

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

44. Jahrgang (2018), Heft 2

Inhalt

Editorial

Eine produktivitätsorientierte und solidarische Lohnpolitik
für die EU-Länder 155

Begutachtete Artikel

Ruth Fulterer, Ioana Lungu
The Speeds of Europe – An Analysis of Regional Disparities
Across the EU 169

Andrea Grisold, Hendrik Theine
Zur Vermittlungsrolle von Massenmedien am Thema „Ungleichheit“.
Die Piketty-Rezeption 191

Kommentar

Gunther Tichy
Sozialpartner: Missverstanden und bedroht 219

Bücher

Christian Dirninger, Austro-Keynesianismus.
Zur wirtschaftspolitischen Rolle des Staates (Michael Mesch) 235

Peter Eigner, Helmut Falschlehner, Andreas Resch,
Geschichte der österreichischen Privatbanken.
Von Rothschild bis Spängler (Andreas Weigl) 247

Per Molander, Die Anatomie der Ungleichheit: Woher sie kommt
und wie wir sie beherrschen können (Stella Zilian) 250

Andrew Sayer, Warum wir uns die Reichen nicht leisten können
(Christoph Prenner) 257

Ania Skrzypek, Maria Skóra (Hrsg.), The Future of the Visegrad Group
(Harald Zschiedrich) 263

Erik S. Reinert, Jayati Ghosh, Rainer Kattel (Hrsg.), Handbook
of Alternative Theories of Economic Development (Romana Brait) 267

Korrigendum 271

Unsere AutorInnen:

Ruth Fulterer ist Volkswirtin und arbeitet als freie Journalistin in Wien.

Andrea Grisold ist a.o. Universitätsprofessorin am Department Volkswirtschaft und Vorständin des Instituts für Institutionelle und Heterodoxe Ökonomie der Wirtschaftsuniversität Wien.

Ioana Lungu ist Volkswirtin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Höhere Studien in Wien.

Hendrik Theine ist Universitätsassistent am Institut für Institutionelle und Heterodoxe Ökonomie der Wirtschaftsuniversität Wien.

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.

Editorial

Eine produktivitätsorientierte und solidarische Lohnpolitik für die EU-Länder

Gegenwärtig wird in der EU intensiv über eine verbesserte Koordination der Wirtschaftspolitik diskutiert. Zu kurz kommt in diesem Diskurs allerdings die Bedeutung einer national und transnational koordinierten, produktivitätsorientierten Lohnpolitik.

Eine produktivitätsorientierte und solidarische Lohnpolitik bildet einen wesentlichen Bestandteil eines inklusiven und wohlstandsorientierten Entwicklungsmodells für Europa. Eine derartige Lohnpolitik ist ein wichtiges Instrument im Hinblick auf die Ziele des magischen Vielecks einer wohlstandsorientierten Wirtschaftspolitik (siehe dazu das Editorial „Wohlstandsorientierte Wirtschaftspolitik (messbar) machen“ in WuG 1/2017), insbesondere auf die Ziele „fair verteilter Wohlstand“, „Vollbeschäftigung und gute Arbeit“ sowie „ökonomische Stabilität“. Ausgangspunkt für diese Argumentation ist, dass die zunehmende Ungleichheit in den europäischen Gesellschaften die wirtschaftliche Entwicklung hemmt und nur ein inklusives Konzept eine neue, wohlstandsorientierte ökonomische Prosperität hervorbringen kann.

Eine solche Neuausrichtung des wirtschaftlichen Entwicklungsmodells für Europa in Richtung auf einen nachhaltigen und inklusiven Wachstumspfad setzt also u. a. voraus, dass die lohn-, arbeits- und sozialpolitischen Institutionen, mit deren Hilfe die soziale Ungleichheit reduziert werden kann, systematisch unterstützt und ausgebaut bzw. wiedererrichtet werden. Im Folgenden soll es um die europaweit koordinierte Stärkung der Lohn- und Kollektivvertragspolitik in den einzelnen EU-Ländern gehen.

Die Rolle der Lohnpolitik in einer inklusiven Entwicklungsstrategie

Eine inklusive wirtschaftliche und soziale Entwicklungsstrategie für Europa zielt u. a. auf die Verringerung der Ungleichheit und einen Anstieg der Realeinkommen für die große Mehrheit der Bevölkerung ab. Die Umsetzung dieser Strategie muss unter den gegenwärtigen Umständen auf nationaler Ebene erfolgen, bedarf jedoch auch einer Neuausrichtung der europäischen Politik und einer europaweiten Koordination. Der sozialen Integration muss der Vorrang gegenüber der

Marktintegration eingeräumt werden. Erstere soll europaweit geltende soziale Mindeststandards festlegen und die Spielräume für höhere soziale Standards auf nationaler Ebene wieder erweitern. Europaweite Koordination muss Sorge tragen, dass ökonomische und soziale Ungleichgewichte abgebaut und nationale *Beggar-thy-neighbour*-Strategien durch europäische Regeln unterbunden werden. Ohne eine Neuausrichtung der europäischen Wirtschaftspolitik kann es den Gewerkschaften nicht gelingen, ihre Lohnpolitik dauerhaft der transnationalen Marktkonkurrenz zu entziehen.

Der Lohnpolitik kommt im Rahmen einer inklusiven Entwicklungsstrategie eine Schlüsselrolle zu. Erforderlich sind:

- mittel- und längerfristig die Rückkehr zu einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik bzw. überhaupt die Etablierung derselben;
- kurzfristig eine expansivere Lohnpolitik, welche die Abnahme der Lohnquote zumindest teilweise rückgängig macht;
- eine solidarische Lohnpolitik in dem Sinne, dass die Lohnunterschiede zwischen den Branchen wieder reduziert, die Einkommen von NiedriglohneempfängerInnen überproportional angehoben werden – bspw. durch Mindestlohnpolitik – und die prekäre Beschäftigung zurückgedrängt wird;
- eine europaweite transnationale Koordination der Lohnpolitik¹ mit dem Ziel einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik, um den derzeitigen Lohnsenkungswettbewerb zu beenden.

Wie postkeynesianische ÖkonomInnen herausgearbeitet haben, impliziert eine Strategie lohngetriebenen Wachstums ein Entwicklungsmodell, in dem nachhaltiges, produktivitätsorientiertes Lohnwachstum die Nachfrageentwicklung treibt, und zwar erstens via Konsumwachstum, zweitens durch über Akzeleratoreffekte induziertes Investitionswachstum und drittens durch Produktivitätswachstum, das endogenem technischen Fortschritt entspringt („Strukturpeitschen-Effekt“).

Produktivitätsorientierte Lohnpolitik

Worin bestehen die gesamtwirtschaftlichen Vorteile einer nationalen Lohnpolitik, die sich jeweils an der Teuerung (Veränderung des Ver-

¹ Das Editorial im Heft 3/2009 von WuG befasste sich u. a. mit dem Erfordernis transnationaler Koordination der Lohnpolitik in der EU, den Ansätzen unilateraler Koordination durch die Gewerkschaften und den institutionellen Voraussetzungen für eine europaweite Koordinierung. Die Hindernisse, die eine derartige transnationale Koordination zu überwinden hat, sind seither eher noch höher geworden. Auf diese Hindernisse kann hier aus Platzgründen nicht näher eingegangen werden.

braucherpreisindex) und am mittelfristigen Trend der realen gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität orientiert?²

* Durch die Berücksichtigung des Auftriebs der Konsumentenpreise gewährleistet sie zum einen die Aufrechterhaltung der Kaufkraft der unselbstständig Beschäftigten und stellt zum anderen die volle Teilhabe der ArbeitnehmerInnen am Ertrag des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritts sicher. (Volle Teilhabe bedeutet bspw., dass im Falle eines Produktivitätsanstiegs von 2% die Reallöhne der ArbeitnehmerInnen um 2% steigen.) Somit erfolgt eine Stabilisierung des Anteils der Arbeitseinkommen am Sozialprodukt.

