählsprengeln. Diese räumlichen Autokorrelationen führen in herkömmlichen Regressionsmodellen zu verzerrten Effektschätzungen (vgl. Elhorst 2010, LeSage und Pace 2009).

Untersucht wurde also, in welchem Ausmaß vertikale und horizontale Ungleichheit die Wahlbeteiligung in den Stadtteilen erklären. Die Ergebnisse des finalen Regressionsmodells zeigen (Tabelle 1): Die Bedeutung der sozialen Lage für die Wahlbeteiligung in den Stadtteilen ist hoch. Drei Viertel (74%) der Variation in der regionalen Wahlbeteiligung werden durch die sozialen Lagen der Stadtteile erklärt. Als besonders relevant erweist sich auch an dieser Stelle vertikale Ungleichheit: Je weniger ökonomische Ressourcen in einem Stadtteil zusammenkommen und je geringer der soziale Status seiner BewohnerInnen ist, desto geringer ist die regionale Wahlbeteiligung. Ausgehend vom durchschnittlichen Stadtteil gilt dabei:⁵

- Jedes Prozent mehr an WienerInnen mit maximal Pflichtschulabschluss im Stadtteil senkt die Wahlbeteiligung um 0,6%.
- Jedes Prozent mehr an arbeitslosen WienerInnen im Stadtteil senkt die Wahlbeteiligung um 0,5%.
- Jedes Prozent mehr an WienerInnen mit geringem Berufsprestige im Stadtteil senkt die Wahlbeteiligung um 0,4%.
- Jedes Prozent mehr an WienerInnen mit Hochschulabschluss im Stadtteil erhöht die Wahlbeteiligung um 0,2%.
- Jede 1.000 Euro mehr an Einkommen im Stadtteil erhöhen die Wahlbeteiligung um 1%.

Horizontale Ungleichheit hat im Gegensatz dazu keine direkten Effekte auf die regionale Wahlbeteiligung. Sobald die Indikatoren zur vertikalen Ungleichheit in das Regressionsmodell mit aufgenommen werden, sind die Indikatoren zur horizontalen Ungleichheit nicht mehr signifikant. Dies verweist auf indirekte Effekte: Je weniger Wahlberechtigte und je mehr WienerInnen mit türkischer Staatsbürgerschaft oder ex-jugoslawischen Staatsbürgerschaften im Stadtteil leben, desto geringer sind die sozioökonomischen Ressourcen sowie der soziale Status im Stadtteil und umso geringer ist die Wahlbeteiligung.

Bislang wurde die soziale Lage der Wiener Stadtteile mittels einzelner Merkmale von sozialer Ungleichheit umrissen. Ebenfalls zu berücksichtigen ist jedoch, dass die Merkmale in den Stadtteilen kumulieren: Eine hohe Arbeitslosigkeit geht beispielsweise mit einem geringeren durchschnittlichen Einkommen einher. Um die Frage zu klären, inwieweit in Wien die einzelnen Merkmale von sozialer Ungleichheit in bestimmten regionalen

⁵ Regressionsmodelle schätzen den Nettoeffekt jeder Variable, also den um die anderen Variablen im Modell bereinigten Effekt.

Tabelle 1: Ergebnis des Spatial Durbin Error Modells

mögliche Erklärungsfaktoren	direkt		indirekt (lag)		gesamt	
	β	ρ	θ	ρ	B	ρ
horizontale Ungleichheit						
Anteil Frauen	-0,089	0,17	-0,024	0,82	-0,113	0,35
Anteil PensionistInnen	0,017	0,47	0,083	0,09	0,100	0,11
Anteil Staatsbürgerschaft Österreich	0,006	0,77	0,001	0,97	0,007	0,87
Anteil Staatsbürgerschaft Türkei	0,252	0,08	0,157	0,53	0,409	0,15
Anteil Staatsbürgerschaft Ex-Jugoslawien	0,123	0,12	0,203	0,16	0,326	0,11
vertikale Ungleichheit						
Anteil UniabsolventInnen	0,178	0,00	0,032	0,17	0,210	0,00
Anteil PflichtschulabsolventInnen	-0,373	0,00	-0,181	0,05	-0,554	0,00
AL-Quote, Anteil an AL an allen Erwerbstätigen und AL	-0,346	0,00	-0,119	0,24	-0,465	0,00
Jahresnettoeinkommen aller Lohnsteuerpflichtigen	0,001	0,00	0,000	0,08	0,001	0,00
Konstante					98,925	0,00
Pseudo R ² = 0,74						

Anm.: Fett gedruckte Koeffizienten verweisen auf signifikante Effekte ($p < 0,05$).

Zu erklärende Variable = Wahlbeteiligung in den Stadtteilen.

Lag: die indirekten Effekte der Nachbarsprengel, die im Spatial Durbin Error Model mitberücksichtigt werden.

B ist der unstandardisierte Regressionskoeffizient (gesamter Effekt); er gibt die Effektstärke der jeweiligen erklärenden Variable wieder: steigt die erklärende Variable um eine Einheit, steigt die zu erklärende Variable um B; ein negatives Vorzeichen bedeutet einen negativen Zusammenhang.

R² ist ein Maß zur Beurteilung der Güte des Gesamtmodells und liegt zwischen 0 und 1; multipliziert mit 100 gibt R² an, welchen Anteil der Gesamtvariation der abhängigen Variablen durch das Modell erklärt wird.

Definition der Nachbarschaft: kontiguitätsbasierte Queens-Nachbarn – Zählsprenkel werden als Nachbarn definiert, wenn ein Punkt an der Grenze des Polygons an einen Punkt des Nachbarpolygons andockt (Bivand 2019).

Das Spatial Durbin Error Modell kann durch die folgende, leicht vereinfachte Gleichung formalisiert werden (LeSage und Page 2009):

$$Y = \alpha + X\beta + WX\theta + u$$

$$u = \lambda Wu + \varepsilon$$

Y = abhängige Variable

X = unabhängige Variable

W = Nachbarschaftsgewicht

u = Residuum

α = Intercept

β = Regressionskoeffizient

θ = Koeffizient der räumlichen Autokorrelation der unabhängigen Variable

λ = Koeffizient der räumlichen Autokorrelation des Fehlerterms

ε = unerklärter Schätzfehler

Durch die Terme $WX\theta$ und λWu wird einerseits die Autokorrelation in den erklärenden Variablen und andererseits die Autokorrelation der Fehlerterme eingefangen.

Nicht berücksichtigt wird räumliche Autokorrelation in der abhängigen Variable.

Die Ergebnisse des Modells ermöglichen es zwischen direkten Effekten ($X\beta$) der unabhängigen Variablen innerhalb des Zählsprenkels und indirekten Effekten ($WX\theta$) der unabhängigen Variablen in Nachbarsprengeln zu unterscheiden.

Kombinationen vorkommen, wurde eine Two-Step-Clusteranalyse berechnet. Dieses statistische Verfahren dient dazu, Strukturen in Daten zu identifizieren und Gruppen (Cluster) zu bilden, die in sich möglichst homogen und untereinander möglichst heterogen sind (vgl. Bortz und Döring 2006).

Folgende Merkmale sozialer Ungleichheit wurden zur Clusterbildung herangezogen: der Anteil an WienerInnen mit maximal Pflichtschulabschluss, der Anteil an WienerInnen mit Hochschulabschluss, die Arbeitslosenquote, das durchschnittliche Jahresnettoeinkommen, der Anteil an Beschäftigten mit geringem Berufsprestige und der Anteil an österreichischen StaatsbürgerInnen.

Die Wiener Stadtteile beziehungsweise Zählsprengel gruppieren sich zu drei regionalen, sozioökonomischen Clustern, die über ganz Wien verteilt sind (Abb. 1 und Tabelle 2): Im oberen Cluster kumulieren ökonomische Ressourcen, sozialer Status und eine hohe Wahlbeteiligung. Nahezu vier von zehn WienerInnen (38%) verfügen über einen Hochschulabschluss, die Arbeitslosenquote liegt bei nur 6%, und das durchschnittliche Jahresnettoeinkommen beträgt rund 31.000 Euro. In diesem Cluster befinden sich 20% der wahlberechtigten WienerInnen, und die Wahlbeteiligung bei der Nationalratswahl 2019 lag bei 81%.

Abbildung 1: Regionale Verteilung der drei sozioökonomischen Cluster

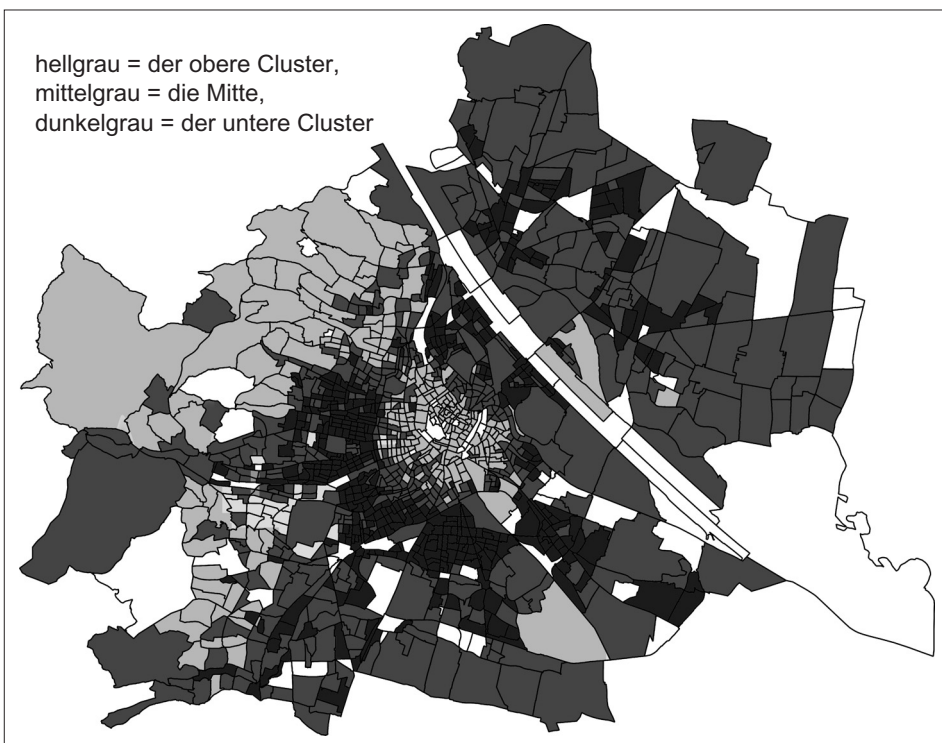


Tabelle 2: Drei sozioökonomische Cluster

	Prozent der Wahlberechtigten	Jahresnettoeinkommen (Euro) aller Lohnsteuerpflichtigen	Arbeitslosenquote	Anteil PflichtschulabsolventInnen	Anteil HochschulabsolventInnen	Anteil geringes Berufsprestige	Anteil Staatsbürger-schaft Österreich	Wahlbeteiligung
der obere Cluster	20%	30.778	6%	13%	38%	30%	77%	81%
die Mitte	43%	24.139	10%	21%	22%	44%	75%	72%
der untere Cluster	37%	18.541	18%	35%	12%	59%	62%	64%

Anm.: Ergebnis der Two-Step-Clusteranalyse mit den Variablen: Anteil PflichtschulabsolventInnen, Anteil HochschulabsolventInnen, Arbeitslosenquote, durchschnittliches Jahresnettoeinkommen aller Lohnsteuerpflichtigen, Anteil an Beschäftigten mit geringem Berufsprestige, Anteil an österreichischen StaatsbürgerInnen.

Der mittlere Cluster entspricht auch der Mitte der Gesellschaft: Jeweils rund ein Fünftel der WienerInnen verfügt über maximal Pflichtschul- (21%) beziehungsweise Hochschulabschluss (22%), die Arbeitslosenquote liegt bei 10%, und das durchschnittliche Jahresnettoeinkommen beträgt rund 24.000 Euro. 43% der wahlberechtigten WienerInnen zählen zu diesem Cluster, die Wahlbeteiligung bei der Nationalratswahl 2019 lag bei 72% und damit im Wiener Schnitt.

Im unteren Cluster treffen geringe ökonomische Ressourcen und ein geringer sozialer Status auf eine geringe Wahlbeteiligung: Mit 35% verfügt mehr als ein Drittel der WienerInnen über maximal Pflichtschulabschluss, die Arbeitslosigkeit ist mit 18% dreimal so hoch wie im oberen Cluster, und die Beschäftigten mit geringem Berufsprestige stellen die Mehrheit (59%). Deutlich geringer als in den beiden anderen Clustern ist hier auch der Anteil an österreichischen StaatsbürgerInnen und damit der Anteil an Wahlberechtigten. Hierin spiegelt sich das oben erwähnte Ergebnis wider: Weniger Wahlberechtigte und mehr türkische beziehungsweise ex-jugoslawische StaatsbürgerInnen gehen mit geringeren ökonomischen Ressourcen und einem geringeren sozialen Status der Stadtteile einher. Dementsprechend gering ist mit 64% die Wahlbeteiligung im unteren Cluster, wobei 37% der wahlberechtigten WienerInnen Teil dieses Clusters sind.

Die Kombination aus weniger Wahlberechtigten und geringer Wahlbeteiligung im unteren Cluster bedeutet schließlich, dass nur 40% der BewohnerInnen dieses Clusters in den Institutionen der repräsentativen Demokratie vertreten sind.⁶ Nicht vertreten sind dabei in besonders hohem Maß

⁶ 40% entsprechen dem Anteil der WählerInnen bei der Nationalratswahl 2019 an der Wohnbevölkerung.

auch jene ArbeitnehmerInnen, deren Arbeit im Zuge der Corona-Pandemie als „systemrelevant“ definiert wurde – Reinigungskräfte, RegalbetreuerInnen, Kassakräfte, BerufsfahrerInnen, LieferbotInnen oder PflegerInnen – sie alle arbeiten in statusniedrigen Berufen, und überdurchschnittlich viele von ihnen sind ausländische StaatsbürgerInnen und/oder ex-jugoslawischer oder türkischer (beziehungsweise osteuropäischer) Herkunft (vgl. Schönherr und Zandonella 2020).

5. Soziale Ungleichheit und Wahlbeteiligung auf individueller Ebene

Die Erkenntnisse der kleinräumlichen Analysen sind eindeutig: Die soziale Lage von Stadtteilen bestimmt in beträchtlichem Ausmaß die Höhe der Wahlbeteiligung in diesen Stadtteilen. Nun verlassen wir diese räumliche Ebene der Stadtteile und begeben uns auf die individuelle Ebene der WienerInnen. Dies ist aus zwei Gründen notwendig: Zum einen erlauben Aggregatdaten keine Rückschlüsse auf individuelles Wahlverhalten. Dass in Stadtteilen mit hoher Arbeitslosigkeit die Wahlbeteiligung gering ist, sagt demnach nichts darüber aus, ob es tatsächlich die arbeitslosen WienerInnen sind, die in geringerer Zahl seltener zur Wahl gehen. Zum anderen beinhalten Aggregatdaten keinerlei Informationen über die Erfahrungen, Einstellungen oder Motive von (Nicht-)WählerInnen.

Aus diesen Gründen wurde im Rahmen von Modul 2 eine repräsentative Befragung unter 981 WienerInnen ab 16 Jahren durchgeführt. Davon ausgehend stehen in diesem Abschnitt die WienerInnen mit ihren Erfahrungen, Einstellungen und Motiven in Zusammenhang mit Demokratie und politischer Beteiligung im Mittelpunkt.

Dabei spiegelt sich die soziale Ungleichheit der drei sozioökonomischen Cluster in der Wahrnehmung der WienerInnen wider: Während die Mehrzahl der WienerInnen im unteren Cluster (58%) sich selbst der unteren Klasse, der Arbeiterklasse oder der unteren Mittelklasse zuordnet, stuft sich die überwiegende Mehrheit der WienerInnen im oberen Cluster (79%) in der Mittelklasse, der oberen Mittelklasse oder der Oberklasse ein. Analog zu ihrer Position im gesellschaftlichen Gefüge findet jeweils fast die Hälfte der WienerInnen im unteren Cluster, dass sie weniger als einen gerechten Anteil am gesellschaftlichen Wohlstand erhält (48%) und dass ihre Arbeit von der Gesellschaft nur wenig oder gar nicht wertgeschätzt wird (47%).

Nun ist Ungerechtigkeitsempfinden eine jener Quellen, aus denen politische Beteiligung entstehen kann. Für die WienerInnen im unteren Cluster trifft dies jedoch nicht zu: Nur die Hälfte von ihnen hat in den der Befragung vorangegangenen zwölf Monaten an einer Wahl teilgenommen, und kaum

mehr hatten vor, an der Gemeinderatswahl teilzunehmen. Eine notwendige Voraussetzung für das Umsetzen einer Ungerechtigkeitsempfindung in eine politische Handlung ist die Überzeugung, mit dieser politischen Handlung auch etwas bewirken zu können – hieran mangelt es den NichtwählerInnen, allen voran jenen im unteren Cluster. Ihre offenen Antworten auf die Frage, warum sie im Herbst 2020 nicht zur Wahl gehen würden, kreisten um zwei Aspekte: Politische Beteiligung könne ihre Lebensumstände nicht verbessern („Für mich ändert sich ja doch nichts“), und politische Parteien setzten sich nicht für ihre Anliegen und Bedürfnisse ein („Alle Parteien kümmern sich um die Mittelschicht, und da gehöre ich nicht dazu“).

Wie genau hängt nun jedoch die soziale Lage der WienerInnen mit ihrer Wahlbeteiligung zusammen? Um diese Frage zu beantworten, wurde ein logistisches Regressionsmodell berechnet. Auch mit diesem statistischen Verfahren kann der Effekt von möglichen erklärenden Variablen auf eine zu erklärende Variable bestimmt werden (vgl. Bortz und Döring 2006). Im vorliegenden Fall ist die zu erklärende Variable die geplante Teilnahme an der Wiener Gemeinderatswahl 2020 (ja/nein). Die (möglichen) erklärenden Variablen beziehen sich auf die soziale Lage der WienerInnen und schließen an die bereits oben vorgestellten zwei Dimensionen von sozialer Ungleichheit an. Untersucht wurde also, ob vertikale Ungleichheit und damit die sozioökonomischen Ressourcen der WienerInnen sowie horizontale Ungleichheit und damit demografische Merkmale wie Geschlecht oder Migrationshintergrund einen Effekt auf ihre geplante Wahlteilnahme haben.

Die Ergebnisse zeigen, dass die soziale Lage der WienerInnen einen beträchtlichen Effekt auf ihre geplante Wahlteilnahme hat: 40% der Variation in der geplanten Teilnahme werden durch die soziale Lage der WienerInnen erklärt. Dabei sind sowohl vertikale als auch horizontale Ungleichheiten relevant, allen voran bedingt jedoch die Verfügbarkeit von sozioökonomischen Ressourcen eine höhere Teilnahmewahrscheinlichkeit. WienerInnen mit höheren formalen Bildungsabschlüssen, höherem Einkommen und Vermögen planten wesentlich häufiger, an der Wahl teilzunehmen. Zudem ist die subjektiv wahrgenommene Position in der Gesellschaft von Bedeutung: Je weiter oben in der Gesellschaft sich die WienerInnen selbst verorteten, desto wahrscheinlicher war ihre Wahlteilnahme.

Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass geringere formale Bildungsabschlüsse, geringere finanzielle Ressourcen in Form von Einkommen und Vermögen sowie eine Verortung in den unteren Klassen der Gesellschaft mit einer geringeren Teilnahmewahrscheinlichkeit einhergehen. Eine entscheidende Rolle spielte darüber hinaus die Integration in Erwerbsarbeit, denn auch mit Arbeitslosigkeit sinkt die Teilnahmewahrscheinlichkeit. In Hinblick auf horizontale Ungleichheit planten wiederum weniger WienerInnen

nen mit Migrationshintergrund, an der Wahl teilzunehmen. Selbiges galt für WienerInnen mit ausländischen Staatsbürgerschaften (für den hypothetischen Fall, dass sie wahlberechtigt wären).

Die folgenden Beispiele (Tabelle 4) veranschaulichen die Auswirkungen dieser Merkmale auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit der WienerInnen. Sie basieren auf dem berechneten Regressionsmodell (Tabelle 3): Mit den Regressionskoeffizienten können Merkmalskombinationen simuliert werden, um deren gesammelten Effekt auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit zu schätzen. Dies hat den Vorteil, dass die einzelnen Merkmale sozialer Ungleichheit nicht gesondert, sondern in jenen Kombinationen, die wir tatsächlich häufig vorfinden, betrachtet werden können.

Tabelle 3: Ergebnis Logistische Regression

	mögliche Erklärungsfaktoren	B	p	Exp(B)
horizontale Ungleichheit	Geschlecht Frauen	0,239	0,13	1,270
	Alter 60plus	0,098	0,65	1,103
	Migrationshintergrund	-1,010	0,03	0,364
	Staatsbürgerschaft	-1,374	0,00	0,253
vertikale Ungleichheit	formale Bildung Matura	0,754	0,00	2,125
	Einkommen	0,723	0,00	2,061
	Vermögen	0,403	0,03	1,496
	Arbeitslosigkeit	-1,048	0,00	0,351
	subjektive Schichtzuordnung	0,385	0,00	1,470
Konstante		0,959	0,00	2,609

Anm.: Fett gedruckte Koeffizienten verweisen auf signifikante Effekte ($p < 0,05$).

Zu erklärende Variable: Teilnahme an Gemeinderatswahl 2020 (ja/nein).

B gibt an, wie sich die logarithmierte Chance für eine Verschlechterung der psychischen Gesundheit verändert, wenn sich die erklärende Variable um eine Einheit erhöht.

Exp(B) ist das Odds Ratio, zu interpretieren wie folgt: Werte >1 verweisen auf einen positiven Zusammenhang, Werte <1 auf einen negativen Zusammenhang. Je weiter der Wert von 1 entfernt ist, desto stärker ist der Effekt.

Nagelkerke's R^2 ist ein Maß zur Beurteilung der Güte des Gesamtmodells und liegt zwischen 0 und 1.

Beginnen wir in den oberen Klassen der Gesellschaft bei den WienerInnen mit zahlreichen ökonomischen Ressourcen und hohem Status: Sie verfügen über höhere formale Bildungsabschlüsse, und ihre finanzielle Sicherheit ist mit einem Einkommen im oberen Drittel sowie mit Vermögen im Wert von mehr als 100.000 Euro gewährleistet. Sie haben Arbeit, sind österreichische StaatsbürgerInnen ohne Migrationshintergrund und verorten sich selbst in der oberen Mittelklasse beziehungsweise der Oberklasse. Diese WienerInnen – typische BewohnerInnen des oberen Clusters – nahmen mit einer Wahrscheinlichkeit von 98% an der Wienwahl teil.

Tabelle 4: Beispiele zur Veranschaulichung der Effekte der sozialen Lage auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit

mögliche Erklärungsfaktoren	ökonomisches Kapital, Bildungskapital, sozialer Status				
	gering		hoch		
formale Bildung	keine Matura	keine Matura	keine Matura	keine Matura	zumindest Matura
Einkommen	armutsgefährdet	mittleres Drittel	mittleres Drittel	mittleres Drittel	oberes Drittel
Vermögen	nein	nein	nein	nein	ja
Arbeitslosigkeit	ja	ja	nein	nein	nein
subjektive Schichtzuordnung	Arbeiterschicht	Arbeiterschicht	Mittelschicht	Mittelschicht	obere Mittelschicht
Staatsbürgerschaft	Österreich	Österreich	Österreich	Österreich	Österreich
Migrationshintergrund	nein	nein	ja	nein	nein
Wahrscheinlichkeit, an Wien-Wahl 2020 teilzunehmen (Plan)	30%	51%	74%	82%	98%

Anm.: Berechnet mit den Regressionskoeffizienten aus Tabelle 3.

In der Mitte der Gesellschaft finden wir erwerbstätige WienerInnen ohne Matura und ohne große Vermögen, deren Einkommen dem Durchschnitt entspricht und die sich auch selbst in der Mittelklasse verorten. Haben diese WienerInnen keinen Migrationshintergrund, nahmen sie mit einer Wahrscheinlichkeit von 82% an der Wienwahl teil. Haben sie jedoch Migrationshintergrund, sank die Teilnahmewahrscheinlichkeit auf 74%.

Unterhalb der gesellschaftlichen Mitte gibt es nicht nur weniger sozio-ökonomische Ressourcen, und die soziale Lage der WienerInnen ist prekärer. Auch ihre Wahrscheinlichkeit, an der Wienwahl teilzunehmen, ist geringer. So hatten WienerInnen ohne Arbeit und ohne Vermögen, mit noch durchschnittlichem Einkommen und einer Selbstverortung in der Arbeiterklasse eine Teilnahmewahrscheinlichkeit von 51%. Sinkt das Einkommen weiter und fällt unter die Armutsgefährdungsschwelle, sinkt auch die Teilnahmewahrscheinlichkeit auf nur mehr 30%.

Die Ergebnisse auf individueller und auf Stadtteil-Ebene verdichten sich an dieser Stelle zu einem konsistenten Bild: Die WienerInnen gingen umso seltener zur Wahl, je prekärer ihre eigene soziale Lage war. Kumulieren individuelle prekäre soziale Lagen dann in einzelnen Stadtteilen (wie im unteren Cluster), sinkt die Wahlbeteiligung in diesen Stadtteilen. Der sozialen Ungleichheit folgt damit auch in Wien politische Ungleichheit, denn ob die WienerInnen ihre Anliegen in den politischen Prozess einbringen beziehungsweise einbringen können, ist abhängig von ihren sozio-ökonomischen Ressourcen.

Nicht ausreichend geklärt ist an dieser Stelle noch, warum WienerInnen mit geringeren sozioökonomischen Ressourcen in geringerer Zahl zur Wahl gehen. Diese Frage wird hier mit Hilfe der repräsentativen Erhebung

kurz aufgegriffen und im folgenden Kapitel auf Basis der qualitativen Interviews tiefergehend betrachtet.

Um uns einer Antwort anzunähern, erweiterten wir die bislang als direkt betrachtete Verbindung zwischen sozialer Lage und Wahlbeteiligung und warfen einen Blick darauf, was dazwischenlag. Hierbei geht es um all jene Erfahrungen, die Menschen mit dem demokratischen System und als Teil dieses Systems machen – mit demokratischen Institutionen, politischen AkteurInnen oder in den vielfältigen Kontexten von Mitbestimmung. Die Gesamtheit dieser Erfahrungen prägt nicht nur das Vertrauen in die Demokratie, sondern auch politische Selbstwirksamkeit und damit die Überzeugung, durch Beteiligung etwas bewirken zu können – eine notwendige Voraussetzung für politische Partizipation.

Abhängig von ihrer sozialen Lage: Welche Erfahrungen machen die WienerInnen mit dem demokratischen System und seinen AkteurInnen beziehungsweise wie steht es um ihre politische Selbstwirksamkeit? Beispielsweise hatte in den der Studie vorausgegangenen zwölf Monaten ein Fünftel der WienerInnen (20%) mit einer Politikerin oder einem Politiker gesprochen. Derartige Begegnungen mit gewählten RepräsentantInnen – eine weitere Möglichkeit zur politischen Einflussnahme in repräsentativen Demokratien – sind jedoch nicht allen WienerInnen im selben Ausmaß zugänglich. Sie hängen – und das kam an dieser Stelle nicht mehr überraschend – in beträchtlichem Ausmaß mit den verfügbaren sozioökonomischen Ressourcen zusammen. So haben 14% der WienerInnen ohne Matura mit PolitikerInnen gesprochen, jedoch 25% der WienerInnen mit Matura. Ebenso hatten 9% der WienerInnen im unteren Einkommensdrittel diese Möglichkeit, jedoch 29% der WienerInnen im oberen Einkommensdrittel. Sozioökonomische Ressourcen kumulieren in der subjektiven Klassenzuordnung, und auch hier zeigt sich: Während nur 14% der WienerInnen, die sich der unteren Klasse oder der Arbeiterklasse zuordnen, mit PolitikerInnen sprechen konnten, gilt selbiges für 31% jener WienerInnen, die sich in der oberen Mittelklasse oder der Oberklasse verorten.

Die Distanz der WienerInnen mit geringen sozioökonomischen Ressourcen zum politischen System beziehungsweise die Distanz zwischen diesen WienerInnen und dem politischen System geht jedoch weit über fehlende Begegnungen mit gewählten RepräsentantInnen hinaus – sie reicht bis in das menschliche Grundbedürfnis nach Wertschätzung und Anerkennung: Die überwiegende Mehrzahl der WienerInnen mit geringen sozioökonomischen Ressourcen fühlt sich vom politischen System zu Menschen zweiter Klasse degradiert. So finden 61% der WienerInnen ohne Matura, nahezu zwei Drittel (64%) der WienerInnen im unteren Einkommensdrittel und vier Fünftel (74%) jener WienerInnen, die sich selbst in der unteren Klasse oder der Arbeiterklasse verorten, dass die Politik sie „wie Menschen zweiter Klasse behandelt“.

Auf diese und ähnliche Erfahrungen folgt, dass vielen WienerInnen mit geringeren sozioökonomischen Ressourcen das Vertrauen in die Wirksamkeit von politischer Beteiligung fehlt: 61% der WienerInnen ohne Matura, 60% der WienerInnen im unteren Einkommensdrittel und zwei Drittel (66%) jener WienerInnen, die sich in der unteren Klasse oder der Arbeiterklasse verorten, sind davon überzeugt, kaum oder keinen Einfluss auf politische Gestaltungs- und Entscheidungsprozesse zu haben.

6. Soziale Ungleichheit, Lebensrealitäten und Erfahrungen im Kontext von Demokratie

Im Anschluss an die Frage, warum die WienerInnen mit geringeren sozioökonomischen Ressourcen in geringerer Zahl zur Wahl gehen, befasste sich unsere Studie näher mit den Lebensrealitäten und Erfahrungen der Menschen innerhalb des demokratischen Systems: Welche dieser Lebensrealitäten und Erfahrungen stehen hinter (Nicht-)Partizipation? Um dieser Frage auf den Grund zu gehen, wurden qualitative Interviews mit zehn wahlberechtigten WienerInnen durchgeführt, die bereits an der repräsentativen Erhebung teilgenommen haben und im unteren sozioökonomischen Cluster zuhause sind. Im Mittelpunkt der Interviews standen erstens die Wahlbiografie und Wählen als sozialer Akt, zweitens politische Themen im Alltag und drittens die Distanz zum politischen System. Ziel war es, Einblick dahingehend zu gewinnen, wie Lebensrealitäten und Erfahrungen mit Demokratie sich letztlich zu Wahlteilnahme oder Nichtwählen verdichten.

Dabei bedarf es ein ums andere Mal der Motivation, wählen zu gehen, und die Entscheidung zur Wahlteilnahme spielt sich auf drei Ebenen ab (vgl. Verba et al. 1995): Auf der Makroebene sind institutionelle Faktoren ausschlaggebend, allen voran das Wahlrecht, das bestimmt, ob jemand überhaupt teilnehmen kann. Auf dieser Ebene sind bei den Wiener Gemeinderatswahlen mittlerweile 31% der WienerInnen im Wahlalter aufgrund ihrer Staatsbürgerschaften von Partizipation ausgeschlossen. Auf Mesoebene spielt die Mobilisierung und damit die Aufforderung zur Teilnahme eine wichtige Rolle. Hierbei geht es nicht um Wahlwerbung, sondern um das soziale Umfeld der Menschen und um ihre Einbindung in gesellschaftliche Netzwerke – Freundeskreis, Schule, Arbeit, Nachbarschaft. Wer dort politische Ansprache hat, nimmt eher an Wahlen teil. Im Umkehrschluss heißt dies aber auch, dass Arbeitslosigkeit oder fehlender Kontakt in der Nachbarschaft von Mobilisierung abschneiden und im Zweifelsfall – wenn auch andere Motivationsfaktoren fehlen – teilnahmemindernd wirken. Auf der Mikroebene sind sozioökonomische Ressourcen wie Einkommen oder formale Bildung und damit zusammenhängende

Merkmale wie politische Selbstwirksamkeit – das Vertrauen, durch die Stimmabgabe etwas bewirken zu können – entscheidend für die Wahlteilnahme. Hier wirken zudem *civic skills* – politische Kompetenzen in Form von Wissen und Fertigkeiten –, die sich im Rahmen gesellschaftlicher Institutionen wie Familie, Schule und Arbeitsplatz entwickeln. Auch hierzu ist für Österreich bereits bekannt, dass allen voran junge Menschen mit geringen sozioökonomischen Ressourcen finden, dass sie in der Schule zu wenig über ihre Rechte als BürgerInnen und über ihre Möglichkeiten zur politischen Partizipation erfahren haben (vgl. Zandonella und Heinz 2018).

Um der Meso- und Mikroebene nachzuspüren, baten wir unsere InterviewpartnerInnen zunächst, ihre Wahlbiografie und ihre politische Sozialisation in Familie und Schule ausführlich zu schildern. Der politischen Sozialisation kommt in Hinblick auf Partizipation ein besonderer Stellenwert zu, denn (Nicht-)Wählen ist „erblich“: Verhaltensmuster, die zu Beginn einer Wahlbiografie auftreten, setzen sich in späteren Jahren fort – nehmen junge Menschen an ihrer ersten Wahl nicht teil, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass sie ihr Leben lang NichtwählerInnen bleiben (vgl. Plutzer 2002). Neben der Familie – die überwiegende Mehrzahl der ErstwählerInnen in Österreich lebt noch im elterlichen Haushalt (vgl. Kritzinger et al. 2018) – sind Schule und Ausbildungsbetrieb relevant für die Wahlbiografie junger Menschen, denn sie können fehlende familiäre Sozialisationserfahrungen ausgleichen.

Auch in Wien zeigt sich, dass am Anfang einer Wahlbiografie häufig Vertrauenspersonen stehen, die den künftig Wahlberechtigten vermitteln, dass es wichtig und/oder nützlich und/oder schlicht selbstverständlich ist, wählen zu gehen. Die WählerInnen unter unseren InterviewpartnerInnen nannten allen voran ihre Herkunftsfamilie als Beginn ihrer demokratischen Sozialisation. Demokratie-Lernen findet dabei auf zumindest drei Ebenen statt: Erstens wird Wissen vermittelt: Wo, wie und wer wird gewählt? Zweitens wird mit dem sonntäglichen Gang ins Wahllokal Verhalten eingeübt, und drittens wird eine emotionale Verbindung zum Wählen als Kernstück jeder Demokratie aufgebaut:

„Ich war als Kind mit meinen Eltern im Wahllokal und wusste schon, wie die Wahl ablaufen wird.“

„Am Wahlsonntag gingen die Eltern gleich in der Früh zur Wahl, und wir Kinder kamen mit. Im Wahllokal war eine feierliche Stimmung. Ich hatte immer Herzklopfen.“

„Ich kann mich an die erste Wahl nach Kriegsende erinnern, als meine Eltern wählen gingen. Das war etwas ganz Erstaunliches, in einer Demokratie zu leben.“

Auch für jene InterviewpartnerInnen, die nicht (mehr) wählen gehen, waren familiäre Erfahrungen prägend. Weitergegeben wird also nicht nur

Vertrauen in das politische System und in die Wirksamkeit von Beteiligung, sondern ebenso Erfahrungen in Zusammenhang mit Missachtung und Misstrauen:

„Als Kind war ich manchmal mit meinen Eltern im Wahllokal. Sie haben mir aber auch immer gesagt, dass die Politik kein Interesse an uns hat, also dass es für uns auch einmal besser wird; und dass man den Politikern nicht trauen kann.“

Neben der Herkunftsfamilie hat bei den jüngeren InterviewpartnerInnen die Schule erheblichen Anteil daran, sich mit Politik und Wahlen auseinanderzusetzen. Gerade am Beispiel Schule zeigt sich jedoch auch, wie sozioökonomische Unterschiede schlagend werden: Während gut situierte InterviewpartnerInnen, die bereits in der Familie für Demokratie und zur Partizipation motiviert wurden, sich von der politischen Bildung und schulischen Mitbestimmung angesprochen fühlten, fehlte diese Wirkung bei InterviewpartnerInnen mit geringen sozioökonomischen Ressourcen. Dass es dem System Schule nur unzureichend gelingt, bestehende soziale Ungleichheiten auszugleichen, beziehungsweise dass diese in der Schule vielfach noch fortgeführt werden, zeigt sich also auch im Kontext der politischen Bildung:

„Fanden Wahlen statt, gab es dazu in der Schule in unterschiedlichen Fächern Schwerpunkte. Es gab Probewahlen und Diskussionen mit eingeladenen Politikern – super war das.“

„Klassen- und Schulsprecherwahlen waren ein wichtiges Event, und die Mitbestimmung der SchülerInnen war allen wichtig.“

„In der Schule war die Senkung des Wahlalters Thema, und es wurde auch über anstehende Wahlen gesprochen. Ich hatte aber immer den Eindruck, dass es hierbei nicht um mich geht, dass ich nicht mitgemeint bin. [...] Meine Eltern konnten sich keine Nachhilfe leisten, daher habe ich den Abschluss schließlich nicht geschafft.“

Bei älteren InterviewpartnerInnen hingegen spielte die Schule keine Rolle in ihrer Wahlbiografie – im Generationenvergleich wird hier ein Demokratisierungsschub offensichtlich, den der „Demokratie Monitor“ für Österreich bereits quantifiziert hat: Konnten sich in der Kriegs- und Nachkriegsgeneration nur 28% der (damaligen) Kinder zumindest gelegentlich an Entscheidungen in der Schule beteiligen, gilt selbiges für 65% der heute 16- bis 22-Jährigen (vgl. Zandonella und Heinz 2018).

„Ich war im Gymnasium, allerdings in den 1950er Jahren in Niederösterreich. Dort hat man nichts über Politik gelernt.“

„Ich bin in einem Vorort von Graz aufgewachsen. Dort haben wir in der Schule nichts über Politik gelernt.“

„In der HAK hat es keine politische Bildung gegeben. Was ich über Politik weiß, weiß ich aus meiner Familie und später über die ‚Arbeiter-Zeitung‘.“

Gerade in der Wahlbiografie jener Menschen, deren Familien wenig politisch waren und die auch in der Schule kaum positive Erfahrungen mit politischer Bildung oder Mitbestimmung machen konnten, spielen AusbilderInnen und betriebliche Demokratie eine wichtige Rolle:

„Unser Ausbilder im Betrieb hat mit uns Lehrlingen über die Wahl gesprochen: was welche Partei für uns als Arbeiter bedeutet. Das hat mir gut gefallen, und ich hab gedacht, dass Politik etwas mit meinem Leben zu tun hat.“

„Erst in der Lehre habe ich durch Gespräche mit Kollegen gelernt, wie die österreichische Politik funktioniert, wer wofür steht und was Demokratie eigentlich ist.“

„Solange ich im Ausbildungsbetrieb war, habe ich an jeder Wahl teilgenommen.“

Auch der direkte Kontakt mit gewählten RepräsentantInnen schafft Nähe, generiert Vertrauen und wirkt letztlich mobilisierend in Hinblick auf die Wahlteilnahme:

„Politiker von der SPÖ waren immer wieder in der Gegend. Die kannte man, und die wählte man dann auch.“

Je älter die InterviewpartnerInnen, desto eher ist es die Zugehörigkeit zu einem politischen Lager oder das familiäre Naheverhältnis zu einer politischen Partei, das zur Wahl verpflichtet. Bei InterviewpartnerInnen mit Migrationshintergrund, die die österreichische Staatsbürgerschaft im Laufe ihres erwachsenen Lebens erworben haben, spielt unter anderem diese Erfahrung des Berechtigtwerdens eine motivierende Rolle:

„Ich war bei den Wienwahlen 2010, mit 28 Jahren, zum ersten Mal wahlberechtigt. Es war eine ungewohnte Situation. Ich war davor noch nie in einem richtigen Wahllokal. Gewählt habe ich davor schon bei AK- und Personalvertretungswahlen, aber ‚den Bürgermeister zu wählen‘, war noch einmal etwas anderes. Ich war richtig stolz, mit dabei sein zu dürfen, und als mein Name vorgelesen wurde, sind mir fast die Tränen gekommen.“

Entscheiden sich nun ehemalige NichtwählerInnen dazu, doch (wieder) wählen zu gehen, steht dabei die persönliche Betroffenheit (Issue-Orientierung), gepaart mit Ungerechtigkeitsempfinden und einem Bedürfnis nach Veränderung, im Vordergrund:

„Ich gehe erst wählen, seit ich Kinder habe, weil ich jetzt erlebe, wie schief die ‚Last der Ausländer‘ in der Stadt verteilt ist. Die ganze Integrationsarbeit müssen ein paar wenige Bezirke und ihre Bewohner leisten, wo es den Menschen sowieso schon schlechter geht.“

Jedenfalls ausschlaggebend ist die persönliche Betroffenheit für die Auswahl der Partei. Stoßen die WienerInnen auf eine politische Partei, die an ihre Lebensrealität andockt, steigt auch das Vertrauen, dass die eigene Stimme zählt:

„Wichtig ist für mich, dass sich die Partei mit Dingen beschäftigt, die in meinem Leben wichtig sind. Deshalb habe ich bislang FPÖ gewählt.“

„Ich habe Sorge um meine Generation. Deshalb wähle ich die Grünen.“

Die NichtwählerInnen unter den InterviewpartnerInnen – allesamt WienerInnen mit geringen sozioökonomischen Ressourcen – vereint ein geringes Vertrauen in die staatlichen Institutionen, in die Politik(erInnen) und in die Wirksamkeit der eigenen Stimme. Dem liegt zugrunde, dass das politische System diesen Menschen Partizipation – an ökonomischer Sicherheit, gesellschaftlicher Anerkennung oder an der Mitgestaltung der eigenen Lebensumstände – bislang vorenthalten hat. Die Erfahrungen, die die NichtwählerInnen mit dem System gemacht haben, reichen vom Nichtgehört-Werden bis hin zu Demütigungen. Sie kumulieren in der Überzeugung, dass politische Beteiligung nichts ändert, weil das bestehende System und seine VertreterInnen kein Interesse an einer Veränderung haben.

„Ich habe den Draht zu den Politikern verloren.“

„Ich habe überlegt, mit meinen Kindern ins Wahllokal zu gehen. Aber eigentlich will ich ihnen nicht beibringen, dass Wählen etwas ändert. Das ist eine Illusion.“

„Mit Politik kann ich nicht viel anfangen. Ich habe als Kind erlebt, wie meine Familie vom Arbeitsamt, Jugendamt, Sozialamt gedemütigt wurde – alles mussten wir offenlegen, intimste Fragen beantworten, Erwachsene wurden wie kleine Kinder behandelt. Bis heute habe ich Angst vor den Behörden.“

„Ich kenne niemanden von den Leuten, die im Wahllokal sitzen. Ich weiß nicht, ob ich denen vertrauen kann.“

„Ich würde wieder wählen gehen, wenn jemand kommt, der mich überzeugt, dass meine Teilnahme wirklich Sinn macht.“

„Ich war bislang ein- oder zweimal wählen, sehe aber den Sinn darin nicht. Für mich ändert sich nichts. An den Wienwahlen werde ich eher nicht teilnehmen. Ich habe nicht den Eindruck, dass Wahlen etwas mit mir und meinem Leben zu tun haben. Für mich bleibt das Leben immer gleich schlecht.“

Wie sehr soziale Ungleichheit die Demokratie prägt, wird an dieser Stelle noch einmal deutlich: Sozioökonomische Ressourcen bestimmen die Erfahrungen mit dem politischen System, und diese Erfahrungen entscheiden über das Vertrauen in das System und in die Wirksamkeit von Beteiligung. Letztlich verdichten sich sozioökonomische Lebensrealitäten und die Erfahrungen mit dem politischen System im Gefühl, Teil dieses Systems zu sein oder eben nicht: Wer sich gut ins österreichische politische System integriert fühlt, vertraut auch darauf, dass die eigene Stimme zählt, und geht eher wählen. Die Selbstverortung im System verweist dabei ebenso auf die Relation zu anderen Menschen. Vergleichsdimensionen sind häufig sozioökonomischer Natur oder verlaufen entlang der

Staatsbürgerschaft und Herkunft, absteigend entlang der verfügbaren sozioökonomischen Ressourcen:

„Ich weiß, dass meine Meinung zählt und wo ich sie einbringen kann.“

„Ich fühle mich erst als Teil der Demokratie, seit ich wählen darf. Davor hatte ich den Eindruck, ‚draußen zu stehen‘.“

„Ich fühle mich nicht so ganz als Teil der Demokratie, weil meine Meinung und meine Sorgen weniger wert sind und ich nicht den Eindruck habe, dass ich sie frei sagen kann.“

„Ich fühle mich als Teil der Demokratie, weil ich wahlberechtigt bin – was viele meiner Nachbarn und Kollegen nicht sind. Andererseits fühle ich mich gegenüber anderen Österreichern weniger als Teil des Systems, weil mich mit denen, ‚die bestimmen‘, nicht viel verbindet.“

„Ich fühle mich nicht als Teil der Demokratie. Für mich und meine Familie gelten all diese Dinge nicht.“

7. Und nun?

Die Studie bestätigt, dass weder rechtliche Gleichheit allein noch die bloße Ausweitung des Beteiligungskataloges ohne eine daran gekoppelte Beantwortung der Sozialen Frage zu mehr politischer Beteiligung führen. Vielmehr muss es der Demokratiepoltik darum gehen, der (zunehmenden) sozioökonomischen Ungleichheit entgegenzuwirken, um (wieder) mehr Menschen in demokratische Prozesse einzubinden. Die entscheidenden Faktoren für gesellschaftliches und politisches Engagement sind ökonomische und soziale Sicherheit in Form von formaler Bildung, Einkommen, einem gesicherten Arbeitsplatz und gesellschaftliche Anerkennung. Es gilt demnach, der Ausdünnung des Wohlfahrtsstaates entgegenzuwirken und (wieder) ein dichtes Geflecht von sozialen Beziehungen und öffentlichen Diensten zu bauen beziehungsweise zu stärken. Dies würde auch die Politikgestaltung generell erleichtern: „Von all den konkurrierenden und nur partiell miteinander zu vereinbarenden Zielen, die wir anstreben, muss an oberster Stelle der Abbau von Ungleichheit stehen. Bei dauerhafter Ungleichheit sind alle anderen erstrebenswerten Ziele viel schwerer zu erreichen“ (Judt 2010, 146). An die Ergebnisse unserer Studie schließen daher Empfehlungen an, die wir im Folgenden zur Diskussion stellen.

7.1 Responsivität und Repräsentation

Responsivität bezeichnet die Bereitschaft politischer AmtsträgerInnen, auf die Interessen der BürgerInnen einzugehen. Die Responsivitätsforschung untersucht, ob politische Entscheidungen mit dem Willen der Bür-

gerInnen übereinstimmen und wenn ja, ob alle Meinungen ihrem Stimmenanteil nach gewichtet werden – zählen also manche Meinungen mehr als andere und werden sie eher umgesetzt? „Wenn in einer Demokratie die Politik systematisch den politischen Präferenzen bestimmter sozialer Gruppen folgt, wohingegen die anderer missachtet werden, wird der Grundsatz politischer Gleichheit beschädigt“, so Lea Elsässer, Svenja Hense und Armin Schäfer (2017, 161), die für Deutschland eine über drei Jahrzehnte steigende ungleiche Responsivität erhoben haben. Für Österreich beziehungsweise Wien fehlen hierzu Daten, die Antworten unserer InterviewpartnerInnen legen jedoch Parallelen nahe.

Geht man auch für Österreich beziehungsweise für Wien von ungleicher Responsivität aus, gibt es zwei Möglichkeiten, dieser entgegenzutreten: Einerseits sind im Landtag vertretene und damit realpolitisch relevante Parteien gefordert, mehr Augenmerk auf die Interessen der sozioökonomisch benachteiligten Klassen zu legen. Andererseits muss das politische System neuen Parteien, die jene Interessen artikulieren, den Eintritt in den demokratischen Prozess erleichtern. Auf Grundlage der aktuellen Parteienförderung ist es nicht nur eine Frage der Themensetzung, ob eine neue Partei erfolgreich ist, sondern vor allem auch eine des Geldes. Um ein größeres Angebot an politischen Parteien zu schaffen, die sich sozioökonomischer Themen aus Sicht der Ressourcenschwachen annehmen, ist die Parteien- oder Demokratieförderung neu zu gestalten. Dieser Weg scheint jedoch aufgrund der Konkurrenzsituation, in die sich bestehende Parteien als Türsteherinnen des politischen Systems begeben müssten, verbaut.

So bleibt vor allem die erste Variante, bei der es darum geht, die Perspektiven der benachteiligten Klassen durch die bestehenden Parteien besser zu vertreten. Dies kann allen voran durch deskriptive Repräsentation erreicht werden: Mehr Menschen mit Migrationsgeschichte, Armutserfahrungen oder anderen Exklusionserfahrungen müssen für die politischen Parteien gewonnen und auf wählbare Plätze gereiht werden. Sie erweitern nicht nur die Sicht der Partei auf ein bestimmtes Thema, sondern stellen für die Wahlberechtigten auch die Möglichkeit zur Identifikation dar. Das in Wahlkampagnen oft besungene „Einer von uns“ oder „Eine von uns“ muss mit Leben erfüllt werden, indem Parteien mehr Mühe auf die Rekrutierung ihrer FunktionärInnen verwenden. In Österreichs Parteien ist die Personalauslese jedoch kaum formalisiert oder folgt einer gemeinsam erstellten Strategie. Wer auf einen wählbaren Listenplatz gesetzt wird, ist meist schon in der Partei verankert und hat sich bewährt, außerdem folgen manche Parteien einer internen Quote bezüglich des Geschlechtes. Nur selten kommen QuereinsteigerInnen zum Zug, die dann aber nicht als „einer“ oder „eine von uns“, sondern aufgrund ihrer Prominenz und ihrer medialen Gewandtheit angesprochen werden. Deskriptive Kriterien werden meist erst auf den hinteren Plätzen der Wahlliste

schlagend, wie schon Alfred Stirnemann mit dem Verweis auf „ZählkandidatInnen“ feststellte: Sie hätten die „Aufgabe, als kosmetische Korrektur zu wirken, um etwa die Kandidatenschaft einer Partei statistisch der Wähler- beziehungsweise Bevölkerungsstruktur stärker anzugleichen“ (Stirnemann 1988, 619). Diese Angleichung auf den wählbaren Plätzen beziehungsweise allen Funktionsebenen einer Partei herzustellen, könnte zu mehr Responsivität in den politischen Inhalten führen.

7.2 Klassenquote

Zur Überlegung steht außerdem, ob die Abbildung der sozioökonomisch schlechter gestellten Klassen mit einer freiwilligen Quote erreicht werden kann, wie sie einige österreichische Parteien als Geschlechterquote kennen, oder ob es eine Verankerung im Parteiengesetz braucht. In Österreich gab es im Vorfeld der Verabschiedung des neuen Bundesgesetzes über die Finanzierung politischer Parteien (Parteiengesetz 2012) die Forderung, die Parteienförderung an eine Frauenquote zu knüpfen. Als Beispiele dienen Frankreich, Irland oder Georgien: In Frankreich und Irland drohen Verluste der Parteienförderung oder Strafzahlungen bei Nichterfüllung der Quote, Georgien hingegen zahlt einen Bonus an jene Parteien, deren Kandidatenliste mindestens 20% Frauen aufweist. Könnten auf diese Weise mehr Menschen aus den unteren Rängen der Gesellschaft und/oder mit Migrationsgeschichte Einzug in die Parteien und damit in die Parlamente halten?

Die französische Ökonomin Julia Cagé spricht sich jedenfalls für eine Arbeiterklassenquote für gesetzgebende Körperschaften aus. Sie schlägt vor, mindestens ein Drittel der Sitze im Parlament für ArbeiterInnen, Angestellte und prekär Beschäftigte zu reservieren. Denn „the socio-occupational origin of representatives – and especially the job they had before entering politics – directly influences how they vote on legislation“ (Cagé 2020, 299).⁷ Cagé belegt im internationalen Vergleich, dass vor allem aufgrund der Schwächung der Gewerkschaften heute weniger PolitikerInnen der Arbeiterklasse denn je in den Parlamenten westlicher Demokratien sitzen. So kennen immer weniger MandatarInnen die sozioökonomische Realität des überwiegenden Teils der Bevölkerung aus eigener Erfahrung. Die Krise der Demokratie sowie der Aufstieg des Rechtspopulismus seien ebenfalls in diesem Repräsentationsdefizit begründet.

⁷ Dt.: „Die sozioberufliche Herkunft von Abgeordneten – und insbesondere der Beruf, den sie vor ihrem Eintritt in die Politik hatten – beeinflusst direkt, wie sie über Gesetze abstimmen“ [Übersetzung durch die Autorinnen].

7.3 Bürgerräte

Um mehr Repräsentation in der politischen Entscheidungsfindung herzustellen, kommen weltweit seit einigen Jahren geloste Bürgerräte zum Einsatz. Mittels qualifizierter Zufallsauswahl bilden sie die Bevölkerung als Minipopulus ab und bewirken gleiche Repräsentation entlang sozioökonomischer Kriterien. Sie stellen auf diese Weise die bislang einzige Erweiterung des Beteiligungskataloges dar, die strukturell auf die soziale Schiefelage der Partizipation antwortet. Denn ihre Wirkung besteht unter anderem darin, jene Menschen (wieder) in den politischen Prozess zu bringen, die nicht von selbst AktivbürgerInnen sind. Darüber hinaus gewährleisten sie durch den entschleunigenden Deliberations- und Moderationsprozess auch ein nichtpopulistisches Partizipationsinstrument, das gezielter Desinformation entgegenwirkt (vgl. Ehs 2020b).

Bürgerräte fungieren nicht als Ersatz, sondern als Ergänzung zu Wahlen. Ein Beispiel: Zur Erweiterung des pluralistischen Meinungsbildes und der Repräsentativität gründete das Parlament der deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens 2019 eine eigene Bürgerkammer in Form eines institutionalisierten permanenten Bürgerrats mit 24 Mitgliedern. Die BürgerrätInnen werden per Zufallslos entlang der Merkmale Geschlecht, Alter, Wohnort und Berufstätigkeit unter allen über 16-jährigen EinwohnerInnen (also auch NichtstaatsbürgerInnen) der Region Ostbelgien gezogen, um deskriptive soziale Repräsentation zu gewährleisten. Jene BürgerrätInnen sind 18 Monate lang als „PolitikerInnen auf Zeit“ tätig, beeinflussen die Agenda des Parlaments, legen selbständig Beratungsthemen fest, können Bürgergremien zu dringenden politischen Fragen ihrer Wahl einberufen und arbeiten bei der politischen Umsetzung mit der Regierung zusammen.

Mit der Einbeziehung „gewöhnlicher“ BürgerInnen soll erreicht werden, dass Meinungen von Menschen in den politischen Diskurs Eingang finden, die ansonsten aufgrund ihrer sozioökonomischen Lage in der politischen Elite kaum abgebildet sind. Im Frühjahr 2021 kündigte die österreichische Bundesregierung in Beantwortung des Klimavolksbegehrens einen Klimabürgerrat an, um – wie etwa nach dem Vorbild Frankreichs oder des Vereinigten Königreichs – die künftige Klimapolitik bereits in der Entscheidungsfindung sozial ausgewogen zu gestalten.

7.4 Wohlfahrtsstaat – Anerkennung und Würde

Mit dem Aspekt der Responsivität hängt auch zusammen, welchen Stellenwert Staatlichkeit im Leben der Menschen einnimmt. Binden die BürgerInnen lediglich Autorität und Gehorsam an den Staat oder sind es öffentliche Dienstleistungen und soziale Beziehungen? Tritt erwerbsarbeitslosen Menschen ein strafender oder ein unterstützender Staat gegenüber? Zählt jede Stimme gleich viel oder verhilft Finanzvermögen zu einer Macht, die

sich keiner Wahl stellen muss? Die Ergebnisse unserer Studie verweisen auf eine große Distanz zwischen den NichtwählerInnen und „den Mächtigen“, die sich für „unsereins“ ohnehin nicht interessieren. Insbesondere Menschen mit Armutserfahrung und von Arbeitslosigkeit Betroffene schildern als entwürdigend und demütigend empfundene Behandlungen durch staatliche RepräsentantInnen. Dies nährt die Überzeugung, für den Staat/die Politik weniger wert zu sein und einer benachteiligten Klasse anzugehören, die politisch ohnehin nichts ausrichten kann – weswegen es auch keinen Sinn hat, an den demokratischen Aushandlungsprozessen teilzunehmen. Die negativen Erfahrungen wurden zu einer emotionalen Hürde bei der Wahlbeteiligung. Unsere Daten belegen, dass das untere sozioökonomische Drittel, im Besonderen von Armut betroffene beziehungsweise armutsgefährdete WienerInnen, mit sozialer und politischer Ausgrenzung konfrontiert ist, was das Gefühl politischer Selbstwirksamkeit beeinträchtigt. Hier kommen der Politik zwei Aufgaben zu: Zum einen gilt es, den Sozialstaat wieder auszubauen, vor allem die Daseinsvorsorge nicht den Marktmechanismen zu unterwerfen. Das Risiko, durch soziale Netze zu fallen, steigt auch vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie weiter an, wobei in Österreich bereits im Jahr 2019 über 1,1 Millionen Menschen unter der Armutsgrenze lebten (vgl. Statistik Austria 2020). Zum anderen sind positive Erfahrungen mit staatlichen Institutionen zentral: Auf gesellschaftlicher und politischer Ebene gilt es, gegen Beschämung und Demütigung aufzutreten – sei es auf Ämtern, in Gesundheitseinrichtungen oder vonseiten politischer AkteurInnen. Wie staatliche VertreterInnen mit den Menschen umgehen, beeinflusst deren Verhältnis zu allem Staatlichen – einschließlich politischer Teilhabe. Hierbei geht es in erster Linie darum, mehr Mitsprachemöglichkeiten für die Betroffenen zu schaffen: bei der Arbeitsweise von Behörden, bei der Gestaltung von Gesetzen oder auch in der Art der medialen Berichterstattung (entsprechend den Empfehlungen der Armutskonferenz, vgl. Knecht 2018).

7.5 Demokratie als Alltagserfahrung

Unsere Studie verweist auf die Bedeutung von positiven Demokratieerlebnissen im Alltag – in Schule oder Arbeit – für die Beteiligung an Wahlen zu gesetzgebenden Körperschaften. Demokratie als Alltagserfahrung übersetzt sich in Teilnahme an den demokratischen Instrumenten des politischen Systems. So gehen ArbeitnehmerInnen, die ihre Arbeitsbedingungen mitgestalten können, auch häufiger zur Wahl. Gegenwärtig „macht Demokratie immer noch vor den Werkstören, Bürotürmen und virtuellen Arbeitswelten Halt“, beschreibt Stephan Lessenich (2019, 46) eine der unmittelbaren Grenzen der Demokratie. Einer (weiteren) Demokratisierung des Alltags – im Besonderen von Schule und Arbeit – ist daher

Vorschub zu leisten. Wer zwar alle paar Jahre zu den Urnen gerufen wird, tagtäglich in der Firma aber Hierarchie ohne Mitsprache erlebt, überträgt die Entfremdung im Erwerbsverhältnis auch auf sein Verhältnis zur Politik.

7.6 Wahlsystem

Im Vordergrund aller Bemühungen um eine entlang sozioökonomischer Kriterien gleicher verteilten Wahlbeteiligung muss also „eine breit gefächerte präventive Politik, die der dauerhaften sozialen Exklusion großer Bevölkerungsteile entgegenwirkt“ (Merkel und Petring 2011, 13), stehen. Darüber hinaus gibt es Maßnahmen, die sich allein auf den Wahltag und die Stimmabgabe konzentrieren, dabei aber die Einbettung von Partizipation in sozioökonomische Verhältnisse außer Acht lassen. Hierzu zählen Änderungen des Wahlsystems wie beispielsweise eine Wahlpflicht: Durch eine (Wieder-)Einführung der Wahlpflicht könnte die Teilnahme drastisch erhöht werden. Selbst SkeptikerInnen halten diese Maßnahme mittlerweile für diskussionswürdig (vgl. Schäfer 2015): Wird die Nichtbeteiligung an Wahlen nicht bloß als eine individuelle Entscheidung interpretiert, sondern im sozialen Kontext verstanden, dann könnte auch die Wahlpflicht ein legitimes Instrument sein, um der asymmetrischen Beteiligung entgegenzuwirken. Was würde sich im Parteienspektrum, im Wahlkampf oder gar in der politischen inhaltlichen Gestaltung ändern, wenn tatsächlich jede Stimme zählte?

Auch ein Superwahlsonntag kann diskutiert werden: Bei Wiener Landtags- und Gemeinderatswahlen hat es niemals eine Wahlpflicht gegeben, dennoch war die Wahlbeteiligung im internationalen Vergleich lange Zeit ungewöhnlich hoch. Außerordentlich hohe Wahlbeteiligungen gab es in den Jahren 1923, 1927 und 1983. Der Grund lag darin, dass damals die Wiener Landtags- und Gemeinderatswahlen gleichzeitig mit den Nationalratswahlen abgehalten wurden. Nationalratswahlen vermögen als „Wahlen erster Ordnung“ stets stärker zu mobilisieren. Superwahlsonntage, wie sie zum Beispiel Schweden praktiziert, könnten hier Synergien schaffen.

Neben Überlegungen zur Wahlpflicht sind auch finanzielle Anreize zur Wahlteilnahme nicht reflexartig abzuwehren. Bulgarien verknüpfte die Parlamentswahlen 2005 mit einer Wahllotterie und schrieb Gewinne wie einen PC aus, um gerade jene sozialen Klassen zum Wählen zu bewegen, die ansonsten wenig Sinn darin sehen. Staatliche Geldleistungen an bestimmte Verhaltensweisen zu knüpfen kennt man in Österreich zum Beispiel von der Bindung des Kinderbetreuungsgeldes an Mutter-Kind-Pass-Untersuchungen. Wenn die Republik Österreich ein Interesse an der Gesundheit der Menschen hat und dafür finanzielle Anreize bietet, könnte man ebenso für ein staatliches Interesse an hoher Wahlbeteiligung argumentieren.

7.7 Mobilisierung

Schließlich gilt für politische Parteien und PolitikerInnen, im Wahlkampf auch und gerade in jenen Bezirken und Stadtteilen zu mobilisieren, wo die Wahlbeteiligung zuvor niedrig war. WienerInnen mit geringen sozioökonomischen Ressourcen haben kaum direkten Kontakt zu gewählten RepräsentantInnen, und viele unserer NichtwählerInnen erzählten, dass in ihrer Wohngegend niemals Partei- oder Wahlveranstaltungen stattfänden. Hinzu kommt, dass aufgrund der ungleich verteilten Wahlberechtigung manche Wiener Grätzel von den Parteien offenbar bereits aufgegeben wurden: Wo fast die Hälfte der EinwohnerInnen nicht wahlberechtigt ist und die Wahlteilnahme beim letzten Mal niedrig war, scheint sich Wahlkampf nicht auszuzahlen. Diese ökonomische Sicht, die Wahlwerbeausgaben in zu erreichenden Stimmen berechnet, verkehrt allerdings das Gemeingut: Demokratie zählt zur Daseinsvorsorge und ist somit allen bereitzustellen.