* Der Anstieg der Realeinkommen der unselbstständig Beschäftigten in Übereinstimmung mit dem mittelfristigen Produktivitätsfortschritt treibt die Entwicklung des privaten Verbrauchs, der mit Abstand größten Komponente der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Die marginale Konsumneigung der Lohn- und Gehaltseinkommen ist höher als jene der Gewinneinkommen.

* Die Einhaltung der Produktivitätsorientierung über einen längeren Zeitraum reduziert Unsicherheiten von Unternehmungen und KonsumentInnen, weil sie dazu beiträgt, die Erwartungen der Investoren (im Hinblick auf Absatz- und Kostenentwicklung) sowie jene der privaten Haushalte (im Hinblick auf Einkommens-, Preis- und Beschäftigungsentwicklung) zu stabilisieren. Dies wiederum begünstigt Realkapital- und immaterielle Investitionen, Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum.

* Lohnpolitik, die sich am mittelfristigen gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt orientiert, treibt den Strukturwandel auf allen Ebenen an (zwischen und innerhalb von Branchen, innerhalb von Sparten und innerhalb von Wertschöpfungsketten) und bewirkt auch auf diese Weise positive Effekte auf das längerfristige Wirtschaftswachstum: Unter diesen Umständen erzielen jene Unternehmungen, die bei der Durchsetzung neuer Produkte und Verfahren erfolgreich sind und ihre Produktivität überdurchschnittlich erhöhen, Pioniergewinne bzw. gewinnen Marktanteile. Dies schafft Anreize für die Konkurrenten, dem Pionier zu folgen. Der Kapitalstock wird rascher erneuert.

* Produktivitätsorientierte Lohnpolitik beachtet sowohl die Kosten- als auch die Nachfrageeffekte von Lohnänderungen. Sie stellt sicher, dass die nominellen Ansprüche das zur Verfügung stehende reale Sozialprodukt nicht übersteigen und die realen Lohnstückkosten unverändert bleiben. Daher trägt eine derartig ausgerichtete Lohnpolitik weder

² In Österreich ist die solcherart definierte produktivitätsorientierte Lohnpolitik unter der Bezeichnung „Benya-Formel“ bekannt. Siehe dazu WuG 4/2015, S. 593ff.

zur Entstehung von zusätzlicher Inflation noch von Deflation bei, und die preisliche Wettbewerbsfähigkeit wird nicht tangiert.

* Für die Eurozone insgesamt wäre in der gegenwärtigen Situation eines in den meisten Mitgliedsländern nach wie vor zu geringen Preisauftriebs (d. h. unterhalb des Preisstabilitätsziels der EZB von ca. 2%) eine lohnpolitische Koordinierungsregel, welche kollektivvertragliche Lohnsteigerungen vorsieht, die sich am mittelfristigen Trend der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität und am Preisstabilitätsziel der EZB (ca. 2%) orientieren, ein wichtiger Stabilisierungsfaktor. Eine derartig ausgerichtete Lohnpolitik würde dazu beitragen, dass die Preise wieder stärker steigen, und wäre ein geeignetes Instrument, die Preisänderungserwartungen zu beeinflussen und in Richtung auf das Stabilitätsziel der EZB anzuheben.

* Produktivitätsorientierte Lohnpolitik hätte auch zur Folge, dass der seit den 1980er-Jahren andauernden Umverteilung zulasten der Lohn- und GehaltseinkommensempfängerInnen Einhalt geboten würde, die eine wesentliche Ursache der Wachstumsschwäche im Euroraum ist.

Institutionelle Voraussetzungen

Eine nachhaltige Realisierung produktivitätsorientierter und solidarischer Lohnpolitik hängt von der gesamtwirtschaftlichen Steuerungsfähigkeit eines Lohnverhandlungssystems und damit auch davon ab, ob gewisse institutionelle Voraussetzungen gegeben sind. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Kontext erstens überbetriebliche Kollektivverträge und zweitens staatliche Unterstützungen in Form von Regulierungen, die opportunistisches Verhalten unterbinden, also v. a. Allgemeinverbindlichkeitsregelungen (oder funktionelle Äquivalente), weil i. d. R. nur diese Kombination die Erreichung einer hohen kollektivvertraglichen Deckungsquote ermöglicht, sowie drittens die Koordinationskapazität eines Lohnverhandlungssystems (horizontale und vertikale Koordination). Institutionelle Voraussetzung für einen koordinierten Ansatz solidarischer Lohnpolitik sind viertens gesetzliche oder kollektivvertragliche Mindestlöhne (zur Mindestlohnpolitik siehe das Editorial in WuG 2/2017). Fünftens ist die Stärkung der nationalen Gewerkschaften erforderlich. Wesentlich sind im gegebenen Kontext vor allem die organisatorischen Machtresearchourcen Organisationsgrad und externe Handlungsfähigkeit.

Überbetriebliche Kollektivverträge und Allgemeinverbindlichkeitsregelungen

Die (korrigierte) Deckungsquote von Kollektivverträgen eines Landes ist definiert als der Anteil der von einem Kollektivvertrag erfassten Beschäftigten an der Gesamtzahl der Beschäftigten in dem jeweiligen Land, korrigiert um Beschäftigtengruppen, die von Kollektivvertragsverhandlungen ausgeschlossen sind.

Während der Organisationsgrad einen der Indikatoren der potenziellen Verhandlungsstärke (Marktmacht) der Gewerkschaften darstellt, misst die kollektivvertragliche Deckungsquote das tatsächliche Ausmaß, in dem Beschäftigte von Lohn- sowie Arbeitsregelungen und -bedingungen begünstigt werden, die von Gewerkschaften auf dem Wege der Kollektivvertragsverhandlungen ausgehandelt worden sind.

Zahlreiche Studien belegen, dass Gewerkschaften in der Regel dann in der Lage sind, den Arbeitsmarkt in einer bestimmten Branche zu beeinflussen, wenn zumindest rund die Hälfte der dortigen Beschäftigten von Kollektivverträgen erfasst wird. Die europäischen Erfahrungen der letzten Jahrzehnte zeigen, dass ein solch hoher kollektivvertraglicher Deckungsgrad auf zwei Weisen erreicht werden kann:

- erstens durch Branchenkollektivverträge kombiniert mit einem sehr hohen Organisationsgrad der Gewerkschaften wie in Ländern (Belgien, Nordeuropa) mit dem Gent-System, wo die Gewerkschaften an der Verwaltung der Arbeitslosenversicherung mitwirken. Diese institutionellen Entwicklungen sind allerdings als Sonderfälle zu betrachten.
- zweitens durch Branchenkollektivverträge in Verbindung mit staatlichen Allgemeinverbindlichkeitsregelungen (oder funktionalen Äquivalenten wie der Pflichtmitgliedschaft der Arbeitgeber in einer Wirtschaftskammer). Überbetriebliche Kollektivverträge setzen die Existenz von Arbeitgeberverbänden voraus, die mit einem Mandat für Verhandlungen mit den Gewerkschaften ausgestattet sind. Allgemeinverbindlichkeitserklärungen unterbinden opportunistisches Verhalten, indem Kollektivverträge auch für jene Unternehmen einer Branche Gültigkeit erlangen, die nicht dem abschließenden Arbeitgeberverband angehören. Diese Kombination institutioneller Voraussetzungen stellt in Westeuropa den Regelfall im Hinblick auf die Erzielung eines hohen Deckungsgrades dar.