7.8 Sozioökonomische Gleichheit

Der erste Schritt zu mehr Beteiligung liegt jedoch in der Erkenntnis seitens politischer EntscheidungsträgerInnen, dass politische Partizipation weniger auf Freiwilligkeit denn auf sozioökonomischen Prämissen beruht – und dass Ungleichheit die Demokratie untergräbt. Während rechtsautoritäre Parteien Gleichheit (beziehungsweise gesellschaftliche Homogenität) mittels Ausländerfeindlichkeit und Kulturkampf zu erreichen suchen, setzen sozialliberale Parteien seit einigen Jahrzehnten vor allem auf horizontale Anerkennung (wie Antidiskriminierungsrechte) – vergessen beziehungsweise hintangestellt wurde dabei vertikale Ungleichheit (Verteilungsfragen und soziale Sicherheit). Die Rückkehr der Klassenfrage auf die politische Agenda ist in Hinblick auf politische Partizipation und Repräsentation jedoch unerlässlich.

8. Fazit

Die Ergebnisse unserer Studie sind eindeutig: Sozioökonomische Ressourcen bestimmen die Erfahrungen der Menschen mit dem politischen System, und diese Erfahrungen entscheiden über ihr Vertrauen in die Demokratie und in die Wirksamkeit von Beteiligung. Bei den WienerInnen mit geringen sozioökonomischen Ressourcen münden fehlende Teilhabe an finanzieller Sicherheit und gesellschaftlicher Anerkennung sowie negative Erfahrungen mit den Institutionen des Staates im Gefühl, nicht Teil des Systems oder kein gleichwertiger Teil in diesem System zu sein. Daraus erwächst die Überzeugung, dass politische Beteiligung nichts ändert, weil

innerhalb des bestehenden Systems kein Interesse an einer Veränderung besteht. Nicht an Wahlen (oder anderen demokratischen Beteiligungsformen) teilzunehmen, ist an dieser Stelle nur mehr eine logische Folge.

Der sozialen Ungleichheit folgt damit auch in Wien politische Ungleichheit, denn ob die WienerInnen ihre Anliegen in den politischen Prozess einbringen beziehungsweise einbringen können, ist abhängig von ihren sozioökonomischen Ressourcen.

Soziale Ungleichheit übersetzt sich daher in politische Ungleichheit, weil sie ohnehin benachteiligte Bevölkerungsgruppen entmutigt, sich einzubringen. Daraus entsteht eine Wirkungskette von sozioökonomischer Ungleichheit, ungleicher politischer Beteiligung und politischen Entscheidungen zu Gunsten derer, die mitwirken, denn: Wer bereits über mehr Kapital im Sinne von Einkommen, Vermögen, formaler Bildung oder Berufsprestige verfügt, kann diesen Vorteil auch noch in politischen Ertrag übersetzen. Diese verzerrte politische Repräsentation untergräbt das Prinzip politischer Gleichheit und entzieht Gruppen mit weniger sozioökonomischen Ressourcen die Teilhabe an der politischen Gestaltung ihrer Lebensumstände.

Auch in Wien wird sich der Trend der letzten dreißig Jahre – zunehmende Einkommens- und Vermögensungleichheit, Anstieg von Arbeitslosigkeit und prekärer Arbeit – nicht nur fortsetzen, sondern im Zuge der Coronapandemie verschärfen. Zwar fängt der österreichische Sozialstaat immer noch viele Risiken auf, indem er Armut, Arbeitslosigkeit, Krankheit und Alter weitgehend dekommodifiziert. Doch das Sozialeigentum – und damit die Anrechte auf soziale Sicherungsleistungen, Pensionen, öffentliche Güter und Dienstleistungen – ist in den vergangenen Jahren geschrumpft. Damit einher ging ein dominierender politischer Diskurs, der die EmpfängerInnen dieser Sicherungsleistungen abwertet, ausgrenzt und für ihre Situation ausschließlich selbst verantwortlich macht. Auch die zu Beginn der Coronapandemie kurz aufgeflammt Diskussionen über Vermögenssteuern, ein höheres Arbeitslosengeld, eine Einkommenserhöhung für gering bezahlte „systemrelevante“ Arbeit oder eine Jobgarantie sind bislang nicht über die (außerparlamentarische) Opposition hinausgekommen.

Als Folge dieser Entwicklungen wird ebenso der sozioökonomische Spalt des Nichtwählens weiter aufgehen. Werden jedoch hauptsächlich die ressourcenstarken Stimmen gehört, geht das Recht noch weniger als bisher von einem repräsentativen Querschnitt des Volkes, sondern nur mehr von einem höchst exklusiven Teil davon aus. Unsere Studie bestätigt, dass weder rechtliche Gleichheit allein noch die bloße Ausweitung des Beteiligungskataloges zu mehr politischer Beteiligung führen, denn diese beruht weniger auf Freiwilligkeit denn auf sozioökonomischen Prämissen. Daher geht es vielmehr darum, der (zunehmenden) sozioökono-

mischen Ungleichheit entgegenzuwirken, um (wieder) mehr Menschen in demokratische Prozesse einzubinden. Die entscheidenden Faktoren für politische Partizipation sind ökonomische und soziale Sicherheit: formale Bildung, Einkommen, ein gesicherter Arbeitsplatz und gesellschaftliche Anerkennung. Politik, die mehr Menschen (wieder) gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht, stärkt die Demokratie.

Literatur

- Altzinger, Wilfried/Humer, Stefan/Moser, Mathias (2017). Entwicklung und Verteilung der Einkommen. In: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Hg.). Sozialbericht. Wien, 227–268. ISBN 978-3-85010-428-9.
- AMS (2020). Arbeitsmarktdaten. Online verfügbar unter <https://www.ams.at/arbeitsmarktdaten-und-medien/arbeitsmarkt-daten-und-arbeitsmarkt-forschung/> (abgerufen am 25.4.2021).
- Backhaus, Klaus/Erichson, Bernd/Plinke, Wulff/Weiber, Rolf (2008). Multivariate Analysemethoden. Berlin. ISBN 978-3-662-46076-4.
- Bivand, Roger (2019). Creating Neighbours. Online verfügbar unter <https://mran.microsoft.com/snapshot/2020-02-12/web/packages/spdep/vignettes/nb.pdf> (abgerufen am 25.4.2021).
- Boltanski, Luc/Chiapello, Ève (2003). Der neue Geist des Kapitalismus. Konstanz. ISBN 978-3-896-69991-6.
- Bortz, Jürgen/Döring, Nicola (2006). Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler. Heidelberg. ISBN 978-3-540-33306-7.
- Brown, Wendy (2015). Undoing the Demos. Neoliberalism's stealth revolution. Cambridge. ISBN 978-1-935-40853-6.
- Burzan, Nicole (2011). Soziale Ungleichheit. Eine Einführung in die zentralen Theorien. Berlin. ISBN 978-3-322-97109-8.
- Cagé, Julia (2020). The Price of Democracy. How Money Shapes Politics and What to Do about It. Cambridge. ISBN 978-0-674-98728-9.
- Castel, Robert (2000). Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit. Konstanz. ISBN 978-3-896-69874-2.
- Castel, Robert (2009). Die Wiederkehr der sozialen Unsicherheit. In: Robert Castel/Klaus Dörre (Hg.). Prekarität, Abstieg, Ausgrenzung. Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts. Frankfurt am Main/New York, 21–34.
- Dalton, Russell J. (2017). The Participation Gap. Social Status and Political Inequality, Oxford.
- Dörre, Klaus (2007). Prekarisierung und Rechtspopulismus – gibt es einen Zusammenhang? In: WISO Diskurs. Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, 24–34.
- Dörre, Klaus/Lessenich, Stephan/Rosa, Hartmut (2013). Soziologie – Kapitalismus – Kritik. Berlin. ISBN 978-3-518-29523-6.
- Ehs, Tamara (2019). Demokratie als soziale Klassenfrage? In: Günther Sandner/Boris Ginner (Hg.). Warum Demokratie Bildung braucht. Wien, 50–59.
- Ehs, Tamara (2020a). Krisendemokratie. Sieben Lektionen aus der Coronakrise. Wien. ISBN 978-3-854-76893-7.
- Ehs, Tamara (2020b). Krisenfeste Demokratie? Mehr Partizipation und breitere Deliberation! In: Thomas Köhler/Christian Mertens (Hg.). Jahrbuch für politische Beratung 2020/21. Wien, 86–98.

- Ehs, Tamara/Vospernik, Stefan (2020). Demokratie aus Perspektive der BürgerInnen. In: Reinhard Heinisch (Hg.). *Kritisches Handbuch des österreichischen politischen Systems*. BürgerInnen, Verfassung, Institutionen, Verbände. Wien, 79–115.
- Elhorst, Paul (2010). *Applied Spatial Econometrics: Raising the Bar*. *Spatial Econometric Analysis* 5 (1), 9–28.
- Elsässer, Lea (2018). Wessen Stimme zählt? Soziale und politische Ungleichheit in Deutschland. Frankfurt am Main. ISBN 978-3-593-51004-0.
- Elsässer, Lea/Hense, Svenja/Schäfer, Armin (2017). „Dem Deutschen Volke“? Die ungleiche Responsivität des Bundestags. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 27, 161–180.
- Epp, Derek/Borghetto, Enrico. 2020. Legislative agendas during periods of inequality: evidence from Europe and the United States. *Journal of European Public Policy*, 1–19.
- Ferschli, Benjamin/Kapeller, Jakob/Schütz, Bernhard/Wildauer, Rafael. (2017). Bestände und Konzentration privater Vermögen in Österreich. In: *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft* 167. Working-Paper-Reihe der AK Wien. Online verfügbar unter https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/wirtschaftswissenschaften/Bestaende_und_Konzentration_privater_Vermoegen_in_Oesterreic.pdf (abgerufen am 25.4.2021).
- Flick, Uwe (2007). *Qualitative Sozialforschung*. Hamburg. ISBN 978-3-499-55694-4.
- Hatz, Gerhard/Kohlbacher, Josef/Reeger, Ursula (2016). Socio-economic segregation in Vienna: A social-oriented approach to urban planning and housing. In: Tiit Tammaru/Szymon Marcinczak/Maarten van Ham/Sako Musterd (Hg.). *Socio-economic segregation in European capital cities*. London, 80–109.
- Hillen, Sven/Steiner, Nils (2020). The consequences of supply gaps in two-dimensional policy spaces for voter turnout and political support: The case of economically leftwing and culturally right-wing citizens in Western Europe. *European Journal of Political Research* 59 (2), 331–353.
- Hooghe, Marc/Kern, Anna (2017). The tipping point between stability and decline: Trends in voter turnout, 1950–1980–2012. *European Political Science* 16 (4), 535–552.
- Judt, Tony (2010). *Dem Land geht es schlecht*. Köln. ISBN 978-3-446-23651-6.
- Knecht, Alban (2018). Beschämung von Armutsbetroffenen – Erfahrungen und Gegenstrategien. *Soziale Arbeit* 68 (9), 342–349.
- Knittler, Käthe (2016). Atypische Beschäftigung im Jahr 2015 und im Verlauf der Wirtschaftskrise. *Statistische Nachrichten* 6, 416–422.
- Kreckel, Reinhard (2004). *Politische Soziologie der sozialen Ungleichheit*. Frankfurt am Main. ISBN 978-3-593-37598-4.
- Kritzinger, Sylvia/Wagner, Markus/Glavanovits, Josef (2018). Wählen mit 16. ErstwählerInnen bei der Nationalratswahl 2017. Online verfügbar unter https://www.parlament.gv.at/ZUSD/PDF/Endbericht_NRW_2017_final.pdf (abgerufen am 24.4.2021).
- Lamnek, Siegfried (2005). *Qualitative Sozialforschung*. Weinheim. ISBN 978-3-621-27544-6.
- LeSage, James/Pace, R. Kelley (2009). *Introduction to Spatial Econometrics*. London. ISBN 978-1-420-06424-7.
- Lessenich, Stephan (2019). *Grenzen der Demokratie. Teilhabe als Verteilungsproblem*. Stuttgart. ISBN 978-3-150-19625-0.
- Merkel, Wolfgang/Petring, Alexander (2011). Auf dem Weg zur Zweidrittel-Demokratie. Wege aus der Partizipationskrise. *WZB-Mitteilungen* 134.
- Merkel, Wolfgang/Petring, Alexander (2011). Partizipation und Inklusion. In: Friedrich Ebert Stiftung (Hg.). *Demokratie in Deutschland*. Berlin.
- Molina Xaca, Camilo/Quinz Hannah/Reinprecht, Christoph (2020). Sozialraum Monitoring: Durchmischung und Polarisierung in Wien. *AK Stadtpunkte* 34. Online verfügbar unter <https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/ppnresolver?id=AC16147518> (abgerufen am 25.4.2021).

- Pickett, Kate/Wilkinson, Richard (2009). Gleichheit ist Glück. Warum gerechte Gesellschaften für alle besser sind. Berlin. ISBN: 978-3-942-04809-5.
- Rosset, Jan/Stecker, Christian (2019). How well are citizens represented by their governments? Issue congruence and inequality in Europe. *European Political Science Review* 11 (2), 145–160.
- Schäfer, Armin (2015). Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet. Frankfurt am Main. ISBN 978-3-593-50198-7.
- Schlipphak, Bernd (2012). Verdrossen über PolitikerInnen und die Demokratie? Der Effekt des Vertrauens in PolitikerInnen auf die individuelle Demokratiezufriedenheit in Österreich. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 41 (4), 345–361.
- Schönherr, Daniel/Zandonella, Martina (2020). Arbeitsbedingungen und Berufsprestige von Beschäftigten in systemrelevanten Berufen in Österreich. Online verfügbar unter https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/arbeitundsoziales/arbeitsmarkt/AK_Studie_Arbeitsbedingungen_in_systemrelevanten_Berufen.pdf (abgerufen am 25.4.2021).
- Seliger, Maren/Ucakar, Karl (1984). Wahlrecht und Wählerverhalten in Wien 1848–1932. Wien. ISBN 3-224-16046-2.
- Solt, Frederick (2008). Economic Inequality and Democratic Political Engagement. *American Journal of Political Science* 52 (1), 48–60.
- Sozialministerium (2020). BALI-Datenbank. Online verfügbar unter <https://www.dnet.at/bali/> (abgerufen am 25.4.2021).
- Statistik Austria (2020). Tabellenband EU-SILC 2019. Einkommen, Armut und Lebensbedingungen. Online verfügbar unter https://www.statistik.at/web_de/frageboegen/private_haushalte/eu_silc/index.html (abgerufen am 25.4.2021).
- Stirnmann, Alfred (1988). Rekrutierung und Rekrutierungsstrategien. In: Pelinka, Anton/Plasser, Fritz (Hg.). *Das österreichische Parteiensystem*. Wien. 599–643.
- Strauss, Anselm (1998). *Grundlagen qualitativer Sozialforschung. Datenanalyse und Theoriebildung in der empirischen soziologischen Forschung*. Stuttgart. ISBN 978-3-825-21776-1.
- Verba, Sidney/Schlozman, Kay/Brady, Henry (1995). *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*. Harvard. ISBN 978-0-674-94293-6.
- Zandonella, Martina/Hacker, Evelyn (2016). Schadet Ungleichheit der Demokratie? Die Auswirkungen von lokaler Einkommensungleichheit auf das Nichtwählen in Österreich am Beispiel der Nationalratswahl 2013. *Wirtschaft und Gesellschaft* 42 (2), 303–323.
- Zandonella, Martina/Heinz, Janine (2018). Junge Menschen und Demokratie in Österreich. Forschungsbericht im Auftrag des Österreichischen Parlaments. Online verfügbar unter https://www.parlament.gv.at/ZUSD/PDF/SORA_Bericht_Parlament_Junge_Menschen_und_Demokratie_2018_BF.pdf (abgerufen am 23.04.2021).
- Zandonella, Martina/Baumegger, David/Sturmberger, Werner (2020). Zur psycho-sozialen Situation der WienerInnen während der Corona-Pandemie. SORA-Studie im Auftrag von MA23, PSD, PID und FSW.
- Zandonella, Martina (2020). *Demokratie Monitor 2020*. Online verfügbar unter <https://demokratiemonitor.at> (abgerufen am 23.4.2021).
- Zandonella, Martina (2019). *Demokratie Monitor 2019*. Online verfügbar unter <https://demokratiemonitor.at> (abgerufen am 24.4.2021).

Zusammenfassung

An den Wiener Landtags- und Gemeinderatswahlen 2020 nahm mehr als ein Drittel der wahlberechtigten WienerInnen nicht teil – und die Wahlbeteiligung war ungleich verteilt. Es sind nämlich sozioökonomische Ressourcen, die über die Erfahrungen der Menschen mit dem politischen System bestimmen und letztlich über ihr Vertrauen in die Demokratie und in die Wirksamkeit von Beteiligung entscheiden. Die Höhe des Einkommens und Vermögens, die Beschäftigungsart beziehungsweise Arbeitslosigkeit, die formale Bildung sowie der gesellschaftliche Status wirken sich auf die politische Partizipation der Menschen aus. Darauf weisen zahlreiche internationale Studien seit Langem hin; für Wien fehlte bislang allerdings eine detaillierte Analyse. Diese Forschungslücke konnte nun geschlossen werden.

Abstract

More than a third of eligible Viennese voters did not participate in the Vienna municipal elections of 2020 – and this voter turnout was unevenly distributed. It is socio-economic resources that determine people's experiences with the political system and ultimately their trust in democracy and the effectiveness of participation. The level of income and wealth, the type of employment or unemployment, formal education and social status all have an impact on people's political participation. Numerous international studies have been pointing this out for a long time; however, a detailed analysis for Vienna has been missing until now. This research gap has now been closed.

Schlüsselwörter: Wahlbeteiligung, soziale Ungleichheit, Partizipation, Mixed Methods-Design.

Keywords: voter turnout, social inequality, participation, mixed methods design.

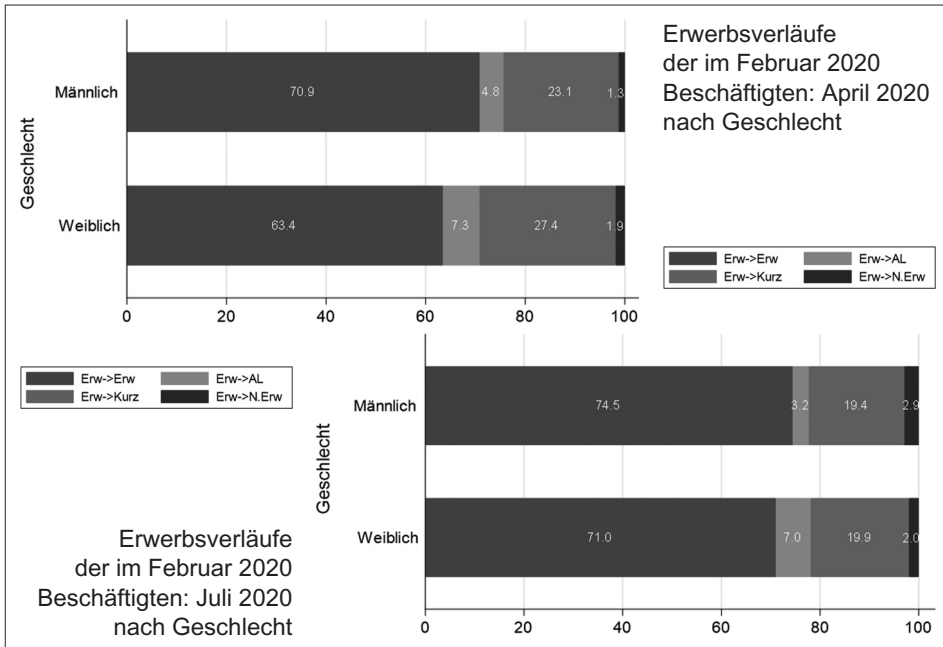
JEL-codes: C21, H10, H75, I31, Z18.

Erratum

Im Heft 4/2020 des 46. Jahrgangs der Wirtschaft und Gesellschaft ist uns auf S. 545 in der Grafik 3 ein Fehler unterlaufen. Das zweite Diagramm zeigt nicht wie beschrieben die Verläufe bis Juli 2020, sondern ist eine Wiederholung des ersten Diagramms.

Die korrekte Grafik 3 finden Sie anbei.

Im Online Archiv wurde bereits die korrigierte Ausgabe hochgeladen.



REZENSIONARTIKEL

Ungerechtfertigte Vermögensverhältnisse

Rezension von: Thomas Piketty (2020). *Kapital und Ideologie*. München, C.H. Beck, 1.312 Seiten. Gebundenes Buch. EUR 41,10. ISBN 978-3-406-74571-3.

*„Dialektiker sein heißt den Wind der Geschichte in den Segeln haben.
Es genügt aber nicht, über die Segel zu verfügen.
Die Kunst, sie setzen zu können, ist das Entscheidende.“*
Walter Benjamin

Normative Zugänge sind in der Wirtschaftswissenschaft ungerne gesehen. Ökonomische ExpertInnen beschwören die Notwendigkeit einer Absenz von gesellschaftspolitischen Urteilen in der Forschung. Werte sollen von Fakten getrennt werden, und das archimedische Fundament der Forschung soll auf empirischen Daten und eleganten Modellen ruhen. Doch auch der Expertenstatus von SozialwissenschaftlerInnen und damit ihre Reputation in Medien und Politik hängt in entscheidender Weise von einer positivistischen Präsentation ihrer Analysen ab.

Konservative ÖkonomInnen kritisieren an linken ÖkonomInnen deren normativen gesellschaftskritischen Zugang. Mit dem eigenen affirmativen Zugang wird hingegen Faktennähe assoziiert. Wollen die einen explizit eine gerechte Gesellschaft, so unterstellen die anderen, dass nur der ungleiche Status quo zu haben ist. Geht es den einen um gesellschaftliche Möglichkeiten, so halten die anderen die Wirklichkeit des gesellschaftlichen Status quo für die einzige Möglichkeit. Beide Zugänge sind letztlich normativ: der eine Ansatz ist implizit und der andere Zugang explizit normativ.

Thomas Piketty geht es in *„Kapital und Ideologie“* ausdrücklich um eine gerechte Gesellschaft. Mit seiner Arbeit strebt er einen partizipativen Sozialismus an. Dies bedeutet eine Überwindung des Kapitalismus und des Privateigentums.

Die Zielsetzung seiner Forschung liegt folglich nicht allein im akademischen Feld. Piketty fragt nicht: „Was ist *state of the art* in der Volkswirtschaftslehre und wie platziere ich meinen Ansatz erfolgsversprechend in der wissenschaftlichen Gemeinschaft?“, sondern er versucht soziale Wirklichkeit zu verstehen, um einen Beitrag zu ihrer Veränderung zu leisten. Kritik an der Neoklassik ist folglich keine Lebensaufgabe von Piketty. Es geht in seinem Werk auch nicht um einen Offenbarungseid zur Frage: „Wie hältst du es mit der Cambridge-Kontroverse?“, sondern um die Frage: „Wie können wir unsere Gesellschaft sozial gerechter machen?“ Wenn Post-KeynesianerInnen ihm nach der Publikation von *„Kapital im 21. Jahrhundert“* seine neoklassische Denkweise zum Vorwurf machten, dann verfehlten sie die Ziele von Piketty. Ihm geht es um soziale Realität und nicht um Steine im wissenschaftlichen Legokasten.

Hierbei setzt er primär auf die Sprengkraft empirischer Daten. Valide Daten, lange Zeitreihen, neue Datenquellen und originelle Grafiken sind ihm wichtiger als theoretische Modelle. So konnte er die zivilgesellschaftliche Bewegung *Occupy Wall Street* beeinflussen und fand bereits mit seinem ersten Werk 2014, „*Kapital im 21. Jahrhundert*“, Millionen von interessierten LeserInnen.

Sein Buch „*Kapital und Ideologie*“ nutzt nun originäre Daten, welche im Rahmen seiner World Inequality Database – www.wid.world – gesammelt wurden. Diese Datenbasis ist die umfassendste Datenbank zur Geschichte der Einkommens- und Vermögensverteilung in mehr als 80 Ländern. Einkommensdaten zu Österreich finden sich seit der Arbeit von Emanuel List und Stefan Jestl im Jahr 2020 in dieser Datenbank.

„*Kapital und Ideologie*“ ist ein beeindruckendes Beispiel einer wirklichkeitsnahen Ökonomik. Das Objekt seiner Kritik ist die *Hyperungleichheit* in der Gesellschaft. Vielleicht ist es auch eine Sache des Temperaments, wie die Historie der sozialen Ungleichheit gelesen wird, und vielleicht trägt sein augenscheinlicher Optimismus zu gewandelten Machtverhältnissen in sozialen Auseinandersetzungen bei. Jedenfalls erlaubt ihm seine optimistische Gesinnung, wirtschaftspolitische Vorschläge zur Ausgestaltung einer sozialistischen Gesellschaft zu machen. Piketty bleibt nicht bei einer Kritik des Kapitalismus stehen. Dies macht sein Werk so attraktiv für junge SozialwissenschaftlerInnen auf der ganzen Welt.

Piketitys Werk wird mittlerweile so häufig rezensiert, dass eine Metarezension Sinn haben würde. Die Auswahl eines neuen Zugangs zu seinem Œuvre ist fordernd, da die Gefahr von Redundanzen massiv ist. Oft wurden bereits die begriffliche Unterscheidung von Kapital und Vermögen und die Differenzen Piketitys Termini zur Marx'schen Begrifflichkeit thematisiert.

Ich will mich in meiner Rezension daher auf den zweiten Schlüsselbegriff im Titel des Werkes konzentrieren: Ideologie. Auch dies ist ein zentraler Terminus im marxistischen Denken. Im Titel des Buches von Piketty dient die Konjunktion „und“ vorerst nur dazu, Kapital mit Ideologie zu verbinden. Grundsätzlich kann mit dieser Konjunktion aber schlicht alles mit allem verbunden werden. Vorab ist daher nicht klar, in welchem Verhältnis Ideologie und Kapital zueinanderstehen, und ich möchte argumentieren, dass diese Aufgabe weiterhin ungelöst ist.

Empirische Datenfülle

Die Datenfülle im Werk von Piketty begeistert. Zu den im westlichen, eurozentrischen Denken meist vernachlässigten Regionen im Süden finden sich im zweiten Buch von Piketty hochinteressante Informationen. „*Kapital und Ideologie*“ bietet detaillierte Länderanalysen zu China, Indien, Russland usw. Es ist seine Hoffnung, dass sich aus den neuen Dateninformationen auch ein gewandeltes Verständnis von Eigentum und Gerechtigkeit ergeben kann.

Doch Datenaufklärung und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen stehen nicht unbedingt in einem stringenten Zusammenhang. Es ergeben sich bereits in der Statistik konzeptuelle Herausforderungen. Ein Beispiel: Der Anteil der Top 10% am gesamten Einkommen beträgt in Europa weniger als 35%, aber fast 70% im Nahen Osten, in Südafrika und in Katar (815). Geht es demnach den unteren

und mittleren Schichten in Europa doppelt so gut wie jenen in Südafrika? Piketty findet dies unpassend. „*Wir müssen jedoch im Hinterkopf behalten, dass praktisch weltweit die Ungleichheit groß ist und weiter wächst (auch in Europa)*“ (818). Was wissen wir dann zur angemessenen Höhe der Ungleichheit? Ist der Anstieg der Ungleichheit wichtiger als das Niveau der Ungleichheit?

Eine Kapitelüberschrift (819ff) lautet etwa „*Gipfel der Ungleichheiten im Nahen Osten*“. Mit anderen Worten: Es wird auch bei Piketty – wie in unzähligen OECD-Berichten zuvor – die soziale Ungleichheit zwischen Ländern verglichen. Nur stellt er kein simples Ranking nach der Höhe von Gini-Koeffizienten an, sondern betrachtet Anteile von diversen Gruppen am Gesamten.

Für Piketty sind die Indikatoren, welche wir zur Beschreibung der Ungleichheit heranziehen, zentral. Am Beispiel des Gini-Koeffizienten zeigt Piketty die Vorteile seines *Anteil-Ansatzes*, der besonders auf die Anteile am rechten Ende der Verteilung achtet. So empfiehlt er mit Dringlichkeit, dass eher die Top 10% betrachtet werden sollen als der synthetische Gini-Koeffizient. Dieser sei für die Menschen auch nicht anschaulich genug. Ein Gini-Koeffizient von 0,8 entspräche etwa einem 80%-Anteil der Top 10%. In den HFCS-Daten für den Euroraum findet sich diese Entsprechung aber nicht. Der Anteil der vermögendsten 10% ist geringer. Dies mag an der mangelhaften Qualität der Survey-Daten liegen, die den rechten Rand der Vermögensverteilung nur ungenügend erfassen. Und Piketty glaubt dies wohl. So schreibt er: „*Die EZB druckt hunderte Milliarden Euro (oder sogar tausende Milliarden, wie wir noch sehen werden), um die europäische Wirtschaft und die Vermögenspreise zu beeinflussen, aber die Verteilung der Vermögen kann sie nicht korrekt messen*“ (844). Es zeigt auch ein wichtigeres Problem als die mangelhafte Qualität von freiwilligen Selbstauskünften zu Privatvermögen in Befragungen.

Die heterogenen Entwicklungen in den verschiedenen Ländern und Regionen mittels Indikatoren zur Ungleichheit zu vergleichen, ist an sich problematisch. Groß sind die Unterschiede in Institutionen, wie Pensionssystemen, Gesundheits- und Bildungssystemen. Piketty wählt in der Darstellung den Weg der Komplementarität: Statistik plus geschichtliche institutionelle Länderanalyse. Damit bietet er eine Fundgrube von neuen Einsichten und Perspektiven.

Doch aus Daten zur Ungleichheit allein können keine normativen Schlussfolgerungen gezogen werden. Ob die Top 10% nun 60% oder 80% haben, kann über die Länder leicht verglichen werden. Ob dies hoch oder niedrig ist, bedarf bereits einer Bezugnahme auf national unterschiedliche Institutionen. Und normativ wäre zu sagen, wann viel zu viel ist.

Auch ein statistischer Fokus kann eine immanente Reichenlastigkeit nicht vermeiden. Selbst Piketty hat in seinen statistischen Darstellungen ein vermutlich ungewolltes Bias zuungunsten der Armen. Verglichen werden Top 1%, Top 10% und Bottom 50%. Ein Vergleich vom reichsten 1% mit den unteren 50% ist aber – wenngleich in der Literatur üblich – verzerrend (Schürz 2017). Weil viele Menschen kein Vermögen haben, nehmen ForscherInnen 50-mal mehr von dieser Gruppe in die Beobachtung als vom Top 1%. Arme Menschen zählen selbst in der Statistik weniger. Mit anderen Worten, auch in der Statistik finden sich die Spuren der sozialen Ungleichheit.

Zudem erlauben die Anteile der Bottom 50% nur vage Assoziationen zu Begriffen sozialer Klasse. Die unteren 50% grenzen nicht die Arbeiterklasse ab. Ebenso ist das Top 1% nicht mit dem Adel im Feudalismus ident. Klerus und Adel machten seit dem 14. Jahrhundert nie mehr als 3,4% aus. Vor der Französischen Revolution waren es nur noch 1,5%. Doch diese kleine Gruppe besaß fast die Hälfte aller Ländereien.

Perzentile sind kein geeigneter Nachfolgebegriff für soziale Klassen. Sie erlauben nur Assoziationen zu sozialen Klassen. Diese Konstrukte müssten genauer befragt werden. Die Gemeinsamkeiten innerhalb der einzelnen Perzentile sind unterschiedlich. Besonders das Top 1% ist höchst heterogen zusammengesetzt, aus einer kleinen Gruppe von MilliardärInnen, die sich klar von MillionärInnen unterscheiden.

Und Veränderungen der Ungleichheitsindikatoren über die Zeit sind normativ nicht haltbar. Auch wenn die Ungleichheit zurückginge, wäre sie unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten manchen Menschen (hoffentlich) zu hoch. Allein die evidente Not von Obdachlosen begründet eine Notwendigkeit zur Umverteilung. Es wäre das Gerechtigkeitsprinzip des Bedarfs, welches hierbei das Handeln leiten müsste. Aus den Daten zur Verteilung hingegen – ob nun Gini-Koeffizienten oder Anteile von Perzentilen – lässt sich wenig an wirtschaftspolitischen Empfehlungen ableiten. Und Daten zum Vermögen der reichsten Menschen in der Gesellschaft faszinieren. Die Zuwächse an Milliarden USD Nettovermögen bei wenigen MilliardärInnen in Zeiten der Pandemie lassen staunen. Nur Faszination stimmt nicht kritisch, und Empörung überwältigt emotional und droht auch abstupfen zu lassen.

In Tabelle 1 ist allein über die Namen der Eigentümer(familien) die Historie persistenter Ungleichheit für Österreich nachzuvollziehen.

Tabelle 1: Die zehn größten privaten Waldbesitzer Österreichs gereiht nach Waldfläche in Hektar

Eigentümer	Größe in ha
1 Esterházy-Stiftungen	28.020
2 Franz Mayr-Melnhof-Saurau	28.000
3 Fürstl. Schwarzenberg'sche Familienstiftung	18.341
4 Benediktinerstift Admont	14.300
5 Familie Habsburg Lothringen	12.735
6 Stiftung Fürst Lichtenstein	11.758
7 Stift Lilienfeld	11.200
8 Prinzhorn Holding	10.925
9 Stift Heiligenkreuz	10.207
10 Ernst Wilhelm Ferdinand von Baumbach (Alwa Vermögensverwaltung)	9.388

Quelle: Österreichisches Forst-Jahrbuch 2019, GEWINN Magazin 7/8/19.

Komparative Urteile zur Ungleichheit – höher respektive niedriger – sind historisch möglich, und auf solche Vergleiche bezieht sich Piketty in seinem Werk weitgehend. So waren Steuersätze von 70 bis 80% in den 1920er- bis 1960er-Jahren

kein Problem für die Bevölkerung gewesen. Sie hätten nur einen kleinen Teil der Bevölkerung (etwa 1%) betroffen. Diese hohen Steuersätze indizieren für Piketty, dass Steuererhöhungen für die Vermögenden auch heute wieder möglich wären. Doch für das Ziel eines partizipativen Sozialismus ist mehr vonnöten als der historische Nachweis, dass es bereits einmal funktioniert hat. Es bedarf eines gesellschaftlichen Willens, damit es aktuell wieder möglich wird.

Und ob eine politische Wende zu einer emanzipatorischen Gesellschaftspolitik erkennbar ist, muss bezweifelt werden. Die Staaten selbst haben vor der Aufgabe, Vermögen zu erfassen, kapituliert, schreibt Piketty (860). Nur ist es tatsächlich so, dass die Staaten an einer Aufgabe gescheitert sind, oder wollten sie gar nicht damit beginnen? Im Informationszeitalter und in einer Zeit von Big Data wären die Möglichkeiten für eine hinreichend gute Datenlage besser denn je. Die tatsächlich unzulängliche Datenbasis behindert jedenfalls eine weltweite Diskussion über Ungleichheiten. Und für Pikettys Werk ist der Versuch einer Verbesserung der Datenbasis zentral.

Was die Unzahl der Daten für die LeserInnen von „*Kapital und Ideologie*“ bedeutet, ist eine offene Frage. In der Zahlenwelt können viele Menschen Millionen und Milliarden kaum unterscheiden, und Vermögenskonzentration bleibt ein vager Begriff, weil keine konkreten Lebenserfahrungen damit verbunden sind. Die abstrakten und weiterhin unzureichenden Zahlen zu den Reichsten weisen aber auf kein technisches Problem hin, welches an ExpertInnen delegiert werden kann. Denn auch die ÖkonomInnen bewegen sich in institutionellen und ideologischen Abhängigkeiten. Nehmen wir als Beispiel nur rezente Vorschläge zur Vermögenssteuer von progressiven ÖkonomInnen. Über die vorgeschlagenen Steuersätze, Freibeträge und Ausnahmen loten ExpertInnen pragmatisch und intuitiv *das Zumutbare* in der Gesellschaft aus, anstatt zu versuchen, das Zumutbare zu verschieben und den Möglichkeitsraum zu erkunden.

Nicht zuletzt deswegen richtet Piketty in seinem zweiten Hauptwerk wohl den Blick auf die Ideologie der Ungleichheit. Der Fokus von Piketty auf den Rechtfertigungen der Ungleichheit ist eine entscheidende Erweiterung gegenüber seinem ersten Werk. Rechtfertigungen zur Ungleichheit müssen in einer Demokratie gegeben werden. Die Fragen zur sozialen Ungleichheit – was ist eine hohe Ungleichheit und was ist exzessiv? – finden keine Antwort in Statistiken, sie werden sozial ausgehandelt.

Die beeindruckende Akribie im Umgang mit Daten bei Piketty korrespondiert mit seiner großen Neugier bei historischen Fragestellungen. Man kann aber auch nachvollziehen, dass sich manche sozialwissenschaftliche ForscherInnen mit den Ergebnissen ihrer Arbeit in Pikettys Werk nicht hinreichend repräsentiert sehen. Seine vagabundierende Zugangsweise und seine intellektuell offene Haltung sind es, welche das Werk von Piketty lebendig machen. Pikettys LeserInnen werden zu einem eigenständigen Nach- und Weiterdenken angehalten. „*Sozialwissenschaftler haben großes Glück. Sie werden von der Gesellschaft dafür bezahlt, Bücher zu lesen (...)*“ (1.279). Und sein Ziel benennt Piketty im Satzesatz des mehr als 1.300 Seiten starken Wälzers, „*das Interesse des Lesers an neuen Fragen zu wecken*“.

Ideologische Ungleichheit

Ungleichheit ist für Piketty „*keine wirtschaftliche oder technologische, sie ist eine ideologische und politische Ungleichheit*“ (21). Dies ist eine weitreichende Behauptung. Soziale Ungleichheit könnte so charakterisiert werden, dass sie *auch* ideologisch begründet sei. Bei Piketty ist es aber viel mehr. Ideologie ist *die* wesentliche Eigenschaft von Ungleichheit. Argumentiert wird demnach, dass die ideologische Natur der Ungleichheit zentral sei. Piketty schreibt, dass Gesellschaften nicht ohne Ideologien auskommen, mit denen sie ihren Ungleichheiten einen Sinn zu geben versuchen. Es komme entscheidend auf Ideen und den Diskurs zu Ungleichheit an. Dies lässt an Jürgen Habermas (deliberative Demokratie) denken, den Piketty aber interessanterweise nicht rezipiert haben dürfte, obwohl er in seinem öffentlich zugänglichen Folienset zu „*Kapital und Ideologie*“ mit der dringlichen Aufforderung zur Debatte schließt (Piketty 2020).

Piketty will „*jeder Ideologie der Vergangenheit eine Chance geben*“ (24). Zu diesen Ideologien zählen jene der trifunktionalen, sklavenhalterischen, kolonialistischen, proprietaristischen, kommunistischen und neoproprietaristischen Gesellschaften. Diese großflächige historische Einteilung ist in ihrer Grenzziehung gut nachvollziehbar. Sie macht die Bedeutung der jeweiligen Ideologien in den verschiedenen Gesellschaften mit unterschiedlichen Institutionen und Ordnungen aber nicht unbedingt zu einem gut abgrenzbaren Untersuchungsgegenstand.

Welche Ideologie liegt etwa der gewaltsamen Aneignung von Vermögen zu Grunde? Ist es nur das Recht der Stärkeren oder der Triumph der Siegreichen in der Schlacht? Bereitet eine Ideologie der Globalisierung den Vermögenserwerb russischer Oligarchen im Ausland vor oder folgt die Ideologie erst bei der sozialen Akzeptanzabsicherung der Immobilien in London?

Das Ideologieverständnis von Piketty ist ein neutrales, gemeint sind die vorherrschenden Denkweisen und Weltanschauungen in einer groben Annäherung. Die alten dreigliedrigen Gesellschaften sind denjenigen moderner Gesellschaften recht ähnlich. Denn selbst in den trifunktionalen Gesellschaften gab es zuweilen soziale Durchlässigkeit. So wurden Bürgerliche geadelt, und Geistliche stammten aus den beiden anderen Klassen. Diese Ähnlichkeit bedeutet aber umgekehrt ebenso, dass sich im heutigen System die alte Undurchlässigkeit findet.

Da Piketty sich in marxistischer Tradition einordnet, ist zu fragen, welche Bedeutung die Marx'schen Begriffe bei ihm haben. Mir scheint, er versteht sein Werk als empirische, datengeleitete Erweiterung des Marx'schen Oeuvre. Mit seinen zentralen Begriffen, Kapital und Ideologie, operiert er recht metaphorisch.

Ideologie ist üblicherweise ein negativ besetzter Begriff. Entweder werden damit aufrührerische Narrative jenseits der Wissenschaft bezeichnet oder ein Denken, das sich in den Dienst der Herrschenden stellt. Ideologien erfüllen für die Reproduktion von Herrschaft eine wichtige Rolle. Wenn eine soziale Klasse ihre partiellen Interessen als allgemeine Interessen ausweisen kann, spricht Marx von einem *notwendig falschen Bewusstsein*.

In den Diskussionen der Zweiten Internationale verlor der Ideologiebegriff seine kritische Prägung. Er wurde fortan neutral zur Bezeichnung jeder Form von Theorien und Bewusstsein gebraucht.

Marx hingegen war sich darüber im Klaren gewesen, dass die Ideologen der Bourgeoisie und die Bourgeoisie, die Repräsentanten und die Repräsentierten auseinanderfallen können. Heute wäre dies die Unterscheidung zwischen MilliardärInnen und deren medialer und politischer Vermögensverteidigungsindustrie. Unter den MilliardärInnen finden sich schließlich BefürworterInnen einer Erbschafts- oder einer Vermögenssteuer, während die ApologetInnen der Ungleichheit stets das Freiheitsmoment und die innovative Kraft der UnternehmerInnen betonen.

In der Frankfurter Schule ging es um Ideologiekritik unter den Bedingungen politischen Scheiterns emanzipatorischer Bestrebungen. Diese Verknüpfung hätte dem Ideologiebegriff bei Piketty auch gutgetan. Denn nicht klar ist, welche Ungleichheitsideologie im Zentrum steht: Ist es jene zu Einkommen oder die zu Vermögen? Ist es die Meritokratie und damit die Welt der Arbeitseinkommen, dann wäre die Vermögenswelt mit den Erbschaften nicht legitimiert. Ist es jedoch die Familientradition mit Akzeptanz dynastischer Vermögensbildung, dann läuft die Ideologie über die hervorragende Stellung mancher Menschen in der Gesellschaft. Soziale Ungleichheit war zudem – nicht zuletzt aus Datengründen – allzu lange eingeeengt auf Einkommensungleichheit.

Zu diesen Konflikten zwischen Ideologien ist Forschung noch ausständig. Piketty unterläuft diese Notwendigkeit mit Begriffen wie *Hypermeritokratie* und *Hyperkapitalismus*. Doch diese Begrifflichkeit vertraut zu sehr auf die Sprengkraft des Evidenten. Und an manchen Stellen zweifelt er wohl auch an der Trennschärfe zwischen Ideologien. So schreibt er: „*Der meritokratische Diskurs zielt im Grundsatz darauf ab, die Gewinner in den Himmel zu heben und die Verlierer des ökonomischen Systems zu stigmatisieren, weil es ihnen angeblich an Verdienst, Fleiß und sonstigen Tugenden fehlt. Es handelt sich natürlich um eine alte Ideologie, die alle Eliten, überall auf der Welt, in der einen oder anderen Form benutzt haben, um ihre Position zu rechtfertigen*“ (888).

Piketty stellt dann die weiterführenden und vielschichtigen Fragen: Wie funktioniert eine Entsakralisierung des Privateigentums? Und was ist gerechtes Eigentum?

Sakralisierung des Eigentums

Das 19. Jahrhundert bestimmt Piketty als das Jahrhundert der Sakralisierung des Privateigentums und der Eigentumsrechte. „*Die Sakralisierung ist im Grunde eine natürliche Reaktion auf die Angst vor der Leere*“ (168), lautet ein kryptischer Satz von Piketty, der auf das Ende der Religion als politischer Ideologie verweist. Im 19. Jahrhundert ist es das Versprechen eines Zugangs aller zu Eigentum und dessen Absicherung durch den Staat, welches die grundlegende Ideologie darstellt. Sakralisiertes Eigentum widersetzt sich seiner deliberativen Befragung. Der quasi-religiöse Charakter von Privateigentum verhindert seine rationale Befragung. Die Eigentumsfrage wurde auch von der Französischen Revolution unberührt gelassen. Hilfreich war, dass die jahrhundertelange Tradition der Eigentumsrechte ihnen einen *friedlichen Anschein* verlieh.

Sehr früh im Christentum gab es Lehren zu Eigentumsfragen, Erbschaften und

die Herausbildung von Wirtschafts- und Finanzrecht im Mittelalter waren von entscheidender Bedeutung in Eigentumsfragen. Kirche und kommunistische Partei in der Betrachtung von Ungleichheit zu verschränken, zeigt eine spitzbübische intellektuelle Freude an Datenanalysen. Die Kirche als Besitzerin großer Ländereien ist selten ein Thema gesellschaftskritischer Einwände. Die Kirche hatte im Frankreich des Ancien Régime einen Anteil von etwa 30% am gesamten Vermögen. Piketty verweist darauf, dass dies heute in etwa dem Anteil des chinesischen Staates am Nationalkapital entspricht.

Die Kommunistische Partei Chinas und die Kirche seien Projekte, die nur auf Basis einer stabilen Vermögensungleichheitsgrundlage verwirklicht werden können. Die religiöse oder ideologische Komponente beider Zugänge wird aber nicht herausgearbeitet, sondern allein deren Datenverwandtschaft.

Doch was erlaubt uns ein annähernd gleicher Anteil von Kirche und Kommunistischer Partei hinsichtlich Ideologie zu schlussfolgern? Rechtfertigen unterschiedliche Ideologien demnach in etwa einen gleichen Grad an Vermögenskonzentration? Wie kann Ideologie dann eine zentrale Rolle bei der Rechtfertigung von Ungleichheit spielen?

Ungleichheitsregime beruht auf einer Theorie von Gerechtigkeit

Piketty zitiert zustimmend den berühmten Satz von Karl Marx und Friedrich Engels aus dem Kommunistischen Manifest von 1848: „*Die Geschichte aller bisherigen Gesellschaft ist die Geschichte von Klassenkämpfen.*“ Gleich danach formuliert er diesen Schlüsselsatz aber in entscheidender Weise um: „*Die Geschichte aller bisherigen Gesellschaft ist die Geschichte des Kampfs der Ideologien und der Suche nach Gerechtigkeit*“ (1.273).

Ist dem tatsächlich so? Wäre nicht die Behauptung, dass jedes Ungleichheitsregime von einem bestimmten Gerechtigkeits- respektive Ungerechtigkeitsverständnis begleitet wird, hinreichend? Gilt in einer Meritokratie das Prinzip der Leistung als Gerechtigkeitskriterium, so ist doch keineswegs gesagt, dass Leistung von allen gleich verstanden wird. Im Gegenteil, die einen verstehen darunter körperliche Anstrengung, die anderen brillante Ideen und einige wenige den eigenen privilegierten sozialen Hintergrund. Von welcher Ideologie der Meritokratie ist daher die Rede, wenn wir kein gemeinsames Verständnis von Leistung haben? Hätte das Leistungsprinzip einen rationalen Kern, den alle teilen, müsste dann nicht in einer proprietaristischen Gesellschaft eine hohe Erbschaftssteuer eine Selbstverständlichkeit sein?

Die abstrakten Muster der Rechtfertigung können einer rationalen Kritik unterzogen werden: „*Die Schlüsselfrage lautet, bis zu welchem Punkt es möglich ist, das Wachstum an der Spitze im Namen der zahlreichen Wohltaten zu rechtfertigen, die dem Rest der Gesellschaft von den Reichsten angeblich erwiesen werden*“ (48). Doch in dieser vorab leicht polemisch anmutenden Formulierung von Piketty – *angebliche Wohltaten* – haben wir ein Indiz dafür, dass auch er die Vorteile der wachsenden Vermögenskonzentration eher für Propaganda denn für eine rational überprüfbare Ideologie hält. Wo allerdings schlicht gelogen wird, kommt Ideologiekritik an ein Ende. Wer keinen Wahrheitsanspruch hat, sondern

nur soziale Akzeptanz sucht, kann weder hinsichtlich seiner Ideologie noch hinsichtlich eines Widerspruchs zu seiner Ideologie kritisiert werden. Wer sich sowie so mit *Bullshiting* (Harry Frankfurt) oder PR-Zielen begnügt, bietet rationaler Ideologiekritik keine offene Flanke. Dass im Erben keine Leistung steckt, ist so evident, dass es schwerlich als Ideologiekritik verstanden werden kann.

Persönlich bin ich der Ansicht, dass Piketty mit seinem Verständnis von Ideologie stark im intellektuellen Elitenfeld der Ideen verbleibt und zu wenig auf das gefühlsgeleitete Verständnis der Menschen achtet. Vielleicht ahnt er dies selbst. Denn bereits zu Anfang seines Werkes schreibt er, dass das Bedürfnis menschlicher Gesellschaften, „ihren Ungleichheiten einen Sinn zu geben, mitunter auch jenseits aller Vernunft“, unüberwindbar sei (50).

Zwei Punkte scheinen mir hier interessant: Erstens bedeutet die Formulierung *jenseits aller Vernunft*, dass die Einfallsschleuse von Werten und Gefühlen viel stärker beachtet werden muss. Und zweitens: Auch wenn die Ungleichheit über Narrative gerechtfertigt wird, sind diese wirklich zentral?

Manche Soapoperas über die Reichen im TV suggerieren ja nicht einmal, die Realität abzubilden, sondern bieten sich nur als Projektionsfläche für Sehnsüchte ihrer SeherInnen an. Ebenso gibt es Narrative, die eher zu trösten suchen, denn zu rechtfertigen. Es ist eben der *Ausnahmemensch*, der reich wird. Dies entlastet den Rest. Auch dienen Rechtfertigungen der Ungleichheit oft nur der Ablenkung von anderen Themen. Das Loblied auf die UnternehmerInnen, in deren Schuld wir stehen, sodass wir „ihnen unser Stimmrecht übertragen sollten, was im Übrigen von den Realitäten in manchen Ländern so weit nicht mehr entfernt ist“ (49), deutet auf das Unbehagen von Piketty am eigenen rationalistischen Themenzugang.

Ich meine, es ist an der Zeit, marxistische Überlegungen wieder ernster zu nehmen. Die Kritik von Marx stellte auf den Zusammenhang von Ökonomie, Politik und sozialen Institutionen ab. Die Machtverhältnisse sollten bei Ideologiekritiken zentral sein. Daher muss die Deutungshoheit der herrschenden sozialen Klasse in den Blick gerückt werden. Es ist nicht die Ideologie bestimmter Gesellschaften in der Geschichte, und es sind sicherlich nicht die Ideen von MindestsicherungsbezieherInnen, welche die Gesellschaft prägen. Oligarchien benötigen recht wenig an Gerechtigkeitsprinzipien und funktionalen Ideologien. Macht beruht letztlich auf Gewalt.

Bei Piketty heißt es: „Die Geschichte der menschlichen Gesellschaften lässt sich als Suche nach Gerechtigkeit begreifen“ (1.274). Der Befund von Piketty überrascht. Geht es in der Geschichte tatsächlich um ein Suchen nach Gerechtigkeit und Fairness?

Eine tentative Definition von Gerechtigkeit findet sich weit hinten im Buch auf Seite 1.187: „Gerecht ist eine Gesellschaft, die allen, die ihr angehören, möglichst umfangreichen Zugang zu grundlegenden Gütern gewährt.“ Diese Konzeption ist an Rawls angelehnt. Doch gerade an der Konzeption von Rawls wurde vielfach kritisiert, dass er den globalen Rahmen übersehen hätte. Mit der Formulierung *Gesellschaft, welcher sie angehören* ist eine Einschränkung getroffen, die zwar aus einer pragmatischen und praktisch orientierten Sicht einleuchtet, die aber philosophisch problematisch ist. Wir können Gerechtigkeitsprinzipien nicht an den Staatsgrenzen enden lassen. Die ausufernde philosophische Literatur zu Gerech-

tigkeit seit der Antike rezipiert Piketty nicht. Dies ist schade, da sie ihn zu einem radikaleren Verständnis von Gleichheit hätte verleiten können.

Piketty will wohl nicht zu sehr auf abstrakte und allgemeine Prinzipien sozialer Gerechtigkeit achten, sondern vertraut eher auf die Form, in welcher sich Gerechtigkeitsprinzipien in konkreten Politiken und Institutionen niederschlagen (1.189). Eigentum ist eine soziale Beziehung, und als solche muss sie reguliert werden.

Eine gegenläufige Arbeitshypothese wäre, dass soziale Gerechtigkeit eben keine besondere Rolle in Institutionen spielt, jedenfalls eine viel geringere als Macht. Gerechtigkeitsprinzipien lassen sich nicht in konkrete wirtschaftspolitische Maßnahmen übersetzen. Die Bezugnahme auf Gerechtigkeit in Reden von PolitikerInnen verweist eher auf deren reale Absenz. Gerechtigkeit bildet keinen Anker, der uns Sicherheit in einer komplexen Gesellschaft verspricht. Ein vages Begriffsverständnis von Gerechtigkeit mag zwar indizieren, dass extremer Reichtum vermieden werden soll. Doch dies bleibt für konkrete Umverteilungsfragen ergebnislos. Vermögenskonzentration wäre im Gerechtigkeitsverständnis von Piketty unbedenklich, solange sie die Lebensbedingungen und Chancen der am wenigsten Begünstigten verbessert. Aber ab welchem Gini-Koeffizienten oder Top Share tut sie dies nicht mehr?

Gerechtigkeit ist ein Wert neben vielen anderen. Sie ist nicht einmal der oberste Wert. Für Gerechtigkeit geben Menschen selten ihr Leben. Menschen bevorzugen im eigenen Leben oft Ruhe und Sicherheit. Dies wird eine ungerechte *neoproprietärische*, Gesellschaft zu festigen helfen. Auch familiäre Bande verdrängen gesellschaftliche Gerechtigkeitsüberlegungen (Fessler und Schürz 2020). Denn in der Familie geht es um Bedürfnisse und Wünsche von vertrauten Menschen.

Politisch bezieht Piketty klar Stellung: Er ist „überzeugt von der Möglichkeit, über den Kapitalismus und das Privateigentum hinauszugehen, um eine gerechte Gesellschaft auf der Grundlage eines partizipativen Sozialismus und Sozialföderalismus zu schaffen“ (1.274).

Nur beim Aufzeigen des Wegs zu einer neuen Gesellschaft ist er zu vielerlei Kompromissen bereit. Eine Erbschaft für alle lautet eine Forderung im Buch. Sie wäre ein Sockel, der an den ungerechtfertigten Milliardenerbischaften nichts ändert. Betriebliche Mitbestimmung, am deutschen Modell ausgerichtet, deutet auf ein sozialpartnerschaftliches Modell. Verstaatlichung, beschränkt auf einige Bereiche wie Infrastruktur, Gesundheit und Bildung, weist auf sozialdemokratische Zugänge. Öffentliches Eigentum, gesellschaftliches Eigentum (Beschäftigte teilen sich die Macht mit privaten AktionärInnen) oder Eigentum auf Zeit (progressive Steuer auf Vermögen) sind Wege, Privateigentum in seiner Bedeutung zu mindern. Und seine Ideen zu progressiver Besteuerung im Vermögensbereich weisen auf technokratische Visionen jenseits von gesellschaftlichen Utopien.

Trotzdem ist anzuerkennen, dass Piketty eine *Büchse der Pandora* öffnen will, die in der Historie zu selten zu öffnen gewagt wurde. Und der Widerstand gegen seine pragmatischen Ideen wird in einer ungleichen Gesellschaft enorm bleiben, mag er auch nur die Form des Negierens und Totschweigens seiner Forschung annehmen. Der Zensurversuch seines chinesischen Verlages bei der Übersetzung seines Werkes ins Chinesische weist darüber hinaus (Süddeutsche 2020).

Rechtfertigungen von Ungleichheit in Demokratien müssten für alle Menschen Geltung haben, und es ginge um die Frage, wer wem was schuldet. Dieser hohe Anspruch wird realiter nie erfüllt. Es ist eher eine gefühlte Ungerechtigkeit, welche für Menschen zentral ist, und selten sind es rationale Gerechtigkeitsprinzipien. In ihrem Handeln folgen nur die wenigsten Menschen detaillierten philosophischen Gerechtigkeitskonzepten. Die meisten leiten Gefühle, die sie kaum hinreichend reflektieren können.

Göran Therborn schrieb jüngst in seinem Essay zu „*Dynamics of inequality*“ in der „New Left Review“: „*The rich evoke a number of different emotions and reactions: not only a sense of injustice, but also of resentment, fascination, envy and admiration, as idols of luxury, glamour and success*“ (Therborn 2017, 16). Diese Gefühlskomplexität spielt eine bislang unterschätzte Rolle bei konkreten Gerechtigkeitsurteilen und ideologischen Rechtfertigungen von Ideologien (Schürz 2019).

Radikalität des Denkens von Piketty

Erst wurde es mit Enteignungsideen nur in historischen Ausnahmesituationen. Der französische Revolutionär François-Noël Babeuf (1760–1797) hatte argumentiert, dass der Boden allen gehöre. Eigentum werde erst durch positive Gesetze geschaffen. Es sei so, „*dass alles, was einer über seinen persönlichen Anteil an den Gütern der Gesellschaft hinaus besitzt, Diebstahl und widerrechtliche Aneignung ist. Es ist also gerecht, es ihm wieder wegzunehmen*“ (Babeuf zitiert nach Enzensberger 1973, 16).

Babeuf rechtfertigte seinen revolutionären Umsturzversuch vor Gericht damit, dass er die Gleichheit aller durchsetzen wollte: „*Die Natur hat jedem Menschen das gleiche Recht auf den Besitz aller Güter gegeben. (...) Niemand kann sich die Güter der Erde oder der Industrie für sich allein aneignen, ohne zum Verbrecher zu werden. In einer Gesellschaft, die diesen Namen verdient, darf es weder Reiche noch Arme geben*“ (Babeuf zitiert nach Enzensberger 1973, 16).

Unter dem Titel „*Plünderung des Eigentums*“ wurden seine Lehren als „*Verwüstung, Banditentum, schreckliches System, grausamer Plan, Abkehr von aller Kultur*“ bezeichnet. Und fast ein Jahrhundert blieb die Verteidigungsrede von Babeuf unveröffentlicht. 1864 betrug die Auflage seiner Verteidigungsschrift 300 Exemplare. Seine Gedanken hatten tiefe Ängste auch im Bürgertum ausgelöst. Er hatte seine Position klargemacht: „*Die Reichen, die nicht zugunsten der Bedürftigen auf Überfluß verzichten wollen, sind die Feinde des Volkes*“ (Babeuf zitiert nach Enzensberger 1973, 16).

Diese Haltung von Babeuf bedeutete eine Zäsur im Gerechtigkeitsdiskurs. In seiner Vision einer Gesellschaft darf es weder Reiche noch Arme geben. Babeuf hielt das Ziel einer materiellen Besserstellung der Armen nicht für hinreichend, solange ihre Rechte nicht gewahrt sind (Fleischacker 2004, 80ff).

Im 20. Jahrhundert legte Huey Long (1893–1935), ein demokratischer Senator aus Louisiana, in den USA ein radikales und zu seiner Zeit sogar mehrheitsfähiges Alternativprogramm vor. Long argumentierte das Recht eines jeden Menschen auf einen fairen Anteil am Vermögen. Während Babeuf von Piketty nicht beachtet wird, setzt er sich mit Long auseinander.

In den 1930er Jahren war eine gesellschaftskritische Haltung in der Wählerschaft in den USA ausgeprägt. Mit seiner „*Share Our Wealth Society*“ gewann Huey Long über sieben Millionen Mitglieder in den USA. 1935 kandidierte er für die US-amerikanische Präsidentschaft. Dies stellte eine Bedrohung für Roosevelts Karrierepläne in der demokratischen Partei dar. Long wurde in der Öffentlichkeit dämonisiert und als einer der gefährlichsten Männer Amerikas dargestellt. Er wurde im Alter von nur 42 Jahren ermordet und wird seitdem als Populist geschmäht.

Roosevelt hatte mit Huey Long einen gefährlichen politischen Konkurrenten in der eigenen Partei zu fürchten gehabt. Long war für eine Begrenzung des Reichtums eingetreten. Ganz so weit geht Piketty nicht. Bei ihm erschließen sich die Notwendigkeiten radikaler Reformen implizit aus den historischen Erfahrungen. Für Piketty ist wichtig, daran zu erinnern, dass der Grenzsteuersatz bei der Einkommenssteuer in den USA unter Roosevelt bis auf 91% angehoben wurde. Doch wenn radikale Ideen, wie eine Begrenzung des privaten Vermögens, nicht explizit gefordert werden, haben es sogar moderate Vorschläge schwer, sich gegen die Interessen der Mächtigen durchzusetzen.

Trotzdem verstehen manche Menschen die Steuerideen von Piketty vermutlich bereits als Inbegriff diabolischen Kommunismus. Die Steuergestaltung wäre jedenfalls differenziert: Liegt das durchschnittliche Vermögen bei 200.000 Euro, dann beträgt der Vermögenssteuersatz 0,1% unterhalb des Durchschnittsvermögens, 10% beim 100-Fachen, 60% beim 1.000-Fachen (200 Millionen Euro) und 90% beim 10.000-Fachen des Durchschnittsvermögens (1.211). Um die Vermögenskonzentration wenigstens einzubremsen, wenn schon nicht zu mindern, sind Steuersätze von mindestens 5–10% notwendig, denn die größten Vermögen wachsen seit den 1980er Jahren mit Durchschnittsraten von 6–8%. Ganz hohe Steuersätze sind gar nicht notwendig, da auch mit niedrigeren Sätzen nach einigen Jahren der gewünschte egalisierende Effekt zu bemerken wäre.

Piketty – ein Gesellschaftskritiker und kein Gesellschaftstheoretiker

Der Philosoph Michael Walzer veröffentlichte vor einiger Zeit einen Aufsatz zu „*Gesellschaftskritik und Gesellschaftstheorie*“ in einer Festschrift zu Ehren von Jürgen Habermas. In diesem Text betont er den Unterschied von Gesellschaftskritik und Gesellschaftstheorie. Dieser Unterscheid sei wesentlich, aber die spezifische Verbindung beider hält Walzer für zufällig. Damit verteidigt er nun keine positivistische Trennung von Sein und Sollen, sondern für ihn gilt, dass kritische Werte auch unabhängig von Theorie einen Wert haben und unabhängig verteidigt werden können. Er charakterisiert GesellschaftskritikerInnen über drei Tugenden: Mut, Mitleid und ein gutes Auge.

Michael Walzer (2009) erinnert daran, dass moralischer Mut notwendig ist, wenn andere schweigen und mitmachen. Dass die Reichen zu reich sind, war auch Anfang der 2000er Jahre wahrlich keine Neuigkeit, und ein Einverständnis darüber war wohl bei jedem aufgeklärten Salongespräch zu erreichen. Doch was Piketty tat, war trotzdem außergewöhnlich. Er holte ein Schmuttel-Sujet in die akademische Welt herein, um es von hier zur Gesellschaftsveränderung zu nut-

zen. Es geht ihm nicht um eine Skandalisierung oder moralische Empörung gegen die Reichen, sondern um datengeleitete gesellschaftskritische Aufklärung.

Piketty hat Mut, Mitleid und ein gutes Auge. Er hat außerdem die in der Wissenschaft seltene Bereitschaft, eigene Positionen zu revidieren. Piketty beachtet aber auch Pierre Bourdieus Einsicht zur Logik der Perspektive: Man sieht etwas stets von einer bestimmten Position aus. Dies bedeutet aber ebenso, dass man anderes nicht sieht. Piketty spricht am Ende seines Werkes daher von der eigenen kulturellen Verankerung und seiner familiären Herkunft. Und er warnt vor einer „*Autonomisierung ökonomischen Wissens (...) jenseits der Forschungssphäre*“. Diese habe „*verheerende Auswirkungen auch auf die bürgerliche und politische Sphäre, da sie den Fatalismus und das Gefühl der Ohnmacht nährt*“ (1.280).