Der Deckungsgrad der Kollektivverträge streut innerhalb der EU zwischen 10% in Litauen und fast 100% in Österreich und Belgien: In allen Ländern (Ausnahme Malta), in denen die Deckungsquote über 50% liegt, finden Kollektivverträge überwiegend überbetrieblich statt, zumeist auf der Branchenebene. Und (fast) alle Länder mit einem Deckungs-

grad von über 70% verfügen über staatliche Allgemeinverbindlichkeitsregelungen oder funktionale Äquivalente (wie Österreich, Spanien und Italien). Ausnahmen bilden hier Schweden und Dänemark, wo der hohe Deckungsgrad auf dem hohen Organisationsgrad der Gewerkschaften beruht, welcher wiederum vom Gent-System in der Arbeitslosenversicherung begünstigt wird.

Mithilfe eines umfassenden Systems von Branchenkollektivverträgen kann die Verteilungssituation in einem Land über mehrere Kanäle beeinflusst werden:

- Kollektivverträge sorgen für eine gewisse Abschwächung des dem Kapitalismus innewohnenden, strukturellen Machtungleichgewichts zwischen Lohnabhängigen und Unternehmen. Das gilt auch für Kollektivverträge auf Betriebsebene, aber in noch stärkerem Maße für koordinierte überbetriebliche Kollektivverträge. Letztere sind langfristig besser geeignet, die im Finanzkapitalismus strukturell angelegte Umverteilung von Arbeit zu Kapital einzuschränken als dezentrale Kollektivverträge.
- Branchenkollektivverträge bilden eine bessere institutionelle Voraussetzung für die volle Beteiligung der Beschäftigten am gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt, da sie die gesamtwirtschaftliche Lohnkoordination mit dem Ziel einer im Hinblick auf die funktionelle Einkommensverteilung neutrale, produktivitätsorientierte Lohnpolitik erleichtern (siehe unten).
- Branchenkollektivverträge wirken egalitär, weil sie Mindestlöhne festlegen, welche die Verteilungssituation der Beschäftigtengruppen mit der geringsten Verhandlungsmacht verbessern. Allgemeinverbindlichkeitserklärungen verstärken diese Wirkung. Ein System von Branchenkollektivverträgen mit hohem Deckungsgrad wirkt egalitär, weil es die Verteilungssituation auch der Beschäftigten in jenen Branchen, in denen unqualifizierte Berufstätige überwiegen und die Gewerkschaften wenig verankert sind, verbessern.
- Umfassende Systeme von Branchenkollektivverträgen stellen weiters einen förderlichen institutionellen Rahmen für solidarische Lohnpolitik dar, die folgende Ziele verfolgt:
 - gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit;
 - gleiche jährliche Anhebung der kollektivvertraglichen Mindestlöhne im Ausmaß von mittelfristigem gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt und Teuerungsrate in allen Branchen;
 - überproportionale Anhebung des kollektivvertraglichen Mindestlohns der jeweils untersten Lohngruppe in den einzelnen Branchen;
 - Komprimierung der gesamtwirtschaftlichen Lohnstruktur durch Festlegung von gesamtwirtschaftlichen Mindestlohnzielen, die

auf dem Wege der Branchenkollektivverträge mittelfristig realisiert werden sollen, was überproportionale Anhebungen in den Branchen mit den niedrigsten kollektivvertraglichen Mindestlöhnen impliziert.

Was hat sich in den nationalen Kollektivvertragssystemen seit dem Einsetzen der Finanz- und Wirtschaftskrise geändert? In den neun finanziell von der Troika bzw. vom IWF und der EU unterstützten Ländern (GR, CY, I, E, P, R, H, LV, IRL) zeigt sich seit 2008/09 die potenzielle Reichweite des neuen europäischen Interventionismus im Bereich der Lohn- und Kollektivvertragspolitik besonders deutlich: Die Vereinbarungen zwischen den nationalen Regierungen der betreffenden Länder mit den jeweiligen Unterstützern, die teilweise den Charakter von Oktrois hatten, enthielten hinsichtlich Lohn- und Kollektivvertragspolitik

- erstens Lohnstopps und -kürzungen im öffentlichen Dienst,
- zweitens das Einfrieren bzw. die Senkung des nationalen gesetzlichen Mindestlohns und
- drittens Veränderungen der gesetzlichen Grundlagen des Kollektivvertragssystems, welche auf Dezentralisierung der Kollektivvertragsverhandlungen und generell die De-Kollektivierung und Deregulierung der Lohnfindung hinauslaufen.

Im Bereich der Lohn- und Kollektivvertragspolitik brachte die neue, im Zuge der Krise etablierte wirtschaftspolitische Steuerung der EU also einen Paradigmenwechsel mit sich, nämlich von der Akzeptanz der Tarifautonomie hin zu einem europäischen Interventionismus in den nationalen Lohnpolitiken und in den nationalen Kollektivverhandlungssystemen.

Krise und Krisenpolitiken führten in den finanziell unterstützten EU-Ländern, aber auch in einigen anderen, zu zahlreichen Veränderungen der Kollektivvertragssysteme und kollektiven Lohnbildungsmechanismen, v. a. zu(r)

- weiteren Dezentralisierung der kollektiven Lohnverhandlungen;
- rückläufiger Deckungsrate der Kollektivverträge;
- einseitigen Festlegung von Löhnen und Gehältern im öffentlichen Sektor;
- sinkendem Einfluss der Gewerkschaften auf die Festsetzung der gesetzlichen Mindestlöhne.

Die Dezentralisierung, die stattfand, bedeutete in einigen Fällen, dass Branchenkollektivverträge gar nicht mehr zustande kamen oder ihre Rolle als Rahmen für dezentrale Verhandlungen auf Betriebsebene verloren.

Zweitens konnte die Dezentralisierung die Einschränkung der rechtlichen Möglichkeit der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Bran-

chenkollektivverträgen bzw. die geringe Nutzung dieser Möglichkeit in der Praxis implizieren.

Und eine dritte Form der Dezentralisierung bestand in der Abschaffung des Günstigkeitsprinzips, demgemäß die Standards von Kollektivverträgen auf tieferer Ebene jene auf höherer Ebene nur verbessern dürfen. Die Beseitigung des Günstigkeitsprinzips untergräbt in systematischer Weise Branchenkollektivverträge.

Unorganisierte Dezentralisierung der Kollektivvertragsverhandlungen und abnehmender Deckungsgrad bedeuteten also, dass die institutionellen Voraussetzungen für solidarische und egalitäre Lohnpolitik erodierten, was die Ungleichheit in den betreffenden Ländern beförderte.

Lohnpolitische Koordinationskapazität

Für die gesamtwirtschaftliche Steuerungsfähigkeit und damit für die makroökonomische Funktionalität eines Lohnverhandlungssystems wesentlich ist dessen Koordinationskapazität.

Eine gesamtwirtschaftliche Koordination der Lohnverhandlungen bedarf sowohl der horizontalen Koordination (jene zwischen Lohnverhandlungen in verschiedenen Branchen) als auch der vertikalen Koordination (jene zwischen verschiedenen Verhandlungsebenen: nationale Ebene, Branche, Unternehmen bzw. Betrieb).

Im Hinblick auf die horizontale Koordination waren in den EU-15-Ländern in den letzten beiden Jahrzehnten verschiedene Formen festzustellen: Koordination im Rahmen von Lohnrunden durch Lohnführerschaft (*pattern bargaining*), v. a. der Verhandlungen in exportorientierten Industriebranchen (z. B. Metallindustrie in Österreich und Deutschland); Koordination durch den Staat (via Mindestlohn); Koordination innerhalb der Dachverbände der Gewerkschaften und/oder der Arbeitgeber (intraverbandliche Koordination); Koordination durch zentrale Abkommen zwischen den Dachverbänden der Gewerkschaften und der Arbeitgeber (zwischenverbandliche Koordination); Koordination durch dreiseitige Abkommen zwischen Regierung und den Dachverbänden von Gewerkschaften und Arbeitgebern.