Manche GesellschaftskritikerInnen sind, nach dem Urteil von Walzer, zu sehr von Mitleid mit den Armen geleitet. Dies führe zu Schuldgefühlen, und diese seien schlecht für die Sache. Zudem hat es immer etwas Befremdliches, wenn intellektuelle SprecherInnen der Armen diese nur als Opfer verstehen und deren Perspektiven zu übernehmen suchen. Davor ist Piketty gefeit. Er vertraut auf seine Datenkenntnis und bleibt im wissenschaftlichen Feld. Trotzdem sind die Ähnlichkeiten zu Bourdieus gesellschaftskritischen Interventionen gegen Ende seines Lebens unübersehbar.

Die dritte Tugend, welche Walzer erwähnt, ist ein gutes Auge. Er meint damit eine Offenheit der wirklichen Welt gegenüber. Dies sieht er als eine Art realistische Aufrichtigkeit. Eine „*Bereitschaft, sich damit abzufinden, dass die eigene Theorie vielleicht falsch oder unvollständig ist und dass die Evidenz der eigenen Wahrnehmung gegen die Theorie sprechen könnte*“ (Walzer 2009, 605).

Anschauliche Beispiele zur sozialen Ungleichheit finden sich bei Piketty manchmal in Fußnoten: So zeigt er, dass Warren Buffett 2015 1,8 Millionen USD an Bundeseinkommenssteuer gezahlt hat. Sein Vermögen wurde aber auf 65 Milliarden USD geschätzt. Sein Steuersatz war demnach 0,003% (1.199).

In Frankreich behielt die Regierung von Hollande die Immobiliensteuererklärung in so vereinfachter Form bei, dass nur eine Gesamtzahl beim Vermögen anzugeben war. Dies betraf drei Viertel der Erklärungen und verunmöglichte der Verwaltung, systematische Kontrollen durchzuführen (991). Solche zahlengeleiteten Beobachtungen sind wahrlich Augenöffner hinsichtlich der Machtverhältnisse.

Gesellschaftskritik ohne Utopie

Unklar bleibt, warum Piketty ohne gesellschaftliche Utopien auszukommen sucht. Keine Referenz auf Platon, Thomas Morus, Tommaso Campanella findet sich in seinem Werk. Auch DenkerInnen der Gegenwart wie der jüngst verstorbene Erik Olin Wright finden keinen Eingang.

Es scheint, als würde Piketty optimistisch allein auf die Sprengkraft von Daten und nicht von Ideen und Visionen glauben. Die zwei Grundpfeiler einer Überwindung des Kapitalismus und des Privateigentums sind Fortentwicklungen des Rechts- und Steuersystems. Und ein Fortschritt erfolgt bei Piketty anhand historischer Referenzen und nicht über gesellschaftliche AkteurInnen. Wie ein *Sesam öffne dich* sollen die empirischen Daten emanzipatorische wirtschaftspolitische

Reformen prägen. Im Märchen bedarf es nicht mehr, dass sich das Tor zur Räuberhöhle von Ali Baba öffnet. In der Wirklichkeit ist aber das Fehlen von veränderungsbereiten politischen AkteurlInnen wohl ein Riesenhindernis auf dem Weg zu einem partizipativen Sozialismus.

Die Kritische Theorie begnügte sich in den 1940er Jahren mit dem Anspruch einer *Flaschenpost*. Damit verkleinerte sie keinesfalls den eigenen theoretischen Beitrag, aber sie verstand die Folgen der Undurchdringlichkeit düsterer Zeiten auch für Theorie. Piketty hingegen ist eben ein optimistischer Gesellschaftskritiker und kein Gesellschaftstheoretiker. Die Folgen der sozialen Ungleichheit für die Chancen seines eigenen Ansatzes werden nur rudimentär mitgedacht, so etwa bei den Referenzen auf Literatur.

Seine Bezugnahme auf Literatur signalisiert nicht die Schöngeistigkeit des Autors, sondern einen unerforschten Möglichkeitsraum für weiterführende Analysen. In den trifunktionalen Gesellschaften (Klerus, Adel, dritter Stand) triumphierte die Heldenliteratur. Robin Hood und das „Rolandslied“ führt Piketty als Beispiele an. Von diesem Heroismus ist dann in den Eigentümergesellschaften des 19. Jahrhunderts weniger zu sehen. Austen und Balzac kennen – Piketty zufolge – keine Helden mehr, sondern vielschichtige Charaktere. Doch auch wenn sich das Heroische wandelt, so verschwindet es gleichwohl nicht. Bei Balzac, Stendhal, Dickens und Dostojewski finden sich genauso Helden, nur werden sie in sozialer Vielfalt positioniert.

Piketty ist ein begeisterter Leser von Balzac und Jane Austen. Aber er bewundert ebenfalls John Steinbeck („*Früchte des Zorns*“) und den Roman von Carlos Fuentes „*La voluntad y la fortuna*“. Darin findet sich folgender Satz: „*Vi lo que es el poder: una mirada de tigre que te hace bajar los ojos y sentir miedo y vergüenza.*“ Frei übersetzt: „*Ich sah, was Macht ist: der Anblick eines Tigers, der dich die Augen senken lässt und Angst fühlen und Scham.*“

Piketty weiß, die Grausamkeit der Welt versteht man besser, wenn man Balzac oder Fuentes liest, als wenn man an einem blutleeren Modell arbeitet. Literatur macht soziale Ungleichheit an den Ereignissen im Leben von Menschen erfahrbar. Sie öffnet die Augen für erlittenes Leid. Und soziale Scham ist sicherlich zentral in der Erfahrung der *Erniedrigten und Beleidigten*. Allein noch bleibt sie dem Werk von Piketty ein wenig äußerlich, wie das Thema der Gerechtigkeit.

Zentral hingegen sind für Piketty die Zahlen. Das Verhältnis von Vermögen und Jahreseinkommen sei den LeserInnen von Austen und Balzac vormals klar gewesen. So war es bekannt, dass ein Vermögen in der Größenordnung von 200.000 Pfund notwendig ist, um eine Jahresrente von 10.000 Pfund zu erzielen; und dies fast unabhängig von der Art des Vermögens. Dies war folglich eine Welt der Selbstverständlichkeiten, wo „*mit einer Leichtigkeit wie zwischen zwei vollkommen gleichrangigen Registern oder zwei verschiedenen Sprachen, die jedermann beherrscht*“, hin und her gesprungen wurde (225). Zu dieser Verschränkung von Vermögen und Einkommen möchte ich eine marginale Kritik an den Vorstellungen von Piketty ergänzen.

Piketty hatte sich schon in seinem „*Kapital im 21. Jahrhundert*“ der Dynamik der Kapital/Einkommens-Verhältnisse (Kapitel 3) und der Struktur der Ungleichheit (Kapitel 4) gewidmet. Analytisch suchte er die Linien von Arbeit (Einkommen) und

Erben (Vermögen) historisch nachzuzeichnen. In Grafiken und Tabellen relationierte er Einkommen und Vermögen, um deren Auseinanderentwicklung zu zeigen. Dieses Spannungsverhältnis zwischen einer expandierenden Vermögenswelt und einer nachhinkenden Einkommenswelt – $r > g$ – war eine wesentliche Erkenntnis.

In „*Kapital und Ideologie*“ scheint es, als strebe er eine Versöhnung zwischen diesen beiden Sphären an. So soll sein Vorschlag zu einer „Erbschaft für alle“ armen Menschen eine Teilhabe an der Vermögenswelt ermöglichen. Doch ich bin der Ansicht, wer allen Menschen ein Finanzvermögen in der Höhe von 120.000 Euro gibt, transferiert nicht nur sechs Jahreseinkommen á 20.000 Euro, sondern verändert zugleich Klassenidentitäten. Das politische Projekt der britischen Premierministerin Thatcher veranschaulicht diesen problematischen Wertewechsel ins Konservative (Fessler und Schürz 2021a). 120.000 Euro können ein Leben ohne Arbeit für mehrere Jahre ermöglichen, ein Startkapital für ein Eigenheim bilden oder auch für den Kauf von Bitcoins mit dem Ziel der Vermögensmehrung verwendet werden.

Meines Erachtens ist das Wohlergehen der Menschen in der Einkommenswelt – und nicht in der Vermögenswelt – zu suchen. Es ginge um die materielle Ausstattung hinsichtlich der Arbeitseinkommen und die Leistungen des Sozialstaates. Immobilieneigentum verlockt die EigentümerInnen, in ihrem Wohnsitz ein potenzielles Spekulationsobjekt zu sehen. Aktieneigentum verführt die AktionärInnen dazu, Entlassungen als positives Zeichen für ansteigende Börsenkurse zu interpretieren. Und ob des Substitutionsverhältnisses von privaten Vermögen und Sozialstaat führt jede Stärkung des privaten Vermögens zu einer Schwächung des Sozialstaates. Die Corona-Krisen sind das rezente Beispiel für diese subkutane Schwächung der ärmeren – fast vermögenslosen – Hälfte der Bevölkerung.

Eine Einkommens- und Vermögensbetrachtung ist daher ob der Differenzen – und nicht ob der Gemeinsamkeiten – bei den Lebensmöglichkeiten sozialer Klassen wichtig. Man kann daraus ersehen, wie viele Arbeitskräfte sich KapitalistInnen kaufen können. Und diese Verhältniszahl veranschaulicht gesellschaftliche Machtverhältnisse. Hingegen werden 120.000 Euro, welche der Erbe in ein Einpersonunternehmen steckt, diesen affiner zur Ideologie von UnternehmerInnen machen, ohne dass er je viel an Ähnlichkeit mit großen UnternehmerInnen haben muss. Möglicherweise rangiert er mit seinem Einkommen sogar hinter FacharbeiterInnen. Folglich stabilisieren auch staatliche Vermögenstransfers den Kapitalismus und das Privateigentum, mögen sie auf den ersten Blick noch so partizipatorisch scheinen.

Daten zur sozialen Ungleichheit bedürfen immer einer Interpretation. Und gerne werden sie politisch gerahmt. Dies versucht Piketty anhand der die Ungleichheit begleitenden Ideologien, und damit hat er einen großartigen ersten Schritt in der Forschung gesetzt.

Die Idee des partizipativen Sozialismus bedarf aber auch noch anziehender Utopien und gesellschaftlicher AkteurInnen. Aktuell sind nicht einmal Konturen von revolutionären Subjekten erkennbar, und Utopien wären erst auszuformulieren.

Martin Schürz

Literatur

- Benjamin, Walter (1991). *Das Passagenwerk*. Gesammelte Schriften Band V. Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- Enzensberger, Hans Magnus (Hg.) (1973). *Freisprüche. Revolutionäre vor Gericht*. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 7–33.
- Fessler, Pirmin/Schürz, Martin (2020). Inheritance and Equal Opportunity – it is the family that matters. *Public Sector Economics*. Vol. 44 Issue 4. 463–482. Online verfügbar unter http://www.pse-journal.hr/en/archive/inheritance-and-equal-opportunity-it-is-the-family-that-matters_6302/.
- Fessler, Pirmin/Schürz, Martin (2021a). Homeownership – a key narrative to explain wealth inequality? Mimeo. In: Steve Schifferes/Sophie Knowles (Hg.). *Media and Inequality* Routledge.
- Fessler, Pirmin/Schürz, Martin (2021b) Housing and the American Dream: Is a house still a home? Online verfügbar unter <https://www.ineteconomics.org/perspectives/blog/housing-and-the-american-dream-is-a-house-still-a-home>.
- Fleischacker, Samuel (2004). *A short history of distributive justice*. 2004.
- Jestl, Stefan/List, Emmanuel (2020). *Distributional Accounts for Austria 2004–2016*. WID Working Papers 2020/23. Online verfügbar unter <https://wid.world/news-article/distributional-national-accounts-dina-for-austria-2004-2016/>.
- Piketty, Thomas (2014). *Capital in the 21. Century*. Harvard University Press.
- Piketty, Thomas (2020). *Capital and Ideology*. Online verfügbar unter <http://piketty.pse.ens.fr/files/ideology/ppt/Piketty2020SlidesShortVersion.pdf>.
- Schürz, Martin (2017). Arthur Kennickell: The other, other half: Changes in the finances of the least wealthy 50% 2007–2009. In: *Statistical Journal of the IAOS*. Vol. 33, No. 1, 211–213.
- Schürz, Martin (2019). *Überreichtum*. Frankfurt/New York, Campus Verlag.
- Süddeutsche Zeitung (2020). *Piketty weist Zensurversuch zurück*. Süddeutsche Zeitung vom 1.9.2020. Online verfügbar unter <https://www.sueddeutsche.de/kultur/chinesische-uebersetzung-piketty-weist-zensurversuch-zurueck-1.5017325>.
- Therborn, Göran (2017). *Dynamics of Inequality*. In: *New Left Review* 2017/103.
- Walzer, Martin (2009). *Gesellschaftskritik und Gesellschaftstheorie*. In: Rainer Forst et al. (Hg.). *Sozialphilosophie und Kritik*. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 588–611.

BUCHBESPRECHUNGEN

Die Schwarz-Blaue Wende in Österreich

Rezension von: Emmerich Tálos (Hg.)
(2019). Die Schwarz-Blaue Wende in
Österreich. Eine Bilanz. Wien, Lit Verlag.
470 Seiten. Broschiert. EUR 30,70.
ISBN 978-3-643-50918-5.

Mit dem Sammelband „Die Schwarz-Blaue Wende in Österreich“ liefern die AutorInnen eine umfangreiche Analyse der beiden ÖVP/FPÖ-Koalitionen in den Jahren 2000 bis 2006 und 2017 bis 2019. Die einzelnen Beiträge dokumentieren die politischen Machtverschiebungen auf unterschiedlichen Ebenen sowie die Veränderungen in zentralen Politikfeldern. Aufbauend auf dem 2006 vorangegangenen Werk „Schwarz-Blau. Eine Bilanz des ‚Neu-Regierens‘“ arbeiten die AutorInnen Kontinuitäten und Brüche der beiden rechts-konservativen Koalitionsregierungen heraus. Anhand einer detail- und umfangreichen Dokumentation gelingt es ihnen, wesentliche (realpolitische) Aspekte des politischen Projektes der rechts-konservativen Kräfte in Österreich aufzuzeigen.

Der erste Abschnitt des Buches behandelt „Akteure und Institutionen“ der österreichischen Politik. Im zweiten Abschnitt folgt die Analyse einer Reihe unterschiedlicher „Politikfelder“. Die Beiträge reichen von der Medien-, Budget-, Privatisierungs-, Arbeitsmarkt-, Sozial-, Familien-, Gesundheitspolitik bis hin zur Bildungs-, Hochschul-, Integrations-, Neutralitäts- und

EU-Politik. Einen analytischen Schwerpunkt legt der Herausgeber Emmerich Tálos auf die Rolle der Sozialpartnerschaft. In einem Beitrag mit Ferdinand Karlhofer zeigen die beiden, wie ÖVP und FPÖ die Rolle der Sozialpartner im politischen Willens- und Entscheidungsfindungsprozess maßgeblich schwächten und die Position der Dienstgeber stärkten. Wesentlich für die rechts-konservative Wende in Österreich ist somit der Bruch mit politischen Willens- und Entscheidungsfindungsprozessen: weg von einer breit aufgestellten *Konsensdemokratie* hin zur konfliktbehafteten Demokratie der einfachen Mehrheit. Des Weiteren zeichnet sich das rechts-konservative Projekt durch die Demontage wohlfahrtsstaatlicher Errungenschaften und durch punktuelle Klientelpolitik aus. ÖVP und FPÖ beschleunigten Trends, die sich spätestens seit den 1990er-Jahren abzeichneten, und setzten im Bereich der Sozialpolitik das Prinzip der Vorsorge anstelle des Prinzips der Fürsorge.

Bruch mit der Konsensdemokratie, Schwächung der Sozialpartnerschaft, Ausgrenzung der ArbeiterInnen- Interessenvertretungen

Tálos und Karlhofer fokussieren in ihrem Beitrag stark auf das Zusammenspiel zwischen Regierungsparteien und Sozialpartnern. Die parteipolitischen AkteurInnen und ihre Handlungsmacht stehen dabei im Vordergrund der Analyse. Indem die Autoren den historischen Kontext berücksichtigen, gelingt es ihnen, vorhandene Trends von dem

durch ÖVP und FPÖ betriebenen Umbruch abzugrenzen.

Ihre Hochblüte als politischer Gestaltungsfaktor hatte die Sozialpartnerschaft bereits in den 1990ern hinter sich. Ihre Erosion beginnt somit im Kontext der neoliberalen Globalisierung – zehn Jahre bevor sich rechtskonservative Kräfte in Österreich in Form der ersten ÖVP/FPÖ-Koalition im Jahr 2000 manifestierten. Als Ursache für den Bedeutungsverlust nennen die Autoren globale Trends, ökonomische Problemlagen und den steigenden Druck seitens der medialen Öffentlichkeit. Hinzu kam eine Krise des Kammersystems. Skandale im Führungsbereich hatten 1994 zu einem drastischen Rückgang bei der AK-Wahlbeteiligung geführt, der eine generelle Infragestellung des Kammersystems zur Folge hatte. Überwunden wurde die Krise durch eine beispiellose Mobilisierung durch die AK. Zwischen Herbst 1995 und Sommer 1996 wurde eine von den Regierungsparteien (SPÖ/ÖVP) verordnete Befragung der Kammermitglieder durchgeführt, die eine eindeutige Mehrheit für das Kammer-system ergab.

Die ersten tiefgreifenden Einschnitte in die traditionellen Spielregeln der Interessenpolitik und in das sozialpartnerschaftliche Gestaltungspotenzial verorten die Autoren während der ÖVP/FPÖ/BZÖ-Koalition 2000–2006. Bis zum Antritt der Regierung 2000 hatte stets der Konsens bestanden, dass Gesetzesvorhaben, die interne Belange der Kammern betreffen, von diesen autonom geregelt werden. Im Mai 2000 wurde mit diesem Konsens erstmals seit 1945 gebrochen. Ohne Einbeziehung der Bundesarbeiterkammer beschloss die Regierung Schüssel eine Novellierung des AK-Gesetzes.

Der von der FPÖ eingebrachte Initiativantrag zum „Privilegienabbau in den Arbeiterkammern“ ist dabei im Kontext der kurz zuvor überwundenen Krise des Kammersystems zu sehen und zielte auf eine Belebung der Debatte zur Abschaffung des Kammersystems ab. Zusätzlich stellte die FPÖ eine Forderung zur Absenkung der Kammerumlage von 0,5 auf 0,3%. Das hätte das AK-Budget gravierend reduziert: Die Arbeiterkammer wäre kaum mehr in der Lage gewesen, ihre Aufgaben im bisherigen Umfang weiter zu erfüllen. Zwar konnte die Umlagenkürzung abgewehrt werden. Die Ankündigung wurde aber durchaus als Drohung gegenüber der AK aufgefasst, mit dem Ziel, ein allzu oppositionelles Verhalten zu unterbinden.

Als weitaus gravierender bewerten Karlhofer und Tálóos das Vorgehen der ÖVP/FPÖ-II-Koalition in den Jahren 2017–2019. Bereits im Regierungsprogramm wurden die Sozialpartner auf vermeintliche „Effizienz- und Einsparungspotenziale“ hingewiesen. Die Regierungsparteien stellten den Kammern ein Ultimatum, entsprechende Reformprogramme vorzulegen. Dieses verstrich schließlich ohne weitere öffentliche Ansagen oder Konsequenzen. Eine Rolle dürften dabei die Proteste gegen die Ausdehnung der Höchstarbeitszeit gespielt haben. Diese fielen mit dem Termin des Ultimatums zusammen und schaden dem Ansehen der Regierung bei einem breiten Teil der Wählerschaft. Dennoch blieb die disziplinierende Funktion der Drohung aufrecht.

Bereits unter Schwarz-Blau I hatte sich das Gewicht der Verbände deutlich zugunsten der Arbeitgeberseite verschoben. Hingegen waren unter Schwarz-Blau II die ArbeitnehmerIn-

nen von Anfang an von den Kommunikationswegen und Aushandlungsprozessen in der Politikgestaltung ausgeschlossen. Ganz im Gegensatz zu den ÖVP-nahen Arbeitgeberverbänden. Deutlich wird das in der Arbeitsmarktpolitik, in die die Sozialpartnerv Verbände bis dahin immer eingebunden waren. So setzten ÖVP/FPÖ gleich zu Beginn der Regierungsperiode die Aktion 20.000 aus. Dabei handelte es sich um eine Version einer staatlichen Beschäftigungsgarantie: Für Langzeitarbeitslose im Alter von über 50 Jahren wurde ein geförderter Arbeitsplatz in Gemeinden und Sozialökonomischen Betrieben geschaffen.

Erheblich konfliktreicher war die von der Regierung mittels Initiativantrag forcierte Änderung der Höchstarbeitszeit. Mit der Gesetzesänderung zu Zwölf-Stunden-Tag und 60-Stunden-Woche griff die Regierung in den Vertretungsbereich der Gewerkschaften ein, ohne diese in irgendeiner Weise in den Prozess einzubeziehen. In offener Parteinahme für die Wirtschaftsverbände beschloss die Regierung somit Gesetze im Bereich der Arbeitsmarkt- und Arbeitszeitpolitik, mit denen das Vertretungsmandat von ÖGB und AK substantiell in Frage gestellt wurde. Während die Arbeitnehmerseite aus dem politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess konsequent ausgegrenzt wurde, konnte die Arbeitgeberseite ihre Interessen direkt über das Netzwerk mit der ÖVP und die engen Verbindungen mit der Regierung durchsetzen. Nicht zuletzt sind die Eingriffe in die Selbstverwaltung der Sozialversicherungen zu nennen. Mit der Zentralisierung der Sozialversicherungsträger unter ÖVP/FPÖ II kam es zu einer maßgeblichen Verschiebung der Kräfteverhältnisse in der Selbstver-

waltung zu Lasten der Organisationen der ArbeitnehmerInnen.

Die Koalitionsregierungen von ÖVP und FPÖ bzw. BZÖ zeichnen sich durch die Abkehr von der in Österreich tradierten Konsensdemokratie hin zu einer Konflikt- und Mehrheitsdemokratie aus. Beide Regierungen kündigten einen Politikwechsel an, ohne diesen jedoch genauer zu benennen. So lautete bereits das Regierungsprogramm 2000 der Koalition unter Schüssel „Österreich neu regieren“. Die Regierung Kurz stellte ihre Politik unter den Slogan „Der neue Stil“. Anstelle von „Streit“ solle nun die „Politik der Einigkeit“ herrschen. In der Umsetzung bedeutete das eine strikte Orientierung am Regierungsprogramm, „Message Control“, Mehrheits- statt Konsensdemokratie und ein bis dahin nicht erreichter Grad an Kanzlerhörigkeit. Letzteres durch die Einführung der weisungsbefugten GeneralsekretärInnen, die zwischen Kanzler und RessortchefInnen in den Ministerien fungieren. Beiden Koalitionsregierungen gemeinsam war die Beschleunigung der Beschlussfassungen von Gesetzen. Bei besonders strittigen Materien umgingen ÖVP/FPÖ die üblichen Begutachtungsverfahren, indem sie Gesetzesentwürfe durch Initiativanträge in den Nationalrat einbrachten (z.B. 12-Stunden-Tag/60-Stunden-Woche). Oppositionsparteien, Organisationen der Zivilgesellschaft und ArbeitnehmerInnen werden durch diese Vorgehensweise aus dem parlamentarischen Prozess ausgegrenzt. Für die ausführliche Bearbeitung der eingebrachten Gesetzesentwürfe bleibt dabei kaum Zeit, geschweige denn um eine öffentliche Debatte zu führen.

Abbau und Umbau sozialstaatlicher Leistungen: Sozialchauvinismus und Klientelismus unter ÖVP und FPÖ

Der zweite Teil des Sammelbandes befasst sich mit der Analyse verschiedener Politikfelder. Die AutorInnen verdeutlichen auch hier, dass ÖVP und FPÖ vorhandene Trends intensivierten und das solidarisch-sozialstaatliche Prinzip der Fürsorge durch das Prinzip der Vorsorge ersetzten. Schwarz-Blau I verwirklichte substanzielle Verschlechterungen in der Pensionsversicherung. Kernpunkt des Umbaus waren die Abkehr vom Prinzip der Lebensstandardsicherung durch Leistungen der gesetzlichen Pensionsversicherung und die Förderung einer privaten Säule der Altersvorsorge. Schwarz-Blau II realisierte die tiefstreichenden Einschnitte im Bereich der sozialen Mindestsicherung, dem Arbeitszeitgesetz und der Selbstverwaltung der Sozialversicherungen.

Bereits seit den 1970ern lässt sich ein globaler wirtschaftspolitischer Regimewechsel beobachten. Dieser zeichnet sich durch den Abbau bzw. Umbau sozialstaatlicher Sicherungssysteme und die Privatisierung staatlicher Aufgaben aus. In Österreich lässt sich der Prozess verlangsamt, spätestens aber ab den 1990ern beobachten. ÖVP und FPÖ haben diesen Prozess ab dem Jahr 2000 und erneut ab dem Jahr 2017 in einzelnen Politikfeldern vorangetrieben. Das betrifft die Privatisierung staatlicher Betriebe ab den 1990ern (wie Herbert Obinger in dem Sammelband ausführt) ebenso wie die Abkehr von fiskal-, geld- und lohnpolitischer Koordination mit dem Ziel der Vollbeschäftigung.

Rossmann und Rohringer schreiben

in ihrem Beitrag, dass Anfang der 1970er ein wesentlicher Zweck staatlichen Handelns noch in der Reduktion von Unsicherheit lag. In den 1990ern, im Vorfeld des EU Beitrittes, spielten Budgetkonsolidierungen eine wesentliche Rolle. Schwarz-Blau I trieb den Abbau staatlicher Leistungen dann weiter voran. ÖVP und FPÖ erhoben die „Konzentration auf Kernfunktionen“ zur budgetpolitischen Zielfunktion. Gemeint waren der Abbau sozialstaatlicher Leistungen und Steuerreduktionen. Nach außen wurde der budgetpolitische Sozialabbau bereits 2000 mit einem Gerechtigkeitsdiskurs verkauft. Die Slogans lauteten: „Sozial gerechte Verteilung der Lasten“, „Steurgerechtigkeit“, „Verbesserung der sozialen Treffsicherheit“. Rossmann und Rohringer führen in ihrem Beitrag die Konsequenzen der Budgetpolitik hinter der Rhetorik der schwarz-blauen Regierungskoalitionen aus: Durch den Abbau des Sozialstaates, die Umverteilung von unten nach oben, durch Klientelpolitik zugunsten der mittleren und hohen Einkommen und die weitgehende Ausklammerung großer Vermögen aus der Besteuerung wurde die Spaltung der Gesellschaft in Richtung einer Zwei-Drittel-Gesellschaft vorangetrieben.

Schwarz-Blau II führte den Sozialabbau hinter dem Diskurs über Gerechtigkeit weiter und verknüpfte diesen in auffallendem Ausmaß mit dem Thema Zuwanderung. Beispiellos an Schwarz-Blau II war dabei der äußerst restriktive und ausgrenzende Umgang mit AsylwerberInnen, Asylberechtigten und AusländerInnen, wie Tálos im Resümee hervorhebt. Das kommt im Sozialhilfe-Grundsatzgesetz, mit dem wesentliche Einschnitte der sozialen Mindestsicherung verwirklicht wurden, in

vollem Umfang zum Ausdruck. ÖVP/FPÖ deckelten den Leistungsbezug und reduzierten die Leistungen für Kinder. Die Höhe der Leistungen knüpften sie an Deutschkenntnisse, was sich mittlerweile als verfassungswidrig herausstellte. Vor ihren WählerInnen legitimierten sie das, indem sie suggerierten, eine vermeintliche Einwanderung in das österreichische Sozialsystem zu verhindern. Die Konsequenz des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes ist die Schlechterstellung von Menschen, die es besonders schwer haben.

Auffällig an der ÖVP/FPÖ-Koalition ab 2017 war schließlich auch die riesige Kluft zwischen den tatsächlich umgesetzten Maßnahmen und den medial geführten Debatten. In dem Resümee des Sammelbandes weist Tálos auf eine Vorgehensweise hin, die er als Strategie des gezielten „Nebelgranatenwerfens“ bezeichnet. Um im öffentlichen Diskurs von unpopulären politischen Maßnahmen abzulenken, forcierte die Bundesregierung Themen zur Ablenkung. So setzten ÖVP/FPÖ vor dem Hintergrund der breiten Kritik am Beschluss der Ausweitung der Höchstarbeitszeit emotionsgeladene Themen, beispielsweise die Abschaffung der Führerscheinprüfung auf Türkisch, Sanktionen für Abgeordnete wegen geringer Präsenz bei parlamentarischen Abstimmungen, das Kopftuchverbot in Kindergärten.

Insgesamt gelang es Schwarz-Blau II in erstaunlichem Ausmaß, die Deutungshoheit über das eigene politische Handeln zu behalten und öffentliche Diskurse zu prägen. Die Ursachen dafür reichen über die „Strategie des Nebelgranatenwerfens“ oder „Message Control“ hinaus, werden in dem Sammelband jedoch nicht explizit behandelt. Einen erhellenden Beitrag liefert

jedoch Andy Kaltenbrunner über die Medienpolitik unter Schwarz-Blau I und II. In diesem zeichnet der Autor die Monopolkonzentration der Medien in Österreich nach und weist auf Naheverhältnisse bzw. Interessenüberschneidungen zwischen Medienmonopolen und ÖVP bzw. FPÖ hin. Als besonders besorgniserregend sind darüber hinaus die aktiven Angriffe, insbesondere seitens der FPÖ, gegenüber kritischen JournalistInnen zu bewerten.

Diskussion und Fazit

Der Sammelband „Die Schwarz-Blau-Wende in Österreich“ dokumentiert umfang- und detailreich die beiden Regierungsperioden der rechts-konservativen Koalitionsregierungen in Österreich. Dabei zeigen die AutorInnen, dass beide schwarz-blauen Regierungen das politische System auf relevanten Ebenen veränderten. Die einzelnen Beiträge reichen weit über die hier diskutierten Punkte hinaus und ermöglichen eine Vielzahl von unterschiedlichen Lesarten. Das Buch liefert Beiträge für die Erforschung der Sozialpartnerschaft und für kritische Gesellschaftsforschung. Es kann als Nachschlagewerk zur Sozialpolitik unter ÖVP und FPÖ dienen, und es empfiehlt sich als Grundlage für die politische Allgemeinbildung.

Der Sammelband baut auf dem bereits 2006 erschienenen Werk „Schwarz-Blau. Eine Bilanz des ‚Neu-Regierens‘“ auf. Anhand dessen arbeiten die AutorInnen die Kontinuitäten und Brüche der beiden rechts-konservativen Koalitionsregierungen heraus. Im Vergleich zum Vorgänger unterscheiden sich die meisten Beiträge in dem hier diskutierten Sammelband nur um einige zusätzliche Seiten. Dabei ist

zu kritisieren, dass den Besonderheiten der aktuellen Entwicklungen verhältnismäßig wenig Raum gegeben wird.

Eine besonders zu bemängelnde Leerstelle betrifft eine angemessene Analyse der zunehmenden Normalisierung autoritärer und rechter bis rechts-extremer Positionen. Beide ÖVP/FPÖ-Koalitionen bedienten sich rechter bis rechtsradikaler Diskurse und Interpretationsweisen. Eine klare Abgrenzung zu rechtsextremen Positionen und Äußerungen, insbesondere im Umfeld von Burschenschaften, blieb weitgehen aus. So trugen ÖVP/FPÖ maßgeblich dazu bei, diese in der Gesellschaft zu normalisieren und nachhaltig als eine vermeintlich „neutrale“ Position der bürgerlichen Mitte zu verankern. Hinter der Rhetorik, Politik für eine vermeintlich homogene nationale, leistungswillige Gemeinschaft zu betreiben, verschoben ÖVP und FPÖ die Kräfteverhältnisse zugunsten der Kapitalinteressen.