Die vertikale Integration hängt zum einen von der Steuerungsfähigkeit (Autorität) beider Verhandlungsseiten ab, also davon, ob die Organisationen der Arbeitgeber und die Gewerkschaften in der Lage sind, die Einhaltung von Vereinbarungen, die auf höherer Ebene getroffen wurden, auf den unteren Ebenen durchzusetzen. Dabei sind erstens die konföderale Autorität zu berücksichtigen, d. h. die formale Durchsetzungsfähigkeit von Dachorganisationen gegenüber ihren Branchen-

verbänden (zur Herbeiführung der horizontalen Lohnkoordination), und zweitens die verbandliche Autorität, d. h. die formale Durchsetzungsfähigkeit der Branchengewerkschaften gegenüber den betrieblichen Gewerkschaftsvertretungen und/oder den Betriebsräten bzw. der Branchenverbände der Arbeitgeber gegenüber ihren Mitgliedsunternehmen.

Zum anderen beruht die vertikale Integrationsfähigkeit auf arbeitsrechtlichen Normierungen. Anzuführen sind hier v. a.: rechtliche Durchsetzbarkeit kollektivvertraglicher Bestimmungen; Friedensverpflichtung während der Laufzeit eines Kollektivvertrags; spezielle Friedensverpflichtung für Belegschaftsvertreter in den Betrieben; gewerkschaftliches Streikmonopol.

Derartige rechtliche Regelungen verhindern, dass kollektivvertragliche Bestimmungen durch opportunistisches Verhalten auf der betrieblichen Ebene untergraben werden, und stärken somit die Steuerungsfähigkeit der Verhandlungspartner auf der übergeordneten Ebene.

Zwischen Verhandlungszentralisierung und Koordination besteht in der EU ein enger Zusammenhang: In den EU-15-Ländern außer Großbritannien und in Slowenien finden die Kollektivvertragsverhandlungen (auch) auf überbetrieblicher Ebene statt, v. a. auf Branchenebene, und es erfolgt eine gesamtwirtschaftliche Koordinierung. In den EU-13-Ländern (außer Slowenien) und in Großbritannien hingegen geht die kollektive Lohnfestsetzung auf Betriebsebene vonstatten, und das Ausmaß der gesamtwirtschaftlichen Koordination ist gering.

Ein umfassendes und koordiniertes System von Branchenkollektivverträgen kann eine Reihe wichtiger wirtschafts- und sozialpolitischer Funktionen erfüllen:

- Branchenkollektivverträge bewirken eine gewisse Vereinheitlichung der Arbeitsbedingungen einer Branche. Wettbewerbsverzerrungen durch einen Lohnwettlauf nach unten werden unterbunden.
- Durch Branchenkollektivverträge erfolgt ein überbetrieblicher Interessenausgleich zwischen ArbeitnehmerInnen und Unternehmen.
- Branchenkollektivverträge begünstigen *High-road*-Strategien von Unternehmen und Volkswirtschaften, indem sie Anreize für Investitionen in das Humankapital der MitarbeiterInnen, in Produktinnovationen und die Entwicklung qualitativ hochwertiger Waren und Dienstleistungen bieten sowie den Strukturwandel innerhalb und zwischen Branchen antreiben.
- Makroökonomisch sehr bedeutsam ist die Funktion der Branchenkollektivverträge (und noch viel mehr der koordinierten Lohnverhandlungen) als automatische Stabilisatoren: Aufgrund der längerfristigen Geltung (einschließlich ihrer Nachwirkung) und der i. d. R. jährlichen Anpassung tragen Kollektivverträge in Rezessionen zur Stabilisierung der nominellen Konsumnachfrage bei.

- Überbetriebliche Kollektivverträge erleichtern die horizontale und vertikale Koordination der kollektiven Lohnsetzung mit dem Ziel einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik. Empirisch besteht in der EU – wie gesagt – ein enger Zusammenhang zwischen Verhandlungszentralisierung und Verhandlungskoordination.
- Koordinierte Lohnverhandlungen wiederum ermöglichen die Internalisierung von negativen externen Effekten von Lohnerhöhungen.
- Lohnkoordination und darauf beruhende gesamtwirtschaftliche Steuerungsfähigkeit der Lohnpolitik bilden ferner die Voraussetzung für eine sozialpartnerschaftliche Abstimmung zwischen Wirtschafts-, Lohn- und Sozialpolitik auf nationaler Ebene.
- Weiters stellt die nationale Koordination der Lohnverhandlungen eine notwendige Voraussetzung für eine europaweite Koordinierung der Lohnpolitik dar.
- Die Friedensfunktion des Kollektivvertrags besteht darin, dass die von den Vertragspartnern ausgehandelten Arbeitsbedingungen für einen gewissen Zeitraum außer Streit gestellt und Arbeitskampfmaßnahmen hintangehalten werden. Durch Branchenkollektivverträge werden Konflikte von den einzelnen Betrieben ferngehalten.

Die oben dargelegten Auswirkungen der Krise und der Krisenpolitiken auf die Kollektivverhandlungssysteme schränkten somit erstens das verfügbare Instrumentarium an Steuerungsmechanismen in den einzelnen Ländern ein, verminderten zweitens die Steuerungskapazität der Kollektivvertrags- und Lohnpolitik, womit sie die Effektivität eines für die Wirtschaftspolitik wichtigen Instruments reduzierten, und verschärften drittens die soziale Ungleichheit und untergruben sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt.

Gewerkschaftliche Machtressourcen

Im finanzdominierten Kapitalismus verloren die europäischen Gewerkschaften in all ihren Ressourcenkategorien an Macht. Dies traf auch für die Gewerkschaften in jenen EU-Ländern zu, wo sie durch den Fortbestand der in der Zeit des Fordismus geschaffenen Arbeitsmarktinstitutionen und durch ihre Einbindung in den Wettbewerbskorporatismus bzw. durch den Abschluss von Sozialpakten (noch) über ein hohes Maß an institutioneller Macht verfügten. Der Grad der Erosion gewerkschaftlicher Machtressourcen variierte von Land zu Land je nach den Machtverhältnissen zwischen Gewerkschaften, Unternehmen und nationalen Regierungen, der wirtschaftlichen Entwicklung und dem institutionellen Kontext. Bis zur Krise überlagerten pfadabhängige Entwicklungen die generellen Trends zur Dezentralisierung der kollektiven

Festsetzung von Löhnen und Arbeitsbedingungen sowie zur Machtverschiebung zulasten der Arbeitnehmerinteressenvertretungen.

Im Zuge der Wirtschaftskrise erlitten die Gewerkschaften der finanziell unterstützten Länder aufgrund der Vereinbarungen zwischen den nationalen Regierungen und der Troika weitere Machteinbußen durch die dort enthaltenen institutionellen Demontagen. Und auf europäischer Ebene wurden mit der neuen wirtschaftspolitischen Steuerung seit 2010 Regelungen verankert, welche die institutionelle Macht der Gewerkschaften schwächen.

Die Kapazität der Gewerkschaften, Einfluss auf die Lohnentwicklung in einem Land zu nehmen, hängt v. a. von ihrem Organisationsgrad, von der externen Handlungsfähigkeit einer nationalen Gewerkschaftsbewegung, vom Deckungsgrad der Kollektivverträge, von der Deckungsrate der betrieblichen Arbeitnehmerinteressenvertretungen (Betriebsräte, betriebliche Gewerkschaftsvertretungen) und (im Falle dualer Systeme) der Kooperation zwischen betrieblichen Gewerkschaftsvertretungen und Betriebsräten ab.

In den meisten EU-Ländern existieren – anders als in Österreich – mehrere konkurrierende Gewerkschaftsdachverbände, und die interne Steuerungsfähigkeit dieser Dachverbände ist sehr unterschiedlich. Diese organisatorischen Strukturen und internen Machtverteilungen haben selbstverständlich starken Einfluss auf die Handlungsfähigkeit der nationalen Gewerkschaftsbewegungen gegenüber dem Staat, den Arbeitgebern und deren Verbänden sowie gegenüber Nichtregierungsorganisationen:

Die externe Handlungsfähigkeit („Zentralisation“) einer nationalen Gewerkschaftsbewegung resultiert aus ihrer Konzentration (Einheit und horizontale Koordination zwischen mehreren Gewerkschaftsdachverbänden) und der internen Steuerungsfähigkeit („Autorität“) der einzelnen Dachverbände. Die Steuerungsfähigkeit eines Gewerkschaftsdachverbands beruht auf konföderaler Autorität und auf verbandlicher Autorität: Der Grad gewerkschaftlicher Autorität ist umso größer, je eher Entscheidungen eines Dachverbandes von den zugehörigen Verbänden umgesetzt werden (konföderale Autorität) und je eher gewerkschaftliche Betriebsorganisationen die Entscheidungen der jeweiligen verbandlichen Gewerkschaftsführung befolgen (verbandliche Autorität).

Der Organisationsgrad ist der wichtigste Indikator für die Repräsentativität und die Marktmacht der Gewerkschaften. Der (Netto-)Organisationsgrad wird definiert als Anteil der beschäftigten Gewerkschaftsmitglieder an der Gesamtzahl der unselbstständig Beschäftigten.

Die großen Unterschiede zwischen den EU-Ländern bezüglich der Höhe des Organisationsgrads und der mittelfristigen Veränderung desselben sind auf eine Vielzahl von sozioökonomischen, politischen, insti-

tutionellen und kulturellen Faktoren zurückzuführen. Wesentlich im gegebenen Kontext ist die Feststellung, dass der Staat durch seine Arbeitspolitik und insbesondere durch die Regelung von Institutionen in diesem Bereich erheblichen Einfluss auf die Handlungsspielräume der Gewerkschaften nimmt. Von großer Bedeutung für die hohe Varianz des gewerkschaftlichen Organisationsgrads in der EU sind folgende arbeitspolitische Institutionen:

- der rechtlich abgesicherte Zugang der Gewerkschaften zu den Betrieben, denn dieser gewährleistet direkten Kontakt zu den Mitgliedern und zu den ArbeitnehmerInnen, Rekrutierung von neuen Mitgliedern und das Angebot selektiver Anreize;
- die Regelung der Beziehungen zwischen betrieblichen Gewerkschaftsvertretungen und Betriebsräten;
- die rechtlichen Rahmenbedingungen für Kollektivvertragsverhandlungen;
- die Beteiligung an sozioökonomischen Entscheidungsprozessen im Rahmen von neokorporatistischen Arrangements (z. B. die Mitwirkung an der Festlegung von gesetzlichen Mindestlöhnen);
- die Mitwirkung an der Verwaltung der Arbeitslosenversicherung (Genter System), welche die Voraussetzung für einen sehr hohen Organisationsgrad bildet.

Eine inklusive Entwicklungsstrategie auf der Grundlage einer ausgeglicheneren Einkommensverteilung erfordert deutlich stärkere Gewerkschaften. Dabei obliegt es den Gewerkschaften selbst, ihre organisatorischen und gesellschaftlichen Machtressourcen systematisch und nachhaltig auszubauen, insbesondere den nach unten weisenden Trend des Organisationsgrades zu drehen. Weiters gilt es, die Kooperation zwischen konkurrierenden Gewerkschaftsverbänden zu intensivieren und die interne Steuerungsfähigkeit der einzelnen Dachverbände zu stärken. Sozialpartnerschaftlich finanzierte Wirtschaftsforschungsinstitute haben den Vorteil, dass für die Lohnverhandlungen wesentliche makroökonomische Daten außer Streit gestellt werden können, und gewerkschaftsnahe wirtschaftswissenschaftliche Forschungseinrichtungen können die Funktion übernehmen, die Gewerkschaften im Hinblick auf die makroökonomischen Auswirkungen lohn- und arbeitszeitpolitischer Entscheidungen zu beraten.

Aber es liegt auch in der Verantwortung der Gesellschaften, der nationalen Regierungen und der EU-Kommission, für die Abschaffung gewerkschaftsfeindlicher Regelungen zu sorgen und den Wiederaufbau und die Stärkung der Gewerkschaften zu ermöglichen und zu unterstützen.

Die Wiederherstellung und Stärkung von Branchenkollektivvertragsystemen, Allgemeinverbindlichkeitsregelungen und anderen lohnpolitischen Institutionen in den einzelnen EU-Ländern zählt zu den Kernelementen einer inklusiven Entwicklungsstrategie für Europa, weil ohne sie eine hohe Deckungsrate der Kollektivverträge nicht erreicht und eine produktivitätsorientierte und solidarische Lohnpolitik in den Mitgliedsländern und eine transnational koordinierte Lohnpolitik in der EU gar nicht umgesetzt werden können. Ein weiteres wichtiges Element einer solchen Strategie ist eine europaweit koordinierte Mindestlohnpolitik.

Dies bedeutet, dass die Sozialpartner eine unterstützende Regulierung durch den Staat benötigen. Das wird nur erreichbar sein, wenn die EU-Kommission eine derartige Stärkung des sozialen Dialogs auf nationaler Ebene konsequent und nachhaltig vorantreibt und einfordert. Mit einer wirtschaftlichen *High-road*-Strategie für Europa, wie sie die EU-Kommission mit dem „Europa-2020“-Programm im März 2010 vorschlug und der Europäische Rat im Juni desselben Jahres beschloss, wäre dies ausgezeichnet vereinbar.

OGB VERLAG

www.ogbverlag.



Nationale Arbeitsbeziehungen und Lohnpolitik in der EU 2004-2014

Von der Tarifaufonomie zum EU-Interventionismus?

Mag. Dr. Markus Marterbauer (Hrsg.), Leiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Mag. Dr. Michael Mesch (Hrsg.), Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der AK Wien und geschäftsführender Redakteur der Quartalszeitschrift „Wirtschaft und Gesellschaft“

Mag. Josef Zuckerstätter (Hrsg.), Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der AK Wien

Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK Wien Band 18

438 Seiten / ÖGB-Verlag / 2015 / ISBN 978-3-99046-139-6 / EUR 29,90

ebook
inside

Der Sammelband bietet einen Überblick über die nationalen Arbeitsbeziehungen und die Lohnpolitik in der EU vor und seit dem Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise. Er vereinigt Beiträge, die in den Jahren 2007 bis 2014 verfasst wurden. Kollektive Arbeitsbeziehungen (sozialer Dialog, Kollektivverträge auf der Branchenebene, betriebliche Interessenvertretung etc.) waren bis zum Einsetzen der Krise 2008/09 wichtige Merkmale der kontinentaleuropäischen, der nordeuropäischen und der mediterranen Kapitalismusaufbauweise. Mit der schrittweisen Durchsetzung des Neoliberalismus unterlagen die Institutionen der kollektiven Arbeitsbeziehungen einer graduellen Erosion, wobei die nationalen Unterschiede sehr groß waren. Im Zuge der Krise verstärkte sich die neoliberale Ausrichtung der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU, d. h. die Fokussierung auf Konsolidierung der öffentlichen Haushalte durch ausgabenorientierte Kürzungen, auf Verbesserung der preislichen Konkurrenzfähigkeit durch Senkung der Arbeitskosten und auf Deregulierung und Flexibilisierung der Arbeitsmärkte.

Im Bereich der Lohnpolitik erfolgte ein Paradigmenwechsel, nämlich von der Akzeptanz der Tarifaufonomie hin zu einem EU-Interventionismus. Besonders betroffen von den Eingriffen in den nationalen Lohnpolitiken und den nationalen Kollektivverhandlungssystemen waren bislang die finanziell von der Troika unterstützten Krisenländer. Finanzdominierter Kapitalismus, neoliberale Wirtschaftspolitik der EU und die Krise haben die Machtressourcen der Gewerkschaften in all ihren Dimensionen weiter geschwächt. Revitalisierungsstrategien der Gewerkschaften setzen deshalb auf die Erneuerung und Stärkung ihrer organisatorischen und gesellschaftlichen Ressourcen.