In der Konzeption der politischen Kräfte fokussieren die AutorInnen stark auf parteipolitische AkteurInnen und

institutionalisierte Organisationen. Bei der Analyse der einzelnen Parteien geraten dabei Konfliktlinien zwischen unterschiedlichen Interessengruppen, beispielsweise zwischen völkisch-nationalen Burschenschaffern und VertreterInnen von Kapitalfraktionen, die teilweise (markt-)liberale Ideologien vertreten, aus dem Blick. Die Analyse der Sozialpartnerschaft stellt stark auf deren Einbindung in legislative Prozesse ab. Andere Dimensionen und Arenen der sozialpartnerschaftlichen Interessenvertretung werden nicht ausgeführt, z.B. der Einfluss auf herrschende Diskurse, die strategische Positionierung von Verbündeten in relevanten Institutionen, Koalitionen und Kooperationen mit (anderen) Organisationen der Zivilgesellschaft sowie der Wirkungsbereich auf der betrieblichen Ebene. Ebendiese Dimensionen und Arenen sind jedoch für Überlegungen hinsichtlich Strategien zur Organisation von Gegenmacht und für die strategische Ausrichtung der ArbeiterInnenbewegung von Bedeutung.

Simon Theurl

Finanzialisierung von Wohnen ohne Eigentum?

Rezension von: Philipp P. Metzger (2020). Die Finanzialisierung der deutschen Ökonomie am Beispiel des Wohnungsmarktes. Münster, Westfälisches Dampfboot. 310 Seiten. Broschiert. 30,90 EUR. ISBN 978-3-89691-262-6.

Die Berliner Initiative „Deutsche Wohnen & Co enteignen“ sorgt bei ApologetInnen der privatisierten Wohnraumversorgung seit geraumer Zeit für Kopfschütteln. Doch der Zuspruch in der Bevölkerung ist um ein Vielfaches höher, als sich das auch so manche Linke jemals erträumt hätten – mitunter ein Indiz dafür, dass am deutschen Mietmarkt so einiges schiefläuft. Wie es zum rasanten Aufstieg großer Wohnimmobilienkonzerne kommen konnte, wie deren Geschäftsmodelle aussehen und warum wir das Ganze unter dem Label der Finanzialisierung betrachten sollten, erläutert Philipp Metzger in seinem unlängst erschienenen Buch „Die Finanzialisierung der deutschen Ökonomie am Beispiel des Wohnungsmarktes“.

Mit Marx über den Mietmarkt reden?

Wer einen schnellen Überblick über die Probleme mit den Wohnimmobilienkonzernen möchte, wird wohl erst mal enttäuscht sein, denn die ersten hundert Seiten beschäftigen sich Länge mal Breite mit verschiedenen einschlägig bekannten Theorien, die für eine politökonomische Analyse später von Nutzen sein könnten. Obwohl es

sich um ein brandaktuelles Thema handelt, wird zunächst mit Marx, Minsky und Hilferding durchaus weit in die Vergangenheit ökonomischer Theoriegeschichte gegraben. Doch der mühsame Umweg zahlt sich aus! Metzger schafft es, von Marx ausgehend, Theorien verschiedener Abstraktionsniveaus wie etwa die Wert-, Regulations- oder Hegemonietheorie in Verbindung zu setzen, um deren jeweilige Stärken zu nutzen beziehungsweise Leerstellen zu kompensieren, ohne in einen plumpen Pluralismus um des Pluralismus willen zurückzufallen. Das mag zwar zunächst wie eine akademische Fingerübung erscheinen, ist aber durchaus notwendig, um aktuelle Entwicklungen am deutschen Wohnimmobilienmarkt nicht nur als beliebige empirische Befunde zu betrachten, sondern eben als eine ganz bestimmte Form der Finanzialisierung theoretisch einordnen zu können. Diese weist im Konkreten oft ganz andere Merkmale auf als etwa die viel studierte Finanzialisierung des US-Immobilienmarktes und zeigt bei näherem Hinsehen dennoch strukturelle Gemeinsamkeiten. Dass diese Einordnung konsistent gelingt, ohne einfach nur die lange Liste der Finanzialisierungsmerkmale beliebig zu erweitern, ist wohl die Hauptleistung der ersten Hälfte des Buches. Eine Leistung, die so manche Beiträge, die mit dem zwischenzeitlich etwas zu sehr in Mode geratenen Begriff der Finanzialisierung arbeiten, leider vermissen lassen.

Finanzialisierung trotz Mietwohnung?

Dass die Privatverschuldung der Haushalte in den Vereinigten Staaten im Zuge der Finanzialisierung explo-

diert ist und sich ausgehend vom Immobilienmarkt, konkreter den Mortgage-Markets, eine massive Finanzblase gebildet hat, ist seit der Krise 2008 wohl weitgehend bekannt. Auch in europäischen Städten gab es wiederholt Entwicklungen, bei denen es im Zuge von Lockerungen am Kreditmarkt ebenso zu einer überproportionalen Aktivität am privaten Wohnimmobilienmarkt samt Blasenbildung gekommen ist.

Dabei denkt man auf der Suche nach einem europäischen Pendant zur amerikanischen Wohnraumfinanzialisierung vermutlich an Amsterdam oder London, aber weniger an deutsche Städte wie Hamburg oder Berlin. Diese haben zwar über die letzten Jahre ebenfalls starke Preissteigerungen zu verzeichnen, sind aber durch einen deutlich höheren MieterInnenanteil charakterisiert, was einer Nachahmung der aus den Vereinigten Staaten bekannten Form der Finanzialisierung grundlegend entgegensteht. Der Wohnraum kann entsprechend aus Mietperspektive, mangels Eigentumstitel, kein geeignetes Spekulationsobjekt darstellen. Dennoch will Metzger von einer Finanzialisierung am deutschen Wohnungsmarkt sprechen – nämlich als spezifischem Fall, in dem sich nicht die Haushalte am Finanzmarkt spekulativ betätigen, sondern bei dem Finanzmarktakteure plötzlich als Vermieter auftreten.

Dazu zeigt Metzger zunächst, wie „die Mietnation“ ursprünglich zur Unterstützung des Exportkapitals, sozusagen als fordistisches Modell der Wohnraumversorgung, in der Nachkriegszeit entstand. Ein Modell, das nicht nur zu einer geringen Eigentumsquote führte, sondern auch ein direktes Interesse hatte, für niedrige Mieten zu sorgen,

um entsprechend niedrige Lohnkosten zu ermöglichen. Doch der politische Wille, auf ein eigentumorientiertes Modell umzuschwenken, im Zusammenspiel mit der deutschen Wiedervereinigung und dem massenhaften Abverkauf sozialen Wohnbaus aus dem Staatsbesitz sollte die Karten am deutschen Wohnimmobilienmarkt neu mischen. Das allerdings ohne die ursprünglich erhoffte Stärkung der Eigentumsquote zu erwirken.

Dafür konnten sich Private-Equity-Fonds ein ordentliches Stück vom Kuchen abschneiden. Das Wachstum der deutschen Private-Equity-Branche, deren Geschäftsstrategien und politische Einflussnahme samt ihrer Erfolge und zum Glück auch mancher Misserfolge (Stichwort G-REIT) werden im Buch ausführlich behandelt. Das Ergebnis der Private-Equity-Tätigkeiten am Wohnungsmarkt sind eine minimale Neubautätigkeit und eine starke Konzentration von Beständen in der Hand weniger Wohnimmobilien-AGs, wie der eingangs genannten Deutsche Wohnen oder dem Vonovia-Konzern.

Die deutsche Wohnungswirtschaft ist also stark von Finanzialisierungsprozessen betroffen. Metzger will hier aber dennoch nicht von einer Hegemonie der finanzialisierten Wohnform wie etwa in den USA sprechen. Hierzu fehlt den MieterInnen schlicht der zumindest kurzfristige Vorteil, den sie aus der Finanzialisierung ziehen. Entsprechend steht die Finanzialisierung der Mietnation auf eher wackeligen Beinen, und es besteht durchaus Grund zur Hoffnung, dass sich die Kräfteverhältnisse zukünftig wieder verschieben und eine neue Politik der Wohnraumversorgung folgt.

Fazit

„Die Finanzialisierung der deutschen Ökonomie am Beispiel des Wohnungsmarktes“ besticht nicht nur durch das brandaktuelle Thema, sondern auch durch eine umfassende theoretische Einbettung. Das mag manchen LeserInnen zwar mühsam erscheinen, es schadet aber nicht, sich die Mühe anzutun und etwas theoriegeschichtliche Auffrischung zu betreiben. Auch wenn bei der Vielzahl an Theorien, die behandelt werden, der eine oder andere Aspekt schon mal ein wenig zu kurz kommen kann. Hier sei allerdings positiv angemerkt, dass die ökonomischen Grundlagen-Kapitel ob der Komplexität der Materie sogar relativ angenehm zu lesen sind. Der empirische Teil zur Entwicklung der deutschen Mietnation und dem politischen Kampf um deren Ausgestaltung, der schließlich in der Kon-

zentration vieler vormaliger Sozialbauten in den Händen von Finanzakteuren mündet, stellt eine umso spannendere Abhandlung dar. Hier kann man kritisieren, dass die einen oder anderen empirischen Belege etwas vertieft werden sollten, insbesondere im Bereich Geographie der finanzialisierten Wohnform. Eine weitere Leerstelle wiederum stellen mögliche politische Gegenstrategien dar. Zwar wird am Ende eine politische Handlungsanleitung unter anderem mit einem Verweis auf das Rote Wien angedeutet, aber nicht wirklich ausformuliert. In Summe aber ein sehr lesenswertes Werk, das gerade aus österreichischer Perspektive auch als Warnung dienen kann, hier nicht dieselben wohnungspolitischen Fehler zu begehen wie im benachbarten Deutschland.

Selim Banabak

Die vielen Gesichter globaler Ungleichheit

Rezension von: Fischer, Karin/
Grandner, Margarete (Hg.) (2019).
Globale Ungleichheit. Über Zusammen-
hänge von Kolonialismus, Arbeits-
verhältnissen und Naturverbrauch.
Wien, Mandelbaum Verlag, 400 Seiten.
Broschiert. 25,00 EUR.
ISBN 978-3-854-76849-4

Die Corona-Krise hat bestehende Ungleichheiten wie unter einem Brennglas sichtbar gemacht und vielfach noch verschärft. Die ungleiche Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit zwischen den Geschlechtern, der ungleiche Zugang zu gesundheitlicher Versorgung gesellschaftlicher Gruppen in vielen Ländern oder auch die ungleichen Möglichkeiten von Staaten, ausreichend Impfstoff für die Bevölkerung am globalen Markt einzukaufen, sind bei weitem noch nicht alle sichtbaren Ausprägungen dieser Entwicklung. Ungleichheit, wie in der Krise nochmals deutlicher wurde, besteht auf unterschiedlichen Ebenen und entlang verschiedener Dimensionen.

Der Sammelband „Globale Ungleichheit. Über Zusammenhänge von Kolonialismus, Arbeitsverhältnissen und Naturverbrauch“, herausgegeben von Karin Fischer und Margarete Grandner, nimmt diese Dimensionen in den Blick und beleuchtet das Phänomen globaler Ungleichheit aus verschiedenen sozialwissenschaftlichen Perspektiven. Das Lehrbuch erschien im November 2019 und ist gerade angesichts der veränderten Umstände als Einführung in Ungleichheitsverhältnisse und -dynamiken nicht nur für Leh-

rende und Studierende der Sozialwissenschaften äußerst lesenswert.

In insgesamt 14 Kapiteln setzen sich AutorInnen unterschiedlicher Disziplinen mit verschiedenen Dimensionen und Institutionen globaler Ungleichheit auseinander. Historische Perspektiven sind ebenso vertreten wie eine Einführung in Theorien globaler Ungleichheit. Ein Schwerpunkt liegt auf dem Spannungsfeld zwischen Globalisierung und ökonomischen Ungleichheiten, sowohl global als auch auf nationalstaatlicher Ebene.

Im einführenden Kapitel spannen die Herausgeberinnen den thematischen Rahmen auf und machen klar: „Erstens ist Ungleichheit ein gesellschaftlich relevantes Phänomen, und zweitens ist es wichtig, dieses Phänomen in globaler Perspektive zu betrachten“ (9). Dieser Ausgangspunkt verdeutlicht bereits, dass es sich bei Ungleichheit um ein multidimensionales Phänomen handelt, für das es entsprechend viele Erklärungen und politische Lösungsansätze braucht. Ungleichheit bedeutet vor allem ungleiche Machtverhältnisse, sie ist sozial konstruiert, oft zudem politisch gewollt. Verschiedenheit allein begründet noch nicht den unterschiedlichen Zugang zu Ressourcen und Lebenschancen, der ein wesentliches Merkmal von Ungleichheit ist. Auch wenn wir Ungleichheit primär in unserem engeren (nationalen, regionalen, lokalen) Umfeld erfahren – etwa dem ungleichen Zugang zu ausreichend Wohnraum und Freiflächen während der Lockdowns des letzten Jahres –, so sind wir trotzdem in globale Zusammenhänge eingebunden. In der Auseinandersetzung mit Ungleichheit ist es also wichtig, diese Vielschichtigkeit stets im Hinterkopf zu behalten.

Im zweiten Kapitel „Menschliche Entwicklung in einer ungleichen Welt“ gibt Andreas Exenberger einen ersten quantitativ-empirischen Überblick über den Status quo der Ungleichheitsforschung. Insgesamt zeigt sich, dass die Lebensbedingungen sich weltweit in den meisten Bereichen – abseits von Umwelt – verbessert haben und die globale Ungleichheit in Bezug auf manche Indikatoren, insbesondere Bildung und Gesundheit, abnimmt. Gleichzeitig besteht ein deutlicher negativer Zusammenhang zwischen Einkommensungleichheit und Indikatoren für Lebensqualität, wie sie im Human Development Index erfasst werden. Fraglich ist bei diesen quantitativen Indikatoren, inwieweit sich die Ungleichheitsdynamiken des globalen Nordens auf die Entwicklung von Ungleichheit im globalen Süden übertragen lassen und welchen Einfluss die westliche Perspektive auf die Ungleichheitsforschung hat.

Darüber geben die beiden folgenden Kapitel Aufschluss, die eine Begriffsgeschichte der „Dritten Welt“ nachzeichnen, die einhergeht mit einer Trennung des Zentrums von der Peripherie (Kapitel 3), bzw. die „longue durée“, also den langen Atem des Kolonialismus am Beispiel der Karibik skizzieren (Kapitel 4). In den ehemaligen Kolonien besteht nach wie vor ein enger Zusammenhang zwischen rassistischer Diskriminierung und Zugang zu Bildung, Gesundheit, Landbesitz und allen damit verbundenen Chancen. Die europäische Öffentlichkeit, so der Appell, muss sich ihre politische Verantwortung für die Folgen der Kolonialisierung ins Bewusstsein rufen und thematisieren. Ein Aufriss der ArbeiterInnenkämpfe in verschiedenen Regionen der Welt und deren Einfluss auf globale

Ungleichheitsdynamiken (Kapitel 5) bildet den Abschluss dieses ersten, stärker historisch orientierten Teils des Buches.

Mit Kapitel 6, „Theorien sozialer Ungleichheit“ von Karin Fischer und Bernhard Leubolt, wechselt der Fokus auf die theoretischen Grundlagen und Erklärungsansätze globaler Ungleichheit. Im Zentrum stehen drei unterschiedliche theoretische Zugänge: marxistische Theorien, Entwicklungstheorien und kulturelle Theorien. Insbesondere die Entwicklungstheorien bzw. die polit-ökonomischen Theorien schließen an in früheren Kapiteln aufgeworfene Themen, wie der Konvergenz von wirtschaftlicher Entwicklung des Zentrums und der Peripherie, an. Kulturelle Theorieansätze dagegen setzen bei „der Erkenntnis an, dass Ungleichheit über ökonomische Prozesse hinausgeht“ (152). Dadurch werden Rassismus und Klassismus explizit zu Dimensionen globaler Ungleichheit. Die AutorInnen stellen diese Theorien in Bezug zu neueren Denkschulen der Gegenwartssoziologie und verdeutlichen so nochmals, dass es aus sozialwissenschaftlicher Sicht eine umfassende Perspektive auf soziale Ungleichheit und deren Dimensionen braucht. Diesem Fazit folgend stellt Julia Roth in Kapitel 7 den Zusammenhang zwischen Intersektionalität und globaler Ungleichheit her: Intersektionalität betont die Wechselwirkung zwischen den verschiedenen Dimensionen von Ungleichheit. Dazu gehören etwa Gender, soziale Klasse oder auch StaatsbürgerInnenenschaft. Damit wird nochmals deutlich, dass die Ursachen für Ungleichheit weit über ökonomische Dimensionen hinausgehen.

Nach diesem Problemaufriss und der theoretischen Verortung widmen sich

die Kapitel 8 bis 11 schwerpunktmäßig verschiedenen Aspekten von ökonomischer Ungleichheit: Axel Anlauf und Stefan Schmalz widersprechen in Kapitel 8 einmal mehr der „Konvergenzthese“, der zufolge sich die Peripherie (der globale Süden) an das Zentrum (also den globalen Norden) anpassen würde. Die Globalisierung hat im Gegenteil zu einem noch stärkeren Ungleichgewicht geführt und viele Länder des globalen Südens zu Rohstofflieferanten degradiert und in neue Abhängigkeitsverhältnisse getrieben. Die Ungleichheit zwischen den Ländern beeinflusst auch die Einkommens- und Vermögensverteilung innerhalb einzelner Staaten. Diese steigt seit den 1980er Jahren allerdings wieder deutlich an, insbesondere in bevölkerungsreichen Ländern wie Indien und China, die einen großen Einfluss auf globale Einkommens- und Vermögensstatistiken haben. Kapitel 9 vertieft daher den Befund, dass es keine Konvergenz gibt, und stellt auch die global positive Entwicklung einer Reduktion globaler Ungleichheit, wie sie in Kapitel 2 dargestellt wurde, in Frage.

Jakob Kapeller, Bernhard Schütz und Benjamin Ferschli identifizieren Finanzialisierung, also die immer größere Bedeutung des Finanzsektors und dessen Handlungslogiken für Wirtschaft und Politik, als einen der zentralen Treiber globaler Ungleichheit. Ein Ergebnis dieser Entwicklung ist unter anderem, dass Vermögen nochmals ungleicher verteilt sind als Einkommen – sowohl global als auch innerstaatlich. Diesem Aspekt von Ungleichheit geht Karin Fischer in Kapitel 11 nach: Die globale Vermögensverteilung ist enorm ungleich, allerdings beruht Forschung dazu größtenteils auf Schätzungen, da die Vermögen der „High Net Worth In-

dividuals“, also der Superreichen, kaum erfassbar sind. Der akkumulierte Reichtum in der Hand der Wenigen bedroht die Funktionsfähigkeit der Demokratie und mindert die Lebenschancen der Vielen.

Nicht nur Ursachen für Ungleichheit gehen über ökonomische Aspekte hinaus; Ungleichheit besteht ebenso in Hinblick auf andere Verteilungsfragen als die ökonomische – auch wenn diese wiederum häufig in Wechselwirkung mit ökonomischen Ungleichheiten stehen. Die beiden vorletzten Kapitel des Lehrbuchs widmen sich verschiedenen Aspekten dieser Wechselwirkungen. Die in Zukunft wohl drängendste Dimension globaler Ungleichheit wird jene der ökologischen Ungleichheit sein. Für den materiellen Konsum der Mittel- und Oberschichten des globalen Nordens werden im globalen Süden Ressourcen angeeignet und Lebensräume zerstört. Auch hier zeigt sich sehr deutlich, dass es zu einer weiteren Polarisierung und nicht einer Konvergenz von Konsum, Einkommensverhältnissen und Lebensbedingungen kommt. Anke Schaffartzik plädiert in ihrem Text „Globale ökologische Ungleichheit“ daher eindringlich dafür, dem Problem in allen wissenschaftlichen Disziplinen einen hohen Stellenwert zur Problemdiagnose einzuräumen und gleichzeitig Aktionen hin zur Behandlung zu setzen: Es braucht bereits jetzt konkrete Beispiele und Wege, wie der Ressourcenverbrauch in Zukunft minimiert werden kann. Angela Meyer und Gregor Giersch geben einen Überblick über Ansätze zum Zusammenhang zwischen „Gewalt, Krieg und Ungleichheit“. (Innerstaatliche) ökonomische Ungleichheit galt als ein möglicher Auslöser von gewalttätigen Konflikten; gleichzeitig werden Kriege

auf Basis historischer Daten oftmals auch als „Gleichmacher“ interpretiert, da die Ungleichheit insgesamt nach den Weltkriegern gesunken ist. Beide Perspektiven greifen allerdings zu kurz, nicht zuletzt weil sie Ungleichheit, insbesondere globale Ungleichheit, vernachlässigen.

Im letzten Teil des Buches schließlich geht es um mögliche Auswege und Lösungsansätze: Anke Graneß diskutiert Theorien globaler Gerechtigkeit und bietet damit Impulse für Denkansätze, globale Ungleichheit zu bekämpfen, und eine Aufforderung an jede und jeden Einzelnen, sich zu engagieren.

Gemeinsam ergeben die Beiträge ein umfassendes Bild globaler Ungleichheit und verdeutlichen damit, wie stark das globalisierte kapitalistische Wirtschaftssystem auf Machtasymmetrien in Hinblick auf Arbeitsteilung, Ressourcennutzung und Lebenschancen aufbaut. Dabei nehmen die AutorInnen stets eine kritische Position ein und hinterfragen den westlichen Blick in der Ungleichheitsforschung. Gleichzeitig werden auch die LeserInnen dazu angeregt, kritisch mitzudenken:

Als Lehrbuch konzipiert stehen am Ende jedes Textes Lernfragen und Literaturhinweise für eine weiterführende Auseinandersetzung. Zusätzlich gibt es zu den einzelnen Themen kurze, anschaulich zusammengefasste Fallbeispiele, die den Bezug zu realpolitischen Entwicklungen der Kapitel deutlich machen, etwa der Einfluss des Konzerns BlackRock im Anschluss an das Kapitel zu Finanzialisierung.

In Summe verdeutlichen die Beiträge in „Globale Ungleichheit“ einmal mehr, dass es keine Konvergenz, also keine Angleichung der Lebensstandards gibt, wie lange postuliert wurde; weder in ökonomischer Hinsicht noch in Bezug auf Lebenschancen und vor allem nicht in Hinblick auf die Betroffenheit von globalen Krisen. Was es braucht, ist ein Umdenken, eine Neuorganisation unserer Wirtschaftsweise für eine gerechtere globale Gesellschaft. Ungleichheit ist sozial konstruiert, politisch gewollt, aber gerade deswegen auch veränderbar. Das Buch bietet Impulse für den Weg dieser notwendigen Veränderung.

Clara Moder

Komplementärwährungen

Rezension von: Philipp Degens (2019).
 Geld als Gabe: Zur sozialen Bedeutung
 lokaler Geldformen. Bielefeld, transcript.
 430 Seiten. Kartoniert. 39,99 EUR.
 ISBN 978-3-8376-3909-4
 (PDF-Fassung 978-3-8394-3909-8).

„Erstaunlich, nicht wahr? Nicht so langweilig wie normales Geld?“ Mit dieser (von ihm im englischen O-Ton belassenen) Bemerkung einer englischen Kellnerin leitet Degens seine detaillierte Untersuchung „lokaler Geldformen“ ein. Es geht, so die Kurzbeschreibung auf dem Rückdeckel des Buches, um die „Möglichkeiten einer zivilgesellschaftlichen Aneignung von Geld“. Im Rahmen seiner Feldstudien hatte der Autor eine Rechnung mit einem Geldschein der Regionalwährung Brixton Pound beglichen. Der Weg führte ihn dabei nach London, in die englische Kleinstadt Stroud sowie ins österreichische Vorarlberg. Neben diesen Regiogeldern werden hier auch Tauschkreise bzw. „Local Exchange Trading Systems“ (LETS) diskutiert. Derartige Experimente haben die hochgesteckten Erwartungen bislang nicht erfüllt. Allerdings gibt es in diesem Feld immer wieder neue Anläufe, so in der jüngsten Vergangenheit in Frankreich, wobei auch neue Technologien wie die Blockchain zur Anwendung kommen. Bei dieser Veröffentlichung handelt es sich um die leicht überarbeitete Fassung der Dissertationsschrift des Autors. Er legt dabei sein besonderes Augenmerk auf die Perspektive von Unternehmen. Unter anderem wirft er folgende Fragen auf: Wie verwenden sie die Einkünfte in Re-

gionalwährung? Warum beteiligen sie sich oder weshalb stehen manche Unternehmen einer Teilnahme ablehnend gegenüber? Damit ergänzt diese Studie eine Dissertationsschrift Christian Thiels (2011), der sich in seiner Analyse der deutschen Regionalwährungen auf die Motivation von KonsumentInnen konzentrierte.

In den ersten Kapiteln steckt Degens den theoretischen Rahmen seiner Untersuchung ab. Statt eine fest umrissene Definition von Geld zu präsentieren, plädiert der Autor für die Idee, unterschiedliche Geldformen in ihrer Vielfalt zu verstehen. Er erkennt an, dass, wie von den Klassikern der Soziologie beschrieben, Geld qualitative in quantitative Unterschiede transformiert; Geld prägt damit gesellschaftliche Beziehungen. Andererseits unterstreicht er die Bedeutung der Versuche einer sozialen sowie kulturellen Zivilisierung des Geldes wie in den hier dargestellten Experimenten. Er bezieht sich vor allem auf drei AutorInnen: Viviana Zelizer mit ihren Studien zu qualitativen Unterschieden verschiedener Geldformen, Karl Polanyi und sein Verständnis einer sozialen Einbettung der Wirtschaft sowie die ethnographische Forschung von Marcel Mauss zur Bedeutung der Gabe. Mit diesen Namen wird schon deutlich, dass dieser Beitrag im Kontext der „Cultural Turns“ zu verstehen ist, also eines erweiterten Kulturverständnisses, das auch die Alltagskultur und ökonomische Beziehungen in eine soziologische Studie miteinbezieht. Im nächsten Schritt bietet der Autor einen Überblick über die verschiedenen Formen von Komplementärwährungen, etwa die in diesem Buch nicht näher behandelten Zeitbanken.

Sehr ausführlich beschreibt Degens die von ihm verwendete Methodik in

dieser qualitativ vergleichenden Studie (vgl. neben 191–220 auch 20–23). Die Erschließung seiner Quellen erfolgt mittels teilnehmender Beobachtung, der Analyse von Dokumenten, offener Gespräche sowie semistrukturierter Interviews. Zwischen den einzelnen Stufen des Forschungsprozesses hat er die bis dahin gewonnenen Erkenntnisse genutzt, um die Kriterien für seine weiteren Untersuchungen anzupassen. Diese graduelle Vorgehensweise hat er auch für das sogenannte Sampling, die Auswahl von InterviewpartnerInnen, angewandt. Dabei handelt es sich um OrganisatorInnen von Komplementärwährungen, um teilnehmende und nicht teilnehmende UnternehmerInnen sowie sonstige Personen, die etwa Regiogeld privat nutzen. Insbesondere im Vergleich zum Stroud Pound erstreckte sich die Datenerhebung zum Brixton Pound über einen sehr viel längeren Zeitraum. Bewusst wurden drei Fälle aus gänzlich unterschiedlichen Kontexten ausgewählt: das urbane Brixton, die Kleinstadt Stroud und der teils semiurbane, teils ländliche Raum der Vorarlberger Komplementärwährungen.

Zwei Regionalwährungen in England

Das Brixton Pound wurde 2009 gegründet. KonsumentInnen unterstützen in einem solchen System die beteiligten lokalen Unternehmen, indem sie diese Währung gegen Zahlung des Gegenwertes in der Nationalwährung erwerben. Diese Einzahlungen dienen der Absicherung der Lokalwährung. Neben dem sehr ansprechend gestalteten Papiergeld (siehe Abb. auf 235) wurde 2011 auch eine digitale Variante eingerichtet, die verschiedene Formen

von Online-Zahlungen ermöglicht. Anfang 2014 waren alternative Geldscheine in Höhe von 100.000 Brixton Pound im Umlauf, die von 250 Unternehmen akzeptiert wurden. Das Umsatzvolumen bei Papiergeldzahlungen ist nicht bekannt; bei digitalen Zahlungen belief es sich im Dezember 2013 auf 7.000, in den übrigen Monaten auf durchschnittlich 4.000 Bristol Pound (240f). Anfangs erhielten die ErwerberrInnen dieser Alternativwährung einen Bonus von 10%. Dieses Arrangement wurde von den beteiligten Unternehmen als zu teuer bewertet und wieder abgeschafft (237). Die selbst erwirtschafteten Einkünfte der Organisation beschränken sich auf eine Transaktionsgebühr bei elektronischen Zahlungen in Höhe von 1,5% sowie auf den Verkauf von Merchandise-Produkten. Diese fließen lokalen Wohlfahrtsorganisationen zu. Bristol Pound ist nicht aus einer Graswurzelinitiative vor Ort entstanden, sondern wurde „top-down“ auf Initiative der Londoner „New Economics Foundation“ gegründet, deren MitarbeiterInnen wesentlichen Anteil am Aufbau der Organisation hatten. Daneben erhielt das Projekt Unterstützung durch den Stadtteilrat Lambeth Council sowie eine Förderung des EU-Projektes „Community Currencies in Action“ (232 und 234).

Brixton ist ein Stadtteil, der in der Vergangenheit erheblich von EinwandererInnen, vor allem aus Jamaika, geprägt wurde. Materielle Not und Rassismus hatten hier 1981 zu gewalttätigen Auseinandersetzungen, den sogenannten „Brixton Riots“, geführt, die auch international in den Medien Beachtung fanden. Seither hat sich das Bild gewandelt: Inzwischen ist das Viertel bei Wohnungssuchenden wegen seines multikulturellen Charakters

so attraktiv geworden, dass es zu einer Gentrifizierung, einer Verdrängung der alteingesessenen BewohnerInnen, kommt. In diesem Zusammenhang ist die Beobachtung Degens' interessant, dass die meisten RegiogeldnutzerInnen der weißen Mittelschicht angehören. Der Inhaber eines jamaikanischen Fastfoodrestaurants, so sein Beispiel, fühlt sich von diesem Angebot hingegen nicht angesprochen und hat sich ganz bewusst gegen eine Teilnahme entschieden (239). Dieses Indiz deutet bereits an, dass die OrganisatorInnen von Bristol Pound nicht in der Lage waren, die unterschiedlichen Teile der Bevölkerung zu integrieren. In Brixton wie in dem zweiten Fall, in Stroud, sind diese RegiogeldaktivistInnen auch in der Transition-Town-Bewegung engagiert. In beiden Fällen hatten sich einige von ihnen bereits zuvor in den örtlichen Tauschringen engagiert. Diese Projekte waren, nachdem sie für einige Zeit durchaus erfolgreich betrieben worden waren, letzten Endes gescheitert. Als Postskriptum zur Darstellung von Degens sei angemerkt, dass das Brixton Pound den eigentlichen Betrieb inzwischen eingestellt hat.¹

Die Kleinstadt Stroud hatte von vornherein schwierigere Startbedingungen. Während Brixton ungefähr 75.000 EinwohnerInnen hat, sind es in Stroud nur knapp 15.000 (223 und 243). Immerhin, diese Kleinstadt nahe der walisischen Grenze in der Grafschaft Gloucestershire ist bekannt als eines der „grünen“ Zentren Englands. Viele EinwohnerInnen sind sehr an ökologischen Themen interessiert. Zudem ist hier der Anteil an kleinen und mittelständischen Betrieben relativ hoch. Al-

erdings reichten diese Gründe nicht aus, um dem Projekt eine wirtschaftlich gesunde Basis zu verschaffen. Nach drei Jahren stellte Stroud Pound den Betrieb wieder ein. Hierfür gab es mehrere Ursachen: die Konkurrenz durch eine ebenfalls neu eingeführte lokale Bonuskarte, das Unvermögen, aus dem Schatten des grün-alternativen Milieus herauszutreten und traditionelle Unternehmen zu gewinnen, sowie der gescheiterte Versuch, die Finanzierung des Projektes sicherzustellen. In Stroud hatte man sich am Modell des Chiemgauers orientiert; die Geschäftsleute waren jedoch nicht bereit, eine fünfprozentige Rücktauschgebühr zu entrichten. Damit schwand die Hoffnung, jemals ein professionelles Management mit selbst erwirtschafteten Mitteln bezahlen zu können (247–253).