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



BEGUTACHTETE ARTIKEL

The Speeds of Europe – An Analysis of Regional Disparities Across the EU

Ruth Fulterer, Ioana Lungu

1. Introduction

In recent years, the euphoria over the „Project EU“ has been dampened. The financial recession, followed by economic stagnation, has overwhelmed European national economies: turning from a private debt crisis into a public debt crisis, it has created unemployment, cutbacks in social spending and discontent with European institutions, especially in peripheral and rural areas. Perceived increases in inequality, as well as uncertainty, have reshaped the narrative of European integration. In order to save the European Union from dissolution in an era where nationalistic interests seem again to prevail, the idea of a multi-speed Europe has recently been re-emphasized. However, that concept conveys different ideas and interests, depending on who brings it to the table.

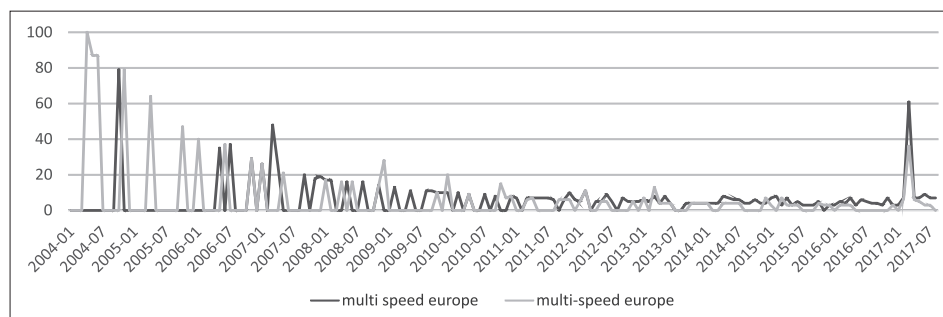
The first section of our paper is dedicated to a short overview of European regional development policies, after which we then turn to a quantitative analysis of regional disparities across Europe and show their evolution over time in terms of regional GVA, labour productivity and employment. We analyse the dispersion of income over time using the Theil index of concentration for different periods of time and regions. We then decompose the index in different ways – looking at differences within and differences between countries as well as regions. Finally, we assess what these disparities are related to and show the extent to which differences in employment and productivity rates contribute to disparities and the different speeds of different regions. Analysis is conducted on a NUTS II level for the time-span 1991-2014, using data from Cambridge Econometrics. Special attention is paid to the different phases of European integration, regional development policies and to the different paths of development of the weakest regions of different countries. Thus, we shed light on the actual multiple speeds of Europe and draw conclusions about what

policymakers should bear in mind when using this concept to underpin their political strategies.

2. „Multi-speed“ Europe

In recent years, the European Union has faced the most severe crisis since its existence. The private debt crisis followed by a public debt crisis has created economic stagnation and high rates of unemployment in many parts of Europe. Serious doubts have been raised about the design and viability of the single currency, and simply keeping the European Union integrated and stable has been a challenge for politicians. In addition to an increasing sense of economic insecurity, recent developments in migration trends have led to a rise in popularity of far-right parties that promote nationalist and protectionist views and Euroscepticism, both in countries that have been part of the EU-project from the beginning and in new Member States. In Britain, this led to the decision to leave the EU.

Figure 1: Frequency of the search terms „multi-speed europe“ and „multi-speed europe“ on Google since 2004



Google Trends data, own representation.

This was the situation when Commission president Jean Claude Juncker put the idea of a Europe of different speeds back on the table in his „White Paper on the Future of Europe – Reflections and scenarios for the EU-27 by 2025“, published in March 2017. The resurgence in interest is reflected in the Google searches of the term (see figure 1). Juncker does not use the term directly but proposes a closer union of „those who want to do more“ as one of five possible scenarios for the future of the European Union (European Commission, 2017).

While such increased cooperation of a smaller number of countries could facilitate policy progress on issues that are blocked by a veto of one or a few countries, the general idea of multi-speed is not supported by all Mem-

ber States. Peripheral countries fear being left behind and do not like the idea of multiple standards. On the other hand, some argue that a „multi-speed Europe“ could encourage cherry-picking and be the first step in giving up the idea of Europe as a single, common project. To some extent, integration at different speeds is already happening. The Eurozone, the Schengen-Area and the European Economic Area represent frameworks of different stages of integration.¹

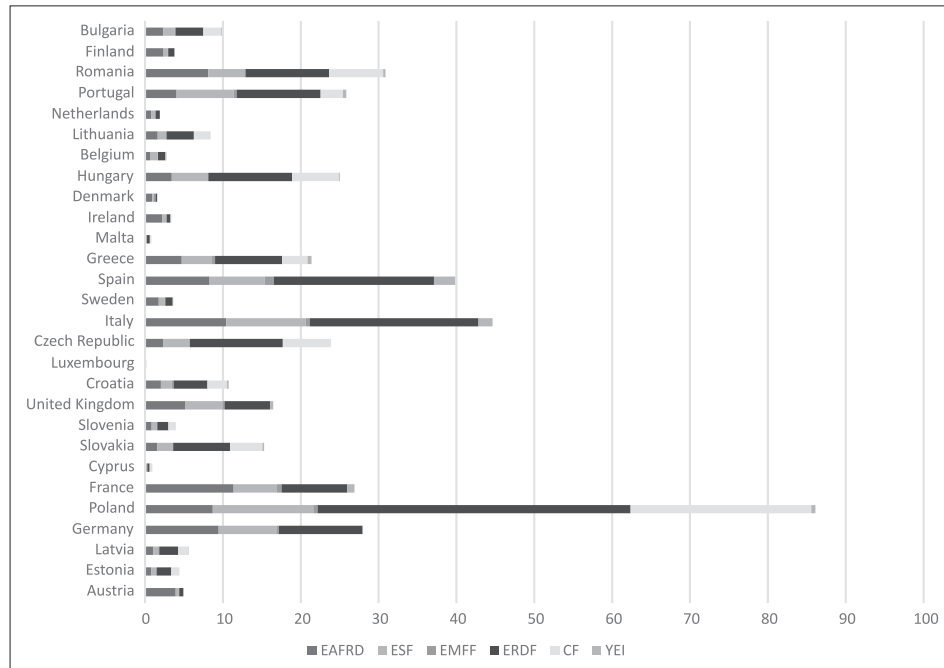
3. EU Regional Development Policies and Convergence

The integration of different markets and policy frameworks is supposed to go hand in hand with economic convergence. However, this is not always the case, which is one reason for the strategic targeting of weaker regions by the EU. In the following section, we will first provide an overview of funds available for EU development policies and examine the recent evolution of EU-wide convergence in order to ground the concept of a „multi-speed Europe“ in economic realities. One of the central goals of the European Union is to create economic cohesion by improving economic well-being and fostering development in all regions. Especially structurally weak and poor regions are supported with the aim of limiting regional disparities. In order for this to be achieved, the European Union relies on targeted policy instruments aimed at levelling economic divergences between countries and regions. Development is measured in terms of GDP per capita, giving rise to three categories of regions: „more developed“ (with GDP per capita over 90% of the EU average), „transition“ (between 75% and 90%), and „less developed“ (less than 75%).

There are five major funds available to different categories of regions, which together account for about one third of the EU budget: the Regional Development Fund (ERDF) and the Social Fund (ESF) can be accessed by all regions, whereas the Cohesion Fund (ECF) makes up an additional source of financing only accessible to less developed and transition regions. There are two supplementary, specialised funds: the Maritime and Fisheries Fund (EMFF), reserved for funding the Common Fisheries Policy of EU MS, and the Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), which makes part of the common agricultural policy and has spatial targets, such as strengthening the competitiveness of the agricultural sector and improving the quality of life in rural areas. Finally, the Youth Employment Initiative fund is designed to offer targeted assistance in regions where unemployment of young people is most acute (exceeding 25%).