Tauschkreise und Regiogelder in Vorarlberg

Die dritte Fallstudie bezieht sich auf ein ganzes Netzwerk unterschiedlicher Komplementärwährungen im österreichischen Vorarlberg. Bereits 1996 war hier ein Tauschkreis gegründet worden, der auch heute noch besteht. Das Regiogeld VTaler wurde 2013 aus der Taufe gehoben. Diese Währung wird vor allem in den Städten und größeren Gemeinden des vorarlbergischen Rheintales genutzt. Schon einige Jahre zuvor waren auf lokaler Ebene drei weitere Regionalwährungen entstanden, von denen heute noch die Langenegger Talente zirkulieren. Beim Tauschkreis handelt es sich um ein Kreditsystem auf Gegenseitigkeit: Leistungen werden hier mit Zeitgutschriften entgolten bzw. den LeistungsnehmerInnen in Rechnung gestellt. Hierbei handelt es sich, so De-

¹ Vgl. die Website www.brixtonpound.org (abgerufen am 7.9.2020).

gens, um ein „soziales Projekt“, während der VTaler eher als ein „wirtschaftliches Projekt“ einzuschätzen ist. Als Dachorganisation für diese einzelnen Bausteine fungiert eine Genossenschaft, die Allmenda Social Business eG, die auch weitere soziale sowie ökologische Projekte betreibt (260). Diese Konstruktion deutet schon darauf hin, dass sich in Vorarlberg ein Team zusammengefunden hat, das schon auf einem recht professionellen Niveau arbeitet. Das Ergebnis ist, jedenfalls im Vergleich zu anderen Komplementärwährungen, durchaus beachtlich. Im Tauschkreis waren im Jahr 2014 722 Konten registriert (267), beim VTaler beteiligten sich 200 Unternehmen (273). Letztlich ist man damit natürlich noch weit davon entfernt, ein wirtschaftlich bedeutender Faktor zu sein. Bemerkenswert ist, dass es in der Gemeinde Langenegg gelang, mittels des dortigen Regiogeldes den Dorfladen dieses etwas abgelegeneren Ortes zu retten. Dank der Unterstützung der Gemeindeverwaltung war es so zumindest ein Stück weit möglich, Regionalwährung und Tauschkreis in der Mitte der Gesellschaft zu etablieren (275–277).

Die Perspektive der UnternehmerInnen

Nach der allgemeinen Darstellung der Fälle aus England und Österreich beleuchtet Degens in den Kapiteln 10 und 11 diese Regiogelder aus Unternehmenssicht und interpretiert dann seine empirischen Ergebnisse. Bemerkenswert ist, dass er nicht nur TeilnehmerInnen miteinbezogen hat, sondern auch UnternehmerInnen, die nie beigetreten waren oder aber enttäuscht diese Komplementärwährungen ver-

lassen hatten (343, 352f). Dabei ist deutlich geworden, dass insbesondere die OrganisatorInnen des Stroud Pound Unternehmensperspektiven ziemlich vernachlässigt hatten (315f). Betriebswirtschaftliche Vorteile – etwa weil Regiogeld sich als wertvolles Marketinginstrument erwiesen hätte – sind dabei nicht sonderlich bedeutungsvoll. Betriebe, deren Hoffnung auf eine Umsatzsteigerung enttäuscht wurde, sind häufig ausgeschieden (298, 305–307, 324f). Für manche UnternehmerInnen spielen ideelle Motive eine Rolle, beispielsweise ein gewisser Lokalpatriotismus (293). Wichtig ist dabei auch die Förderung der Gemeinschaftlichkeit. In diesem Zusammenhang weist Degens auf spezielle Formen der Verwendung der alternativen Währungen hin, etwa als ein Geschenk für MitarbeiterInnen oder die gegenseitigen Besuche eines Café- und eines Pubbetreibers (336–338, 370). Derartige Ergebnisse seiner Forschung erlauben es dem Autor, diese Währungen als „Spezialzweckgeld“ (Polanyi) zu interpretieren oder auf Zelizers Konzept des „Markierens“ von Geld hinzuweisen (339). Er sieht Regiogelder als „kommerzielle Kreisläufe“ entsprechend Zelizers Modell (359–365) und diskutiert sie als eine Form der „Einbettung“ im Sinne Polanyis (365–368). Mit Hinweis auf Mauss versteht er eine Bezahlung mit Regiogeld als Aufforderung, diese „Gabe“ zum Einkaufen in lokalen Geschäften zu verwenden: „Funktioniert das System“, so Degens, „kommt die Gabe zurück“ (369).

Kritik

Bei Degens' Arbeit handelt es sich um eine Studie, von deren Vielschichtigkeit diese Beschreibung nur einen

unvollkommenen Eindruck vermitteln kann. Allerdings bietet dabei Degens' starke Fokussierung auf das Thema Geld auch einen Ansatzpunkt für Kritik. Das mag manche LeserInnen überraschen, handelt es sich doch hier – *nomen est omen* – um alternative Währungen. Tatsächlich jedoch spielten für die meisten WissenschaftlerInnen in den 1990er Jahren die Kategorien Geld und Währung bei der Darstellung sowie Analyse von Tauschringen und Zeitbanken kaum eine Rolle.² Außerdem war seinerzeit nicht von Währungen die Rede; der Begriff „Tauschsysteme“ wurde als übergeordnete Kategorie verwendet. Neben diesem „linguistic turn“ hat sich auch die Bildsprache verändert. Darstellungen von alternativen Geldnoten, wie dem VTaler auf der Einbandvorderseite des Buches von Degens, fungieren als Symbol für Regionalwährungen. Die Verrechnungseinheiten der Tauschringe mag man als Buchgeld bezeichnen, aber Geld ist kaum jemals ein Thema in diesen Organisationen. Teil dieses Narrativs ist der Hinweis auf das „Wunder von Wörgl“ (288, siehe auch 148). Dass es neben diesen freiwirtschaftlichen, auf der Ausgabe von Bargeld beruhenden Geldexperimenten in den frühen 1930er Jahren zudem ebenso bedeutende Verrechnungssysteme wie die sogenannten „Arbeitsgemeinschaften“ (Kruthaup 1985, 9–35) gab, bleibt generell unerwähnt. Degens selbst erwähnt den allmählichen Wandel in der Interpretation solcher Systeme nach dem Jahr 2000 nur kurz (140, Fußnote 1). Für ihn ist es nicht nach-

vollziehbar, dass „Zelizer [...] ausschließlich formal stark vom herkömmlichen Geldsystem abgetrennte lokale Gelder“ betrachtet (169). Ebendiese Abtrennung ist allerdings essentiell zum Verständnis der qualitativen Unterschiede zwischen dem Wertniveau in multilateralen Tauschsystemen und der etablierten Ökonomie; Geld und Grenzen sind in diesem Konzept eng miteinander verflochten. Zwar spricht Degens das Thema „Grenzen“ mit Verweis auf Zelizer mehrmals an, allerdings hat es für ihn keinen besonders hohen Stellenwert. Am Rande sei hier noch der von Degens lediglich im Literaturverzeichnis aufgeführte Name Charles Tillys erwähnt, der diesen Aspekt in einem 2006 gemeinsam mit Viviana Zelizer veröffentlichten Artikel eingebracht hatte. Eine Darstellung insbesondere der Tauschringe nur als Geldsysteme (so auf 260) verkennt, dass deren eigentliches Ziel die lokale Wertschöpfung ist. Bei Regionalwährungen handelt es sich hingegen primär um „Buy local“-Initiativen, denen es darüber hinaus, mittels der Rücktauschgebühr, um die Schaffung lokaler Kreisläufe geht.

Auch in einem anderen Punkt bedarf Degens' Darstellung der Tauschsysteme (174–176) einer Korrektur: Heute sind Tauschkreise fast durchweg Zeitsysteme; ergänzend gibt es manchmal eine Parität dieser Währung zum Euro, allerdings nur, um den Tausch von Sachgütern zu erleichtern. Ihren Ursprung haben sie, das ist richtig beschrieben, im LETS, dem „Local Exchange Trading System“, das sich am Verrechnungsmodell kommerzieller Barterssysteme orientierte, im Gegensatz zu diesem jedoch neben Unternehmen auch Privatpersonen miteinbezog. Der hier gebräuchliche „Green

² Vgl. zum Beispiel das von Degens am Rande erwähnte Buch „Organisierte Eigenarbeit“ von Offe und Heinze aus dem Jahre 1990.

Dollar“ hatte ausschließlich eine Parität zur Landeswährung. Dieses Konzept ist – dies wird bei Degens (174f) nicht deutlich – auf ganzer Linie gescheitert. Privatpersonen waren in diesem auf einen Ausgleich von Geben und Nehmen angelegten System nicht in der Lage, ihre Einkäufe bei kommerziellen Anbietern zu kompensieren. Im Grunde handelt es sich hier um ein Beispiel für die Interdependenz von unterschiedlichen Grenzziehungen. In einem derart weit zugeschnittenen und damit heterogenen Mitgliederkreis ist ein geschlossener Kreislauf inkompatibel mit einer nicht konvertiblen Währung (Schroeder 2020, 24). Die Regionalwährungen entstanden, weil nach der Jahrtausendwende deutlich wurde, dass Tauschringe bzw. Tauschkreise keine wirklich ökonomische Alternative mehr boten. Die englischen Regiogelder haben dabei mit der Abschaffung der Rücktauschgebühr den Rubikon hin zu voll konvertiblen Währungen überschritten. Der Anspruch der Tauschsysteme, ein Stück weit Autonomie von der ansonsten (fast) alles dominierenden Ökonomie erreichen zu wollen, geht dabei endgültig verloren. Noch deutlicher wird dies bei kryptographischen Währungen, die soziale und ökologische Ziele verfolgen (Degens spricht dieses Thema kurz in seiner Konklusion auf 383 an). Libertär gesinnte AnhängerInnen der Geldbewegung, viele vielleicht noch mit „grünen“ Konsumpräferenzen, sind hier endgültig unter sich. Von einer Einbettung der Wirtschaft ins Gesellschaftliche kann hier nicht mehr die Rede sein.

Diese Kritik darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Beitrag Degens durchaus positiv zu beurteilen ist. Es muss angemerkt werden, dass in

den vergangenen zehn bis zwanzig Jahren der wissenschaftliche Diskurs zum Themenkreis Komplementärwährungen immer stärker von monetären Aspekten beherrscht wird. Davon sind natürlich NachwuchswissenschaftlerInnen wie Degens sowie Thiel (2011) besonders beeinflusst worden. Neben den empirischen Erkenntnissen zu den drei Komplementärwährungen in England und Österreich liegt die Stärke der hier vorgelegten Arbeit in dem theoretischen Rahmenwerk. Zwar beklagt Thiel in seiner Rezension zu Degens' Buch die Kluft „zwischen dem schweren theoretischen Rüstzeug [...] und den empirischen Befunden“ (Thiel 2019)³ (dies kann man nachvollziehen, letztlich aber nur deshalb, weil Degens das Potential seines Ansatzes nicht voll ausgeschöpft hat). Degens ist aber allzu sehr dem Paradigma vom alternativen Geld, das mit der Entstehung der Regiogeldbewegung die Oberhand gewonnen hat, verhaftet geblieben.⁴ Wenn man Geld und Grenzen nebeneinanderstellt, also den wesentlichen Baustein, der Konnektivität begründet, mit dem kontrastiert, was Konnektivität einschränkt, hat man, gerade auch im Verbund mit den Theorien von Polanyi und Mauss, ein ausgezeichnetes Werk-

³ Die Arbeit von Degens ist bereits mehrfach rezensiert worden. An dieser Stelle sei noch auf eine Buchbesprechung von Stamm (2020) hingewiesen.

⁴ Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Veröffentlichung von Degens und Sahr (2019). Die Autoren zeichnen hier nach, wie in den letzten vierzig Jahren versucht wurde, das Thema Geld neu in den Mittelpunkt zu rücken. Ob und inwieweit dies gelungen ist oder doch nur der „Schleier des Geldes“ abgehandelt wird, sei an dieser Stelle mit einem Fragezeichen versehen.

zeug zur Analyse unterschiedlicher Komplementärwährungen gewonnen.
Rolf F. H. Schröder

Literatur

Degens, Philipp/Sahr, Aaron (2019). Die Rückkehr des Geldes. In: *Mittelweg* 36, 28 (3–4), 3–49.

Kruthaup, Franz H. (1985). *Barter-Business: Die Vermittlung und Verrechnung von Marktumsätzen durch Tauschhandelsbetriebe*. Frankfurt am Main/Bern/New York, Peter Lang.

Stamm, Christoph (2019). Geld als Gabe. Zur sozialen Bedeutung lokaler Geldformen. In: *Swiss Journal of Sociology*, 46 (1), 173–175. DOI: 10.2478/sjs-2020-0008.

Thiel, Christian (2011). *Das „bessere“ Geld: Eine ethnographische Studie über Regionalwährungen*. Wiesbaden, VS Verlag.

Thiel, Christian (2019). Think Global, Pay Local: Rezension zu Philipp Degens „Geld als Gabe. Zur sozialen Bedeutung lokaler Geldformen“. In: *Soziopolis*, 17.10.2019. Online verfügbar unter <https://www.sozio-polis.de/lesen/buecher/artikel/think-global-pay-local/> (abgerufen am 7.9.2020).

Schroeder, Rolf F.H. (2020). Beyond the veil of money: Boundaries as constitutive elements of complementary currencies. In: *The Japanese Political Economy*, 46 (1), 17–41. DOI: 10.1080/2329194X.2020.1762499.

Umwelt im Recht

Rezension von: Gerhard Schnedl (2020).
 Umweltrecht. Wien, Facultas. 351 Seiten.
 Broschiert. 36,00 EUR.
 ISBN 978-3-7089-1514-2.

In vielen Fällen bildet die Geschichte eine (mehr oder weniger deutliche) Folie für die Gegenwart. Dieser Schluss liegt etwa dann nahe, wenn man der Publikation von Kyle Harper „The Fate of Rome. Climate, Disease and the End of an Empire“ (Princeton 2017) folgt. Darin wird der massive Bevölkerungsrückgang im Mittelmeerraum in der Zeit von ca. 200 nach Christus bis 650 nach Christus u.a. darauf zurückgeführt, dass sich die klimatischen Bedingungen massiv verschlechtert haben, weiters hat die umfassende Ausbeutung und Rodung der Wälder als Wachstums- und Verbreitungsbeschleuniger für die Malaria übertragenden Stechmücken sowie Pest übertragende Flöhe gewirkt. Dazu kam, dass sich diese und andere Krankheitserreger durch die intensiv genutzten Handelsstraßen zum damaligen Indien und China „nahezu perfekt“ verbreiten konnten.

In der jüngeren Vergangenheit wurden und werden Zusammenhänge zwischen Wirtschaft, Industrie sowie Umwelt und Gesundheit besser erkannt und mit der Zunahme von technischen Mitteln zunehmend intensiver beforscht und belegt; entsprechende Bedeutung kommt dabei insbesondere dem Club of Rome zu, dem seit 1968 (maximal 100) ExpertInnen als Vollmitglieder angehören, der mit Publikationen wie „Die Grenzen des Wachstums“ (1972) oder „Wir sind dran“ (2017) für

umfassendes Problembewusstsein gesorgt hat und zahlreiche Denk- bzw. in der Folge Handlungsanstöße sowohl auf internationaler – als auch auf nationaler Ebene geboten hat bzw. bietet; dass viele der 1972 prognostizierten dramatischen (Fehl-)Entwicklungen nicht eingetreten sind, liegt im Überwiegenden wohl auch daran, dass – unter dem Druck von zahlreichen Aktiv-BürgerInnen – auf Basis der gebotenen Einschätzungen nachhaltig gehandelt wurde.

Zum Zeitpunkt des Entstehens des Club of Rome war das Thema „Umweltrecht“ schlichtweg nicht existent; es fand sich auch nicht in irgendwelchen Lehrplänen von juristischen Fakultäten.

Dies hat sich mittlerweile erheblich geändert, wenngleich die einschlägige Thematik nach wie vor keinen Schwerpunkt etwa in der juristischen Ausbildung findet. Umso wichtiger ist es, zur Durchdringung dieses Themas brauch- und handhabbare Fachunterlagen zur Verfügung gestellt zu bekommen.

Eine der diesbezüglich wohl besten systematischen Darstellungen ist jene von Gerhard Schnedl, der unter der schlichten Überschrift „Umweltrecht“ kürzlich die 351 Seiten umfassende Weiterentwicklung seiner davor in zweiter Auflage erschienenen Kurzdarstellung „Umweltrecht im Überblick“ präsentiert hat.

Das Werk ist übersichtlich, klar strukturiert und in sprachlich über weite Strecken auch für juristische LaiInnen gut lesbare Form gebracht.

Im ersten Hauptteil (Allgemeines Umweltrecht; 31–212) finden sich insgesamt 13 Kapitel, wobei in den Kapiteln 1 bis 3 Grundlagen und Grundbegriffe, allgemeine Hinweise zu Recht-

setzungsebenen sowie eine Grundsystematisierung des Umweltrechts geboten werden. Ziele und Prinzipien des Umweltrechts bilden den Schwerpunkt des 4. Kapitels (60ff), darin werden u.a. auch die Widersprüche etwa zwischen Vorsorge-, Verursacher- und Kooperationsprinzip evident. Maßgebliche und grundlegende Hinweise zum Umweltvölkerrecht, Umweltunionsrecht sowie zum nationalen Umweltverfassungsrecht werden in den Kapiteln 5 bis 7 vermittelt. Sehr instruktiv und insbesondere für juristische LaiInnen besonders wichtig ist das knapp gehaltene Kapitel 8, welches sich den Grundlagen des Organisationsrechtes im Umweltbereich widmet (117–119). Ebenso eingängig und von zentraler Bedeutung ist die Darstellung (der idealtypischen) Instrumente des Umweltverwaltungsrechts, welche in Kapitel 9 mit einer Fülle von Beispielen zur Illustration zu finden ist. Erfreulich ist überdies, dass dem Rechtsschutz und der Öffentlichkeitsbeteiligung ein eigenes Kapitel (Kap. 10; 155–168) gewidmet wird, worin die einschlägige Judikatur zu diesen Themen sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene umfassend ausgewertet wird.

Das Umweltprivatrecht sowie das Umweltstrafrecht in ihren jeweiligen Grundzügen bilden die Inhalte der Kapitel 11 und 12; (169ff bzw. 174ff). Unter der Überschrift „Ausgewählte Bereiche des Allgemeinen Bundesumweltrechts“ (178ff) finden sich im 13. Kapitel u.a. grundlegende Darstellungen des Umweltinformationsgesetzes, des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes sowie des erst kürzlich erlassenen und umstrittenen Standort-Entwicklungsgesetzes.

Der zweite Hauptteil wird aus drei langen Kapiteln gebildet, die folgende

Überschriften tragen: „Teilrechtsgebiete des besonderen Umweltrechts“ (215–244), „Besonderes Umweltrecht als Querschnittsrecht in sonstigen Rechtsgebieten“ (245–266) und „Ausgewählte Bereiche des besonderen Bundesumweltrechts“ (267–3377); im Einzelnen bietet der Autor in den zuletzt genannten drei Kapiteln systematische Überblicksdarstellungen u.a. zum Luftreinhalteungsrecht, zum Gewässerschutzrecht, zum Bodenschutzrecht, zum Klimaschutzrecht, zum Naturschutzrecht, zum Lärmrecht, zum Abfallwirtschaftsrecht, zum Chemikalienrecht, zum Gentechnikrecht sowie zum Atom- und Strahlenschutzrecht. Des Weiteren werden – in der Querschnittsdimension – das Umweltgewerberecht, das Umweltbergrecht, das Umweltforstrecht, das Umweltenergie recht, das Umweltraumordnungsrecht sowie das Umweltbaurecht thematisiert. In der Kategorie des „Besonderen Bundesumweltrechts“ finden sich substantielle Darstellungen u.a. zum gewerblichen Betriebsanlagenrecht sowie zum Wasserrechtsgesetz.

Eine gründliche Lektüre der gegenständlichen Darstellung zum Umweltrecht macht deutlich, dass der internationalen Entwicklung auf diesem Gebiet insbesondere auf nationalstaatlicher (österreichischer) Ebene wesentliche Bedeutung nicht nur für die Weiterentwicklung, sondern auch für die Verhinderung von „legistischen Rückschritten“ zukommt. Dies sei am Beispiel der so genannten Aarhus-Konvention exemplarisch erläutert: Diese im Rahmen der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen am 25.6.1998 in der dänischen Stadt Aarhus unterzeichnete Konvention, die am 30.10.2001 in Kraft getreten ist und der aktuell 47 Staaten (davon alle EU-

Staaten) beigetreten sind, vermittelt als historisch erster völkerrechtlicher Vertrag die Zubilligung von Rechten auf dem Gebiet des Umweltschutzes an Individuen, und zwar auf den wichtigen Gebieten des „Zugangs zur Information“ (Artikel 4), der Öffentlichkeitsbeteiligung sowie des Zugangs zu gerichtlichen Nachprüfungen in Umweltbelangen (Artikel 19). Eben diese Aarhus-Konvention hat es möglich gemacht, dass der österreichische Verwaltungsgerichtshof den einzelnen Bürgerinitiativen auch in vereinfachten Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren Parteistellung eingeräumt hat (VwGH 27.9.2018, Ro 2015/06/0008; siehe dazu im Detail auf 205).

Im Vorwort des gegenständlichen Werkes verweist Gerhard Schnedl u.a. darauf, dass sein Buch „den Einstieg in ein äußerst komplexes Rechtsgebiet erleichtern und (vertiefte) Grundkenntnisse des Umweltrechts vermitteln“ soll. Dieser Zielsetzung wird der Autor umfassend gerecht; überdies stellt die Publikation einen zentralen Beitrag zur Systematisierung und Durchdringung des Umweltrechts dar, und es ist dem Werk daher – neben der großen praktischen Bedeutung, welches es für alle RechtsanwenderInnen darstellt – ein erheblicher wissenschaftlicher Wert beizumessen.

Werner Hauser

„Alternative Austrian Economics“

Rezension von: John E. King (2019).
 The Alternative Austrian Economics.
 A Brief History. Cheltenham, Edward
 Elgar. 232 Seiten. Gebundenes Buch.
 GBP 80,00. ISBN 978-1-788-97150-8.

„Austrian Economics“ wird im nationalökonomischen Diskurs weitgehend gleichgesetzt mit der „Österreichischen Schule der Nationalökonomie“, als deren bahnbrechender Beitrag zur modernen Wirtschaftstheorie die Grundlegung der Wert- und Preistheorie auf dem Begriff des Grenznutzens (marginal utility) anstelle der klassischen Kostenwertlehre angesehen wird. In den späteren Generationen der Österreichischen Schule verschob sich der Schwerpunkt ihrer theoretischen Arbeiten von der Werttheorie zur Geld- und Konjunkturtheorie, die international große Beachtung fanden. Noch mehr aber waren es die Beiträge zur Sozialismuskontroverse, beginnend mit Ludwig Mises' Artikel „Die Wirtschaftsrechnung im sozialistischen Gemeinwesen“ (1920/21), denen die Österreichische Schule ihren hohen Bekanntheitsgrad verdankte. Schon in der Zeit zwischen den Weltkriegen verlor sie in ihrem Ursprungsland ihre dominierende Stellung (Klausinger 2006), die Okkupation Österreichs durch Hitler-Deutschland zwang die noch in Wien verbliebenen Ökonominen und Ökonomen zur Emigration, überwiegend in die USA. Dort verselbständigte sich der Begriff Austrian Economics und wurde nach dem Zweiten Weltkrieg zunehmend zu einem Markenzeichen einer ultraliberal-funda-

mentalistischen wirtschaftspolitischen Doktrin, verankert an einigen Universitäten sowie in von kapitalkräftigen Sponsoren geförderten Thinktanks. Aber nicht alle emigrierten „Österreicher“ schlossen sich diesem Weg an. Einflussreiche Autoren wie Gottfried Haberler und Fritz Machlup sind dem damaligen neoklassischen Mainstream zuzurechnen. In Österreich ging das wirtschaftspolitische Denken nach dem Zweiten Weltkrieg ganz andere Wege (Chaloupek 2016).

Die internationale Berühmtheit der Österreichischen Schule verdeckt jedoch die Tatsache, dass auch zu Zeiten Mengers und Böhm-Bawerks andere Denkrichtungen, v.a. die Historische Schule, in Österreich namhaft vertreten waren und das ökonomische Denken beeinflussten.¹ Ebenso zeigt ein etwas genauerer Blick auf die Flucht österreichischer Ökonominen vor dem Faschismus und Nationalsozialismus den Pluralismus des ökonomischen Denkens in Österreich. Die Österreichische Schule bildet die größte Gruppe der rund 80 Ökonomie-Emigrantinnen und Emigranten nach Nordamerika und England, aber keineswegs die Mehrheit. Die politisch links bzw. sozialistisch-marxistisch orientierten EmigrantInnen hatten es dabei meistens deutlich schwerer, sich in den Gastländern zu etablieren (Chaloupek 2016, 2017).

Der überwiegende Teil der Autoren und Autorinnen, die in John Kings Buch „The Alternative Austrian Economics“ behandelt werden, wurde in die Emigration gezwungen, nicht wenige davon nicht erst durch die Okkupation Österreichs, sondern schon früher

¹ Siehe dazu ausführlicher Chaloupek (2015).

durch die Diktatur des Austrofaschismus. King verwendet den Begriff „alternative“ im Sinn von alternativ sowohl zur Österreichischen Schule als auch zum wirtschaftspolitischen Marktwirtschaftsliberalismus des vorigen Jahrhunderts, ein wesentliches Kriterium ist eine sozialistische bzw. sozialdemokratische politische Orientierung. Er verfolgt die Ursprünge der in diesem Sinne alternativen Strömung bis zum Beginn des vorigen Jahrhunderts zurück.

King spannt einen weiten Bogen von den ersten ökonomischen Schriften des Austromarxismus zu Josef Steindl und Kurt Rothschild, mit einem kurzen Epilog „What is left?“². Die inhaltlichen Schwerpunkte der alternativen Ökonomie in Österreich liegen in der Kapitalismus- und Krisentheorie, den „Economics of Socialism“ und, nach dem Zweiten Weltkrieg, in den Beiträgen zur Kritik des neoklassischen Mainstreams. Die Darstellung der Theoriebeiträge ist immer eingebettet in eine kurze Darstellung des historischen Kontextes der Habsburgermonarchie und des Roten Wien.

Als ersten Beitrag des Austromarxismus zur Krisentheorie nennt King einen Artikel des damals erst 23-jährigen Jusstudenten Otto Bauer in der „Neuen Zeit“³. Nach Bauer geht es in Marx' Krisentheorie nicht um den Nachweis einer finalen Wirtschaftskrise des Kapitalismus, sondern um den Mechanismus periodisch wiederkehrender Expansions- und Kontraktionsphasen der Produktion, also um eine Theorie des

Konjunkturzyklus, gerichtet auch gegen die revisionistische These Bernsteins einer zunehmenden Beherrschung der Krisenanfälligkeit des kapitalistischen Systems. Ein späterer Artikel Bauers zum selben Thema aus 1913 nahm seinen Ausgang von einer Kritik der Imperialismus- und Zusammenbruchstheorie in Rosa Luxemburgs Buch „Die Akkumulation des Kapitals“. Bauer bestritt Luxemburgs Ausgangsthese einer dem Kapitalismus inhärenten Unterkonsumtionstendenz, indem er mit numerischen Beispielen einen Ausgleichsmechanismus darstellte, der die Überakkumulation der Expansionsphasen immer wieder korrigiert. Wie immer mangelhaft Bauers Argumentation im Einzelnen erscheint, so „antizipiert er in gewisser Weise das Wachstumsmodell von Harrod-Domar“ (57).

Das bei weitem bekannteste ökonomische Werk des Austromarxismus ist Rudolf Hilferdings „Finanzkapital“ (1910), das gerade 100 Jahre nach seinem Erscheinen neue Aktualität erlangt hat. So wie Bauer erkannte auch Hilferding die Notwendigkeit, in der Kapitalismusanalyse über Marx hinauszugehen, um den Veränderungen des Kapitalismus seit der Zeit, als Marx an den Bänden des „Kapitals“ gearbeitet hatte, Rechnung zu tragen. Andererseits waren die Austromarxisten grundsätzlich antirevisionistisch orientiert und bemüht, zu Eduard Bernsteins Thesen Distanz zu halten. Dazu gehört bei Hilferding nicht nur das Bekenntnis zur Arbeitswertlehre, die er schon 1904 gegen Böhm-Bawerk verteidigt hatte, allerdings mit Argumenten, die der Kernfrage ausweichen, sondern auch eine auf der Arbeitswertlehre basierende metallistische Geldtheorie, die so gar nicht zu seiner bahnbrechenden

² Im Sinne von Transparenz weist der Autor dieser Rezension darauf hin, dass er in diesem Kapitel auch genannt wird.

³ Von Karl Kautsky herausgegebene Theorie-Zeitschrift der deutschen Sozialdemokratie.

Analyse des Finanzkapitalismus passt. Hilferding entwickelte außerdem seine eigene Variante der Konjunktur- und Krisentheorie. Der Krisenmodus verändert sich unter der Herrschaft des Finanzkapitals, das sich durch Streuung von Risiken absichert, allerdings auf Kosten der nicht-kartellierten Bereiche der Produktion. Das „Generalkartell“ wäre an sich ein Mittel gegen die Wirkung wachsender Disproportionen, Hilferding sieht es aber infolge innerkapitalistischer Interessengegensätze zum Scheitern verurteilt.

Die Weiterentwicklung der Konjunktur- und Krisentheorie beschäftigte Otto Bauer bis in die Jahre seiner Emigration nach dem gescheiterten Februaraufstand des Republikanischen Schutzbunds. Ein in den Jahren 1932 bis 1935 entstandenes Manuskript zur Wirtschaftskrise wurde bis heute nicht als Buch publiziert. In dem 1936 erschienenen letzten Buch Bauers „Zwischen zwei Weltkriegen?“ setzt er wieder auf die Unterkonsumtionsvariante als Krisenerklärung. Bauer und Paul Sweezy, der in seinem früher viel gelesenen Buch „Theory of Capitalist Development“ (1942, deutsche Übersetzung erstmals 1959) auf Bauers letztes Buch Bezug nimmt, halten es für wahrscheinlich, dass in einer reifen Volkswirtschaft die Gleichgewichtsbedingung für Prosperität, nämlich die Identität der Wachstumsraten von Konsum und Investition, erfüllt werden kann (92ff; Sweezy 1970, 221ff). Die Konsequenz ist nicht der Zusammenbruch, aber langfristige Stagnation.

In seinen veröffentlichten Schriften war Bauer immer um ein Höchstmaß an marxistischer Orthodoxie bemüht. King widmet einen Abschnitt auch den posthum auf Grundlage von Mitschriften veröffentlichten Vorlesungen an

der Parteiakademie „Einführung in die Volkswirtschaftslehre“ (1956), wo er „Elemente der bürgerlichen Ökonomie, soweit er sie als nützlich erachtete, einführte und oft weit über die Grenzen der etablierten marxistischen Orthodoxie hinausging“ (82).

Der gängigen Ansicht zufolge geht die Debatte über die „Economics of Socialism“ auf Ludwig Mises' Artikel 1920/21 zurück und wurde hauptsächlich in englischsprachigen Publikationen geführt – eine Fehldarstellung, wie King ausführt (59ff), denn sie nahm ihren Ursprung von bereits vor dem Weltkrieg erschienenen Publikationen des Wiener Philosophen Otto Neurath, die nicht nur Mises' Kritik provozierten, sondern auch heftigen Widerspruch von sozialdemokratischer Seite hervorriefen. Otto Bauer wandte sich vor allem dagegen, dass die Produktion im Sozialismus unter staatlich-bürokratischer Regie genommen werden sollte. Besonders heftig reagierte Otto Leichter in seiner Broschüre „Die Wirtschaftsrechnung in der sozialistischen Gesellschaft“ (1923), in der er Neuraths Idee einer „Naturalrechnung“ bzw. einer nicht-monetären Wirtschaft als dilettantisch, unverantwortlich und geeignet, „den Sozialismus für 100 Jahre zu diskreditieren“, zurückwies. Nicht minder heftige Kritik – von King allerdings nicht erwähnt – kam von Helene Bauer und Karl Kautsky. Sowohl Leichter als auch H. Bauer insistierten auf die Unentbehrlichkeit einer exakten Wirtschaftsrechnung für den Sozialismus auf Basis von Arbeitswerten, was wiederum Repliken von Mises und anderen bürgerlichen Ökonomen zur Folge hatte.

International große Beachtung als Exponenten der „alternative Austrian economics“ finden vor allem Josef

Steindl und Kurt Rothschild, denen King eigene Kapitel in seinem Buch widmet. Beide lebten während der Jahre der nationalsozialistischen Herrschaft in der Emigration in Großbritannien, beide kehrten bald nach dem Krieg nach Österreich zurück. Steindls wichtigstes Buch „Maturity and Stagnation in American Capitalism“ (1952, 1976) reiht sich in die von King gezogene Linie der Kapitalismus- und Krisentheorie ein, allerdings ohne Bezüge auf die austromarxistische Tradition.⁴ In der Einleitung zur Neuauflage 1976 bot Steindl Erklärungen für die Entwicklung des Kapitalismus in der Periode der Nachkriegsprosperität, die seine Stagnationsthese nicht bestätigt hat, wobei er das hohe Niveau der Staatsausgaben, das zu einem erheblichen Teil auf Rüstungsausgaben zurückzuführen war, als wichtigsten Grund nannte. Bald nach der Neuauflage sollte sich zeigen, dass die inhärente Wachstumsschwäche des Kapitalismus sich erneut bemerkbar machte. In mehreren Zeitschriftenartikeln ging Steindl den Ursachen der Wachstumsverlangsamung nach, die von einem langfristigen Anstieg der Arbeitslosigkeit begleitet war. Er gab auf diese Fragen wechselnde Antworten, wie abnehmende Rüstungsanstrengungen,

⁴ Im letzten Kapitel seines Buches setzt Steindl die Ergebnisse seiner Studie zu den Theorien von Marx in Bezug und betont dabei die Fruchtbarkeit des Marx'schen Ansatzes für aktuelle Fragestellungen und Probleme wie Arbeitslosigkeit, technischen Fortschritt, Unterkonsumtion etc., den er nach wie vor als gültig erachtet. Gleichzeitig geht er auch einzelnen Fragen nach, in denen Marx' faktische „errors of judgement“ zu Fehleinschätzungen geführt haben. (Steindl 1976, 228ff).

Anstieg der Sparquote, Widerstand des Kapitals gegen Vollbeschäftigungspolitik. In seinem letzten Beitrag verweist er auf einen Bias im technischen Fortschritt als Ursache für eine Verschiebung der Einkommensverteilung zugunsten der Kapitalprofite bei gleichzeitiger Abnahme korrigierender Faktoren, wie vor allem der gewerkschaftlichen Gegenmacht.⁵

Kurt Rothschilds Lebenswerk ist in einer großen Zahl von Buch- und Zeitschriftenpublikationen niedergelegt, in denen eine Vielfalt von Themen behandelt wird. Als erstes und wichtigstes Charakteristikum nennt King Rothschilds Engagement für Pluralismus in den Wirtschaftswissenschaften (137). Als bekennender Keynesianer war er keineswegs ein prinzipieller Gegner

⁵ Steindls Schriften erscheinen in Kings Darstellung als stark vom einheitlichen Makro-Gesichtspunkt Stagnations- und Krisentheorie beherrscht. Dies ist auch der Teil seines Werks, der die größere Bekanntheit erlangt hat. Während langer Phasen seines Lebens hat sich Steindl aber parallel intensiv mit der Mikroebene beschäftigt, freilich in der höchst ungewöhnlichen Perspektive von Wahrscheinlichkeitsverteilungen verschiedener Phänomene, ausgehend vom Pareto'schen Gesetz. Die Ergebnisse dieser mühevollen Arbeit erschienen 1965 in dem – für Nicht-SpezialistInnen größtenteils hermetischen – Buch „Random Processes and the Growth of Firms“, wo Steindl ein Gesetz für quasi-stabile Verteilungen aufstellte, „closely allied to predictability, because to the extent to which the constraints exist it will be possible to predict the behaviour of slowly revolving stocks“ wie Größenverteilung der Unternehmungen, Einkommens- und Vermögensverteilung, „a far cry from Pareto who regarded his law as an expression of the immutability of society“ (Steindl 1965, 145).

der Neoklassik, schon gar nicht in der Marshall'schen Version, sondern verwendete die Analyseinstrumente der Neoklassik, wo sie sich als nützlich erwiesen, um ein Problem zu lösen. Allerdings, Rothschilds entschiedener Einspruch gegen die Neoklassik richtete sich gegen die zunehmende Intoleranz des Mainstreams. In seiner pluralistischen Denkweise plädierte er für Überschreitungen der Disziplinengrenzen. Besonders geboten sind diese bei der Frage der Bedeutung von Macht in der Ökonomie, wo sich die Grenzen der rigoros-mathematischen Analyse zeigen. Als Ergebnis ist auch zu akzeptieren, dass es keine eindeutigen Lösungen oder – noch – keine überzeugenden Antworten gibt. Denn „es ist besser, eine wichtige Frage zu stellen, als eine unwichtige zu beantworten“ (Tichy 1985). Rothschilds überlegenes Urteilsvermögen kommt nirgends besser zum Ausdruck als in einem langen Interview aus dem Jahr 2007. Kurz vor der großen Finanzkrise trat er der Erwartung einer dauerhaften Prosperität bzw. schönfärberischen Redensarten von der „great moderation“ und vom „langen Boom seit 1992“ entgegen – seiner Ansicht nach handelte es sich nur um das Fehlen von Rezessionen, aber bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit (151).

Kings Buch behandelt noch viele weitere Autoren und Autorinnen, abschließend auch in einem Schlusskapitel „What is left?“, auf die hier nicht im Einzelnen eingegangen werden kann. Dass es dennoch gewisse Lücken aufweist, war bei der Fülle der Materie unvermeidlich. Eine sei hier dennoch angemerkt. Die Tradition des Austromarxismus war in der Wirtschaftswissenschaft nach dem Zweiten Weltkrieg nicht erloschen. Herausragend ist hier

Eduard März (1908–1987) zu erwähnen, der – seinem Selbstverständnis nach Marxist – sich sein Leben lang um eine Synthese von Marx, Keynes und Schumpeter bemühte. März ist heute vor allem durch seine Veröffentlichungen zur österreichischen Wirtschafts- und Bankgeschichte bekannt. Er ist auch Autor von Büchern über die Marx'sche Theorie (1976) und über Joseph Schumpeter (1983) und hatte durch seine Position als Leiter der wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien maßgeblichen Einfluss auf das wirtschaftspolitische Denken in Österreich (Chaloupek 2015).

Es besteht ein starker Kontrast zwischen der großen Beachtung der Österreichischen Schule, die ihr bis heute nicht nur von Seiten ihrer meist sehr einseitig orientierten Anhängerinnen und Anhänger zuteilwird, und der Tatsache, dass sie nach dem Zweiten Weltkrieg auf akademischem Boden allenfalls marginal präsent war und Österreich in der Wirtschaftspolitik einen ganz anderen Weg eingeschlagen hat. John Kings Buch ist gerade deshalb außerordentlich verdienstvoll – durch seine Präsentation jener ökonomischen Denkrichtung, die, wenngleich nicht schulbildend, von der gemeinsamen Überzeugung getragen ist, „that the market, while possibly a good servant, is a very poor master“ (2). Aus guten Gründen ist die erste Gesamtdarstellung dieser Richtung des wirtschaftswissenschaftlichen und -politischen Denkens aus einer Perspektive verfasst, die wohl nur von außen kommende Betrachtende, die innerösterreichischen Fixierungen des Blickes nicht unterliegen, einnehmen können.

Günther Chaloupek

Literatur

- Chaloupek, Günther (2015). The impact of the German Historical School on the evolution of economic thought in Austria. In: José Luís Cardoso/Michalis Psalidopoulos (Hg.). *The German Historical School and European Economic Thought*. London/New York, Routledge, 1–21.
- Chaloupek, Günther (Hg.) (2015). *Eduard März als Wirtschaftshistoriker und Wirtschaftspolitiker*. Wien, ÖGB Verlag.
- Chaloupek, Günther (2016). Die Emigration von Ökonomen aus Österreich in die USA und nach England und der Einfluss der Rückwanderer auf Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsdenken. In: Michael Mesch (Hg.). *Wie kam der Keynesianismus nach Österreich? Die Ökonomik der Arbeiterbewegung in der Nachkriegszeit*. Band 2. Wien, ÖGB Verlag, 13–44.
- Chaloupek, Günther (2017). The Influence of Emigrated Economists on Economic Thinking and Economic Policy in Post-War Austria. In: Waldemar Zacharasiewicz/Manfred Prisching (Hg.). *Return from Exile – Rückkehr aus dem Exil*. Wien, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 393–411.
- Klausinger, Hansjörg. „In the Wilderness“: Emigration and the Decline of the Austrian School. In: *History of Political Economy* 38 (4). 617–664.
- März, Eduard (1976). *Einführung in die Marx'sche Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*. 2. Aufl. Wien, Europa Verlag.
- März, Eduard (1983). *Joseph Alois Schumpeter. Forscher, Lehrer und Politiker*. Wien, Verlag für Geschichte und Politik.
- Steindl, Josef (1965). *Random Processes and the Growth of Firms*. London, Griffin.
- Steindl, Josef (1976). *Maturity and Stagnation in American Capitalism*. 2. Aufl. New York, Monthly Review Press.
- Sweezy, Paul (1970). *Theorie der kapitalistischen Entwicklung*. Frankfurt a.M., Suhrkamp.

Karl Polanyi und die Grenzen der Marktgesellschaft

Rezension von: B. Aulenbacher, M. Marterbauer, A. Novy, A. Thurnher (Hg.) (2018): Karl Polanyi. Wiederentdeckung eines Jahrhundertdenkers. Wien, Falter Verlag. 200 Seiten. Broschiert. 19,90 EUR. ISBN 978-3-854-39627-7.¹

Analysen und Konzepte Karl Polanyis erfuhren in den letzten Jahren verstärkte Aufmerksamkeit, eine Renaissance, zu der die HerausgeberInnen des nun auch im Englischen erschienenen Bandes beizutragen suchen. Die Essay-Sammlung „Karl Polanyi. The Life and Works of an Epochal Thinker“ – 2018 zuerst als Falter-Beilage, dann als Buch unter dem Titel „Karl Polanyi. Wiederentdeckung eines Jahrhundertdenkers“ erschienen – überwindet dabei nicht nur die Grenzen diverser Wissenschaftsdisziplinen, sondern ist an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft, interessierter Öffentlichkeit und politischer Analyse angesiedelt. Die 31 kurzen Beiträge – vier davon wurden neu für die englische Ausgabe verfasst – verfolgen demnach eine individuelle Zielsetzung mit unterschiedlichen Maßstäben, wobei in Summe ein breit gefächertes Einblick in Leben, Werk und Wirkung des Wissenschaftlers und politischen Intellektuellen Karl Polanyi ermöglicht werden soll.

¹ Die nachfolgenden Ausarbeitungen und Zitationen stützen sich, sofern nicht anders angeführt, auf die deutschsprachige Ausgabe. Die für die englische Edition neu verfassten Beiträge werden in dieser Rezension als solche gekennzeichnet.

Aufbau, Inhalt und Diskussion

Die Renaissance Polanyis im Kontext gegenwärtiger Krisen und Tendenzen der Vermarktlichung beleuchtend, erörtern *Brigitte Aulenbacher*, *Veronika Heimerl* und *Andreas Novy* in der gelungenen Eröffnung des ersten Themenabschnittes des Bandes die Schlagkraft einer an Polanyi anknüpfenden Kapitalismuskritik. Gleichzeitig führt der Beitrag in die Schlüsselkonzepte seines Opus magnum „The Great Transformation“ sowie seine zentrale These und Zielsetzung ein. Wohl mutet deren Verständnis herausfordernd an, jedoch erweist sich die Beschreibung auch für Polanyi-LaiInnen als äußerst zugänglich. Hieran anschließend dokumentiert eine journalistische Erörterung *Armin Thurnhers* die Bezugnahmen auf Polanyi in Printmedien. Thurnhers zwar mehr kurssorisch als systematisch angeführte Beispiele zeigen die bestehende Diskrepanz zwischen der Rezeption in der deutschsprachigen und der englischsprachigen Diskurs-Sphäre. Dennoch weisen die zitierten Exempel darauf hin, dass Polanyi als Stichwortgeber auch im Journalistischen an Bedeutung gewinnt. Mit *Michael Burawoys* Beitrag, einem Auszug aus einem Journalartikel („Current Sociology“) aus dem Jahr 2015, stellt sich zu Ende dieses ersten inhaltlichen Schwerpunktes des Sammelbandes demgegenüber ein Wechsel in Duktus und Argumentationsführung ein. Die Einteilung in drei Wellen der Vermarktlichung, von der Abschaffung der Speenhamland-Gesetze Anfang des 19. Jahrhunderts über den Wirtschaftsliberalismus der 1920er-Jahre bis hin zum Aufstieg des Neoliberalismus, erleichtert zwar noch die historische Ein-

ordnung und zeigt auf, dass eine von Polanyi als unmöglich erachtete dritte Welle der Vermarktlichung trotzdem Realität wurde, jedoch gehen Burawoys Erweiterung des Polanyi'schen Schlüsselkonzepts der „fiktiven Waren“ und sein Verständnis von „De- und Exkommodifizierung“ einem Publikum mit der Erwartung eines Einstiegs in die Thematik mitunter zu sehr in die Tiefe. Für die Polanyi-Forschung ist dieser Beitrag, und mehr noch der Originalartikel von 2015, allerdings von Relevanz und stellt eine produktive Ergänzung dar.

Mit dem gekürzten Transkript eines im Jänner 2017 in Linz gehaltenen Gesprächs zwischen dem amerikanischen Soziologen *Michael Burawoy* und der Wirtschaftswissenschaftlerin und Tochter Polanyis, *Kari Polanyi Levitt*, gelingt jedoch zu Beginn des zweiten Buchteils eine erneute Auflockerung. Die darin enthaltenen Schilderungen der Beweggründe des politischen und pädagogischen Engagements Polanyis sowie die biografischen Ausführungen zu persönlichen und historischen Lebensumständen geben dabei bereits Hinweise auf das für Polanyis intellektuelle Anstrengungen kennzeichnende dialektische Zusammenspiel von Freiheit und Märkten, welches auch folgende Beiträge maßgeblich bestimmt. So erläutern etwa *Michael Brie* und *Claus Thomasberger* in ihrem Essay Polanyis Konzeption von positiver Freiheit als Korrelat gesellschaftlich reflektierter Gestaltung und politischer Planung. Dieses positive Freiheitsverständnis ist bei Polanyi zentral und wird von *Andreas Novy* in einer Gegenüberstellung mit Friedrich Hayeks negativem Freiheitsbegriff sowie von Margaret Somers und Fred Block – im für die englische

Ausgabe neu verfassten Text – am Beispiel von Covid-19 und einer individuellen Freiheitsbeschränkung durch Maskenpflicht in weiteren Teilen des Buches besprochen. Ein historisch besonders aufschlussreicher und gelungener Beitrag des zweiten Teiles des Bandes ist jener über Polanyis Ehefrau, *Ilona Duczyńska Polanyi*, die sich als sozialistische Revolutionärin, als Rebellin einen Namen machte. *Veronika Helferts* Einblick beeindruckt insofern, als es ihr gelingt, das bislang wenig behandelte Wirken von Duczyńska Polanyi eindrücklich einzufangen. Ihr Lebensweg ist gekennzeichnet von der – nicht nur ideellen, sondern auch realen, politischen, lebensweltlichen – Konflikthaftigkeit zwischen den Weltanschauungen.

Die Texte von *Michael Mesch*, *Gareth Dale* und *Robert Kuttner*² skizzieren allesamt überblicksartig die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. LeserInnen bietet sich sowohl ein Einblick in das jüdisch-intellektuelle Leben Budapests in der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg als auch Erläuterungen über Erfolg und Niedergang des Roten Wiens der Zwischenkriegszeit und nicht zuletzt über die Verhältnisse in England und Amerika, Polanyis letzten Stationen. Die bereits erwähnte Passion Polanyis als Volksbildner beleuchtet der Beitrag *Sabine Lichtenbergers*, in dem die Bemühungen Karl Polanyis, eine Brücke zwischen dem akademisch-intellektuellen Milieu und den im Roten Wien aufblühenden Bildungsorganisationen zu schlagen, aufgezeigt werden. Diese Anstrengung führte Polanyi in England fort, wobei ihn gerade dort die vorgefundenen Lebensumstände der arbeitenden Bevölkerungsschichten empörten. Kontakte, Freundschaften, Netz-

werke ermöglichten es ihm, als Lektor ein Einkommen zu generieren und dabei gleichzeitig seine eigenen Untersuchungen – etwa über die Auswüchse des Marktliberalismus – fortzusetzen. Durch diese Ausführungen wird bewusst, wie wichtig das Informelle, das Zurückgreifen auf Kontakte – sei es durch Netzwerke oder Verwandtschaften – für EmigrantInnen wie Polanyi war, der, wie die Texte dieses Buchteils eindrücklich zeigen, letztlich ein Vertriebener im „Zeitalter der Extreme“ (Hobsbawm) war. In diesem Abschnitt des Bandes wird der Leserin, dem Leser eine anregende Komposition an Themen geboten, die den Zugang zur Theorie wie zum politischen Anspruch Polanyis erleichtert. Eindrücklich werden Polanyis Thesen anhand biografischer Texte in ihrer historischen Einbettung erläutert und sogleich in ihrer Relevanz für das gegenwärtige Gesellschaftsgefüge veranschaulicht.

Der dritte Teil des Sammelbandes umfasst eine ambitionierte konzeptionelle Auseinandersetzung mit Karl Polanyis zentralen theoretischen Positionen in einer Gegenüberstellung mit jenen dreier seiner Zeitgenossen, Hayeks, Mises und Keynes, sowie der Philosophin Nancy Fraser. *Andreas Novy* arbeitet in seinem Beitrag die konfligierenden Freiheitskonzepte von Hayek und Polanyi heraus. Die Gegenüberstellung des Vordenkers des Neoliberalismus und Polanyis ist jedoch nicht nur wegen der grundlegenden Antagonismen interessant. Der Text geht, und hier liegt seine Stärke, über die offensichtlichen Gegensätze der beiden Denker hinaus und zeigt auf, dass sowohl Hayek als auch Polanyi eine veritable Kritik totalitärer Regime vortragen. Noch elementarer ist allerdings die Schlussfolgerung, der zufolge Po-

lanyi dem „Fundamentalismus“ im Marktfundamentalismus deutlich kritischer gegenüberstand als Märkten per se. Hier wird der Bogen zum Freiheitsverständnis geschlagen, denn auch für Polanyi haben individuelle Freiheit und das Recht auf eine eigene Meinung immense Wichtigkeit. Folglich darf „[d]ie Alternative zum Dogmatismus der Neoliberalen [...] kein anderer Dogmatismus sein, sondern besteht darin, öffentliche Debatten anzustoßen“ (127). Somit stellt Novy in seinem Beitrag nicht nur zwei gegensätzliche Freiheitsverständnisse gegenüber, sondern schärft zusätzlich den Blick für die oftmals zu eindimensional verstandene Rolle von Märkten sowie für das Freiheitskonzept Polanyis. Auf diese Besprechung folgen Texte von *Peter Rosner* und *Kari Polanyi Levitt*, die Mises – über Jahre hinweg Hayeks Mentor – Marktfundamentalismus der Polanyi’schen Marktkritik gegenüberstellen. Während Polanyi und Hayek, trotz gleichzeitigen Erscheinens ihrer Hauptwerke (1944), nie explizit aufeinander Bezug nahmen, äußerte Polanyi sich öffentlich zur Debatte über die Möglichkeit einer sozialistischen Rechnungslegung. Sowohl Rosner als auch Polanyi Levitt (in ihrem für die englische Ausgabe verfassten Beitrag) gleichen auf präzise und elaborierte Weise die divergierenden Meinungen der zwei Intellektuellen in dieser Debatte mit den zugrunde liegenden Ideologien ab. Rosner zeigt auf, dass die Skepsis (Polanyi) beziehungsweise Ablehnung (Mises) einer zentralen Planwirtschaft auf jeweils sehr unterschiedlichen Überzeugungen fußt, indes betont Polanyi Levitt die Notwendigkeit der historischen und geografischen Kontextualisierung der Debatte. Diese wurde besonders intensiv in Wien geführt: Das

Rote Wien der 1920er-Jahre stellte für Polanyi eine Quelle der Inspiration und des sozialen, ja zivilisatorischen Fortschritts dar, für Mises und auch Hayek repräsentierte es hingegen den ersten Schritt auf dem „Weg zur Knechtschaft“.

Während diese Beiträge den grundlegenden Antagonismus zwischen Wirtschaftsliberalen und Polanyi aufzeigen, behandelt der Text von *Elisabeth Springler* über John Maynard Keynes einen weiteren Kritiker ungezügelter Wirtschaftsliberalismus. Diesen und Polanyi eint die Einsicht zur Notwendigkeit einer Einbettung (finanzieller) Märkte in ein soziales Gefüge sowie ihre Kritik am Goldstandard. Ihre Schwerpunkte unterschieden sich, wie der Beitrag zeigt, jedoch zu stark, als dass die beiden Denker zu Lebzeiten in Dialog getreten wären. Keynes Hauptkritik richtete sich gegen die Mikroökonomie seiner Zeit. Er plädierte für ein makroökonomisches Verständnis und staatliche Interventionen zur Zählung der Märkte. Polanyis sozioökonomischer Ansatz wiederum fokussierte stärker auf ein Regulieren durch die „Gesellschaft mit demokratischen Wertvorstellungen“ (137). Ein äußerst ambitionierter Beitrag dieses Teils stammt von *Michael Brie* und bezieht sich auf die in der Polanyi-Forschung viel diskutierte Kritik von Nancy Fraser, welche an den Polanyi'schen Gegenbewegungen das Fehlen eines emanzipatorischen Potenzials bemängelt. Brie verweist hier in überzeugender Manier auf ein häufig anzutreffendes Missverständnis, wonach Polanyis Konzept der Gegenbewegung eine eindimensionale und mechanische Reaktion auf ausufernde Vermarktlichungstendenzen, also lediglich eine Bestrebung zur Wiederherstellung ei-

nes Status quo ante darstellt. Dieses Verständnis bezeichnet er als „Polanyi-light-Rezeption“, während der „wirkliche“ Polanyi an „emanzipatorischen, die Freiheit solidarisch sichernden Auswegen aus der großen und die gesamte Zivilisation bedrohenden Krise seiner Zeit“ (145) interessiert war. Ambitioniert ist der Beitrag, da auf die Entschärfung der Kritik Frasers die Entwicklung eines Modells folgt, welches den Raum der Alternativen jeglicher Art von Bewegung in neoliberalen Marktgesellschaften abbildet. Hierbei orientiert sich Brie sowohl an Polanyis Doppelbewegung als auch an Frasers „Dreifachbewegung“, um diese in einer Art „Vierfachbewegung“ zusammenzuführen. Laut Brie braucht es diese Erweiterung zum Verständnis gegenwärtiger Dynamiken des Kapitalismus. Sein Beitrag beleuchtet somit auf fesselnde Art und Weise die Aktualität von Polanyi auf der einen und die Notwendigkeit einer kritischen Polanyi-Rezeption auf der anderen Seite.

Spannend und aktuell bleibt es auch im vierten Teil des Sammelbandes, der Analysen des Gegenwartskapitalismus gewidmet ist. Den Beginn machen *Margaret Somers* und *Fred Block* mit einem für die englische Ausgabe neu verfassten Beitrag über die Konsequenzen der Corona-Pandemie in den USA. Sie argumentieren, dass die Politisierung und Ablehnung des Maske-tragens sowie das chronisch dysfunktionale öffentliche Gesundheitssystem letztendlich auf einen weitverbreiteten Marktfundamentalismus in den USA zurückzuführen sind. Darunter fassen sie, ausgehend von Polanyi, eine Ideologie, die einen radikalen Individualismus mit der Idee des selbstregulierenden Marktes verbindet. Die resultierenden Ungleichheiten – Arme, Schwarze

und Latinx sind von der Pandemie weit- aus stärker betroffen – sind erschreckend. Auf diesen Essay, der durch seine Relevanz besticht, folgen Beiträge von *Markus Wissen*, *Brigitte Aulenbacher* und *Michele Cangiani* über die fortschreitende Kommodifizierung der Welt. Sie behandeln damit einen zentralen kritischen Begriff im Polanyi'schen Denken: die fiktive Warenförmigkeit. Nach Polanyi führt die ungezügelt Vermarktlichung der fiktiven Waren Land, Arbeit und Geld zur Zerstörung der sozialen und ökologischen Grundlagen des Lebens. *Brigitte Aulenbacher* argumentiert in diesem Abschnitt, dass Selbst- und Fürsorge als eine fiktive Ware im Polanyi'schen Sinne verstanden werden kann. Sie schreibt: „Ökonomisch effiziente Pflege ist Pflege im Minutentakt, weit entfernt von allen Vorstellungen guter Pflege, die sich mit den entsprechenden Berufen verbinden“ (159). *Michele Cangiani* schließt an ähnliche Überlegungen an und diskutiert die fortschreitende Warenfiktion des Wissens, etwa in Form der erweiterten Patentierbarkeit wissenschaftlicher Entdeckungen. Wie sich Vermarktlichungstendenzen in unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen bedingen und verstärken, darüber können interessierte LeserInnen allerdings nur spekulieren. So könnte etwa eine Verbindung angenommen werden zwischen der von *Hans-Jürgen Urban* beschriebenen Digitalisierung, die die Freisetzung der Arbeit aus den arbeits- und sozialrechtlichen Schutzregeln befördert, und der Entstehung neuer Sorgemärkte (siehe den Beitrag von *Brigitte Aulenbacher*). Leider fehlen Querverweise dieser Art, die das Erkennen solcher Zusammenhänge erleichtern würden.

Fazit

Die größte Stärke der Aufsatzsammlung liegt in der Verdeutlichung der Relevanz Polanyis für gegenwärtige soziale, politische und ökonomische Analysen. Dies geschieht auf eindruckliche Weise unter Herstellung von Parallelen zwischen rezenten Tendenzen und Phänomenen mit der historischen Lebensrealität, die Karl Polanyi in jenen Stationen seines Wirkens (Budapest, Wien, London, Amerika) durchlief. Eine weitere Leistung ist die Heterogenität der AutorInnen: Das Durchbrechen einer stilistischen Einheitlichkeit regt an, bietet Abwechslung und erleichtert die Lektüre. Den HerausgeberInnen gelang gerade durch diese Melange, sich der angestrebten Zielsetzung anzunähern. Dabei erleichtern Wiederholungen in Bezug auf die Biografie Polanyis und die einführende Besprechung der Schlüsselkonzepte zwar den Einstieg in Konzepte sowie das Nachvollziehen des Zeitgeists, der Polanyis Denken und Handeln prägte, jedoch kann dies auch den Anschein von Redundanz hervorrufen. Dies wird vor allem in Teil II und IV deutlich. Insgesamt kann das abwechslungsreiche Ensemble an Texten dem Anspruch, Polanyi einem breiteren Publikum zugänglich zu machen, gerecht werden, es überzeugt durch klare Sprache, eine übersichtliche thematische Aufarbeitung von Kernkonzepten sowie Aktualität und Relevanz der ausgewählten Themenfelder und schafft es so, den epochalen Denker interessierten LeserInnen auf anschauliche Art und Weise näherzubringen.

Benjamin Baumgartner,
Valentin Fröhlich, Florian Pimminger,
Hans Volmary

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

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

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

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

Heft 198	Georg Adam	Zur Dynamik der Arbeitsbeziehungen in vier EU-Mitgliedsländern, März 2020
Heft 199	Georg Adam u.a.	Ist Zeit das neue Geld? Arbeitszeitverkürzung in österreichischen Kollektivverträgen, März 2020
Heft 200	Georg Feigl u.a.	Budget 2020: Schritte zur Überwindung der Corona-Krise, Mai 2020
Heft 201	Julia Hofmann u.a.	Gerechtigkeits-Check: Wie fair findet Österreich die Einkommens- und Vermögensverteilung?, Juli 2020
Heft 202	Gerald Gogola	Arbeitsplatzschaffende und personenbezogene Förderungen in Österreich und Deutschland – Ein Vergleich, September 2020
Heft 203	Michael Mesch	Der kollektivvertragliche Deckungsgrad in 24 europäischen Ländern 2000-2017, September 2020
Heft 204	Jana Schultheiß u. a.	Wohlstandsbericht 2020, September 2020
Heft 205	Georg Feigl u.a.	Zu spät, zu wenig, nicht ausreichend fokussiert. Budgetpolitik in der CORONA-Krise. Analyse des Bundesvorschlages 2021 und darüber hinaus, November 2020
Heft 206	Ines Heck u.a.	Vermögenskonzentration in Österreich – Ein Update auf Basis des HFCS 2017, November 2020
Heft 207	Stefan Humer u.a.	Ökosoziale Steuerreform: Aufkommens- und Verteilungswirkungen; Jänner 2021
Heft 208	Matthias Petutschnig	Aufkommenswirkungen einer steuerlich abzugsfähigen Eigenkapitalverzinsung, Jänner 2021
Heft 209	Gregor de Cillia u.a.	Datenmatching EU-SILC und HFCS; Erweiterung der Sozialberichterstattung um die Vermögensverteilung
Heft 210	Bernd Liedl u.a.	Einstellungen zum Sozialstaat in der COVID-19 Gesundheits- und Arbeitsmarktkrise, Februar 2021
Heft 211	Nadia Steiber	Die COVID-19 Gesundheits- und Arbeitsmarktkrise und ihre Auswirkungen auf die Bevölkerung, Februar 2021
Heft 212	Laure-Anne Plumhans	Operationalizing Eco-Social Policies: A Mapping of Energy Poverty Measures in EU Member States, März 2021
Heft 213	Anna Katharina Keil	Shaping the Transformation, März 2021
Heft 214	Constanze Fettng	The Role of Energy Providers in Tackling Energy Poverty, März 2021
Heft 215	Werner Raza u.a.	Assessing the opportunities and limits of a regionalization of economic activity, März 2021
Heft 216	Jan Grumiller u.a.	Increasing the resilience and security of supply of produktion post-COVID-19 – The Case of Medical and Pharmaceutical Products, April 2021
Heft 217	Verena Madner u.a.,	Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen für Maßnahmen zur Steigerung von Versorgungssicherheit und Resilienz; April 2021
Heft 218		
Heft 219	Alexander Schnabl u.a.	CO2-relevante Besteuerung und Abgabenleistung der Sektoren in Österreich