In this section, we mostly address the first three funds, which together contribute to the Convergence Objective (previously known as Objective 1) of the Cohesion policy of the EU.

Figure 2: Budget Allocations (Amount of EU contributions only, excludes national contributions) by Fund and Country (2014-2020)

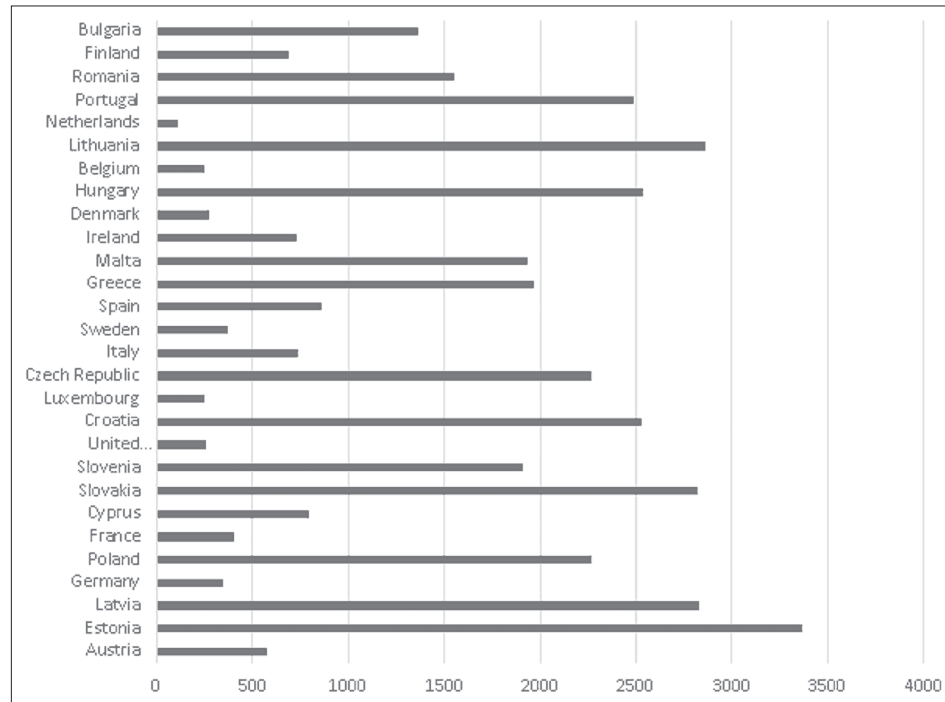


European Commission data (04/05/2018), own representation.

The ERDF contributes to cohesion within the Union by „correcting imbalances between regions“.² It focuses on four priority areas: the digital agenda, financing the low-carbon economy, innovation and research, and providing support for SMEs. Depending on the development level of the region accessing the Fund, various thresholds (80% for developed regions, 60% for transition regions and 50% in less developed regions) must be allocated to at least two of the aforementioned key areas.

The ESF is available to all regions and focuses on four thematic areas: employment and labour mobility, combatting poverty, investing in education and enhancing institutional capacity.³ Over € 80 billion are foreseen for the 2014-2020 period, with € 3.2 billion allocated to the Youth Employment Initiative. ESF allocations thus make up 24.8% of the Structural Funds (ESF & ERDF) budget. The Cohesion Fund is available for regions Member States having a GNI that is less than 90% of the EU average („transition“ and „less developed“). This includes Bulgaria, Croatia, Cyprus, the Czech Republic, Estonia, Greece, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Portugal, Romania, Slovakia and Slovenia for the 2014-2020 period.⁴ It totals € 63.4 billion and aims to reduce economic and social disparities by focussing on infrastructure (transport) and environmental projects.

Figure 3: Per capita Budget Allocations (Amount of EU contributions only, excludes national contributions) by Country (2014-2020)



European Commission and World Bank data (04/05/2018), own representation.

The effectiveness of these funds is topic of a debate that has been going on for many years. A large number of studies has tried to find out whether the Structural Funds indeed promote regional economic growth and convergence. The findings have been very heterogeneous. Becker et al (2008) find a small, positive growth effect for Objective 1 payments and no effect on employment. They further conclude that the programs are efficient, generating a return approximately 1.2 times higher than the GDP costs associated with them.

Mohl and Hagen (2009) analyse the impact of structural funds on 124 NUTS 1 and 2 regions for the timespan 1995-2005, distinguishing between Objective 1, 2 and 3 payments. The results point towards a positive and significant effect of Objective 1 payments on regional growth rates, both in the short and the long term (up to four years after the payments have been made). Mixed and inconclusive results are obtained for the cumulative effect of structural funds for all objectives. A recent meta-analysis by Dall'Erba and Fang (2017) looks into 17 studies and shows that the contradictory evidence is rooted mainly in differences of the characteristics of the data used, but not the functional form of the estimation that research-

ers apply. A learning effect is observable: seemingly, in recent years the efficiency of funds has increased.

Turning to convergence, a voluminous body of literature has analysed the phenomenon of regional disparities in the past decades. Consistent with various phases of European integration, different studies have identified the presence of increasing national convergence, as well as persistent differences between regions throughout the 1980s and 1990s. Broadly speaking, there are two main approaches to analysing regional convergence: regression-based beta-convergence tests and alternative, non-parametric methods.

Eckey and Turk (2007): up to 2005, most studies find evidence for very limited, slow and diminishing convergence processes with rates often under 1%. A small number of studies find no evidence for convergence whatsoever, while others point towards increasing and significant convergence processes. The sometimes contradictory results can be explained by criticism of conventional beta-convergence approaches, that lies either in the specification of the model (too many controls for diverging factors, misspecification of regions), not taking into account distortionary factors such as commuting when analysing GDP/capita or cyclical effects when analysing growth rates, or the use of inappropriate data (see Cheshire & Magrini, 2000, Petrakos, Rodriguez-Pose & Rovolis, 2005, and Quah, 1996). Studies based on spatial models, measures of inequality and concentration or Markov chains approaches also find weak, if any, evidence towards convergence, although regional mobility can sometimes be observed (Eckey and Turk, 2007). Looking at the recent literature on the topic, the impression persists that there is no clear-cut direction with respect to European convergence. Cuadrado-Roura & Parellada (2013) review existing facts and studies and maintain that convergence is limited in terms of GDP per capita, slightly more significant in terms of productivity and there is a distinction between regions lagging behind and regions with high positive fixed effects (metropolitan areas and large economic activity centres). Petrakos et al. (2011) examine 249 NUTS regions using a beta convergence framework for the timeframe 1990-2003 and find evidence for increased regional divergence that can be traced back to factors such as agglomeration economies, geography, economic integration and economic structure. Bartkowska and Riedl (2012) examine convergence clubs in per capita incomes of European regions. Using data up for 1990-2002, they establish the existence of six different groups of regions with different steady state paths. Roses and Wolf (2018) find a U-shaped evolution of regional inequality between 1990 and 2010. Beugelsdijk et al (2018) show that the large and persistent regional disparities can be traced back to large total factor productivity differences within countries. Borsi and Metiu (2015) find no evidence for EU-wide regional income convergence

but identify convergence clubs based on geographical divides between North/South and Western/Eastern Member States. Finally, looking at determinants of convergence for the timespan 1995-2005, Crespo-Cuaresma et al. (2014) establish that the catching up process of regions in new Member States is driving between-country convergence while within-country convergence mostly takes place in regions of the core Member States. Unsurprisingly, regions with a capital city also grow faster.

Overall, the literature on regional convergence within the European Union is rich in explanations for the catching-up process, or the lack thereof. The main takeaway is that economic disparities are long-lasting and that convergence between countries may not necessarily translate into a catching-up process between regions or evenly distributed gains on a regional level. Nonetheless, as most of the aforementioned studies use data that are at least a decade old, they could not have foreseen the future enlargement waves of the European Union, and the inclusion of Eastern European countries with very different regional levels of development. To the best of our knowledge, our work is one of the very few studies extending the analysis horizon up to 2014 while also taking into account all phases of EU expansion. In this sense, it is interesting to analyse the convergence process for subsequent expansion phases of the EU and verify if the trade-off between convergence on a country level and divergence on the regional level still persists.

4. Empirical Strategy

Our work contributes to and supplements the findings of existing literature by taking into account recent economic developments and providing a combined spatial and economic decomposition of existing disparities. We use data on gross value added (GVA) as a proxy for GDP, employment and population from Cambridge Econometrics and analyse the distribution of economic activity within the European Union for a sample of 189 regions for the time period 1991-2014.

GVA is a measure of economic activity, defined as the regional output less intermediate consumption. The data is deflated to 2005 prices and thus real, the unit being 2005 Euro. For employment and population, it should be noted that employment is measured at the workplace, while population is registered at the residency, which can result in some distortion of the results, as commuting is disregarded. However, as we use quite large regions, the effect should be minor.

In our analysis, we take into account the different phases of European enlargement and simulate the evolution of disparities in economic activity for five different groups of countries: EU-12, EU-15, EU-25, EU-27 and

EU-28. We use data on NUTS 2 level, with a number of exceptions: NUTS 1 data is used for Belgium, Germany, the Netherlands, Greece and the UK. Malta, Luxemburg, Latvia, Lithuania, Cyprus and Estonia enter our calculations on NUTS 0 level. We also eliminate a number of regions, due to their remote geographical positions: Spanish Canarias, Ceuta and Melilla, Portuguese Azores and Madeira, Finnish Aaland and French Departments d'Outre Mer. A complete list of regions can be found in Annex 2.

Our analysis employs the Theil Index of concentration to measure differences in economic activity between groups. The main advantage of the Theil index is its decomposability. Inequality varies not just between countries, but also between regions, which has different policy implications for development (World Bank Poverty and Inequality Handbook, 2009). We first examine the development of GVA disparities over time between and within countries and then build up on Terrasi (2000) and Bracalente and Perugini (2010) to decompose these disparities into the contributions of employment and productivity. Another additional decomposition breaks disparities down geographically into the contributions of differences between countries, and regional differences inside the single countries.

We are thus able to provide both an economic insight into how the evolution of different variables affects inequality in production across the EU, as well as a spatial perspective, by displaying the contribution to inequality of various levels of territorial aggregation.

The Theil index is part of the Generalized Entropy class of inequality indicators. The generic formula is given by:

$$T = \sum_{i=1}^n \left[\frac{a_i}{A} \ln \left(\frac{\frac{a_i}{A}}{\frac{b_i}{B}} \right) \right]$$

a_i and b_i being the value of some variable (e.g. GVA or population) for each group, and A and B representing the sum of the respective variables over all the groups. The Theil index is always positive, but the contributions of the groups can be either positive or negative. When a group has an equal share of both variables analysed, then the ratio will be one, and the contribution to inequality will be zero. (Conceicao, Ferreira, 2000) It thus takes values between zero and infinity, with zero representing a perfectly equal distribution of variables. Detailed technical specifications can be found in Annex 1.

We employ the Theil index to measure inequality in terms of economic activity, which has to be clearly separated from personal income inequality across the inhabitants of the EU. We use the term inequality to refer to the disparities between the regions of the EU in terms of economic activity, the share of employed people and productivity, expressed in value added for

each employed person of a region. Inequality is therefore used as a synonym for these disparities or differences in this context.

5. Results

Figure 5 shows how inequalities in regional economic activity in the EU have evolved over time with each subsequent wave of enlargement. We observe a trend of slowly rising disparities in the core Member States (EU-12 and EU-15, corresponding to the enlargement rounds in 1993 and 1995) and a drastic increase in inequality with the addition of new Member States for each phase of European expansion. New Member States appear to catch up – we observe shrinking inequality until the crisis sets in in 2009. Following the recession, this process of convergence is slowed down – however this is due to rising employment disparities in the core Member States, as we will show in the next section.

Now we turn to the decomposition of the Theil index into its geographical hierarchical components: figures 6 and 7 compare the contributions to total inequality of differences between countries with the contribution of regional disparities. We observe very different drivers of disparities: for EU-12, it is differences between regions that drive total disparities, whereas for EU-27, it is differences between Member States. Furthermore, the Theil index for EU-12 has risen quite significantly since 2009, while the Theil for EU-27 is relatively constant, suggesting a different evolution of disparities for different country groups.

Austria, Finland and Sweden joining the EU does not change much in terms of inequality, as EU-12 and EU-15 have an extremely similar evolution and comparable overall level of economic development between countries. As we turn to looking at EU-27 (after the enlargement round of 2007) in Figure 7, however, we see that the substantial jump in total inequality in Figure 5 is mostly due to differences between countries, that seem to be the driver of the trend in the overall Theil index, while within-country contributions are relatively stable. With Romania and Bulgaria joining the EU in 2007, the between-country contribution is further exacerbated, given the currently very heterogeneous levels of development of EU Member States.

To examine the evolution of regional disparities within countries, we calculate individual Theil indexes for selected Member States (Figure 8). We observe shrinking disparities in economic activity for some core countries such as Germany, Austria, Belgium or Portugal. Nevertheless, the tendency is towards increasing levels of regional inequality, which is most dramatic in Eastern European countries such as Romania, Bulgaria, Hungary and Slovakia. Overall, increases in regional disparities are wide-

spread throughout the EU, painting a heterogeneous picture of the Union and indicating a tendency towards polarisation within countries as well.

Figure 4: Development of the overall Theil index in the EU

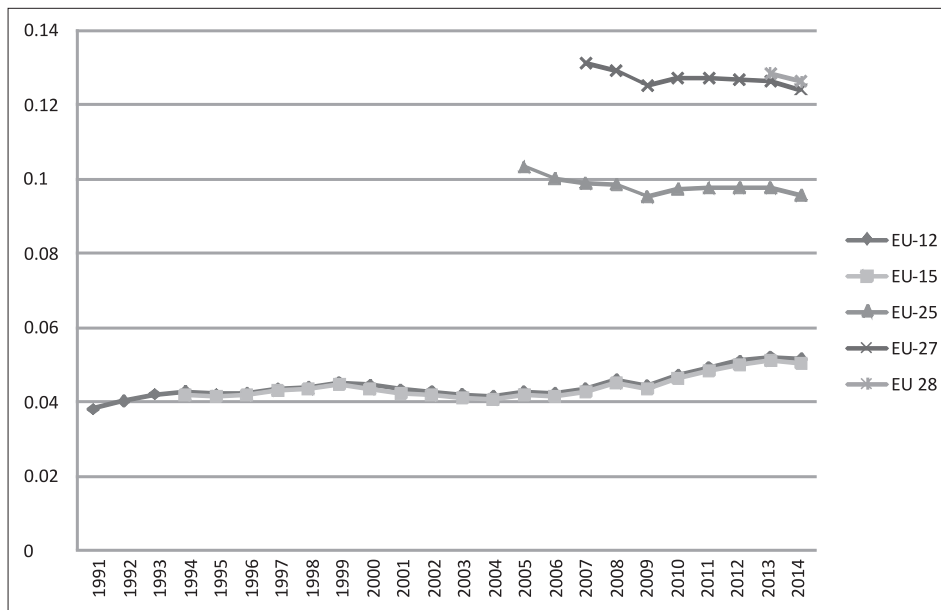


Figure 5: Development of the overall Theil index in the EU-12, shares of contributions by between- and by within-country differences

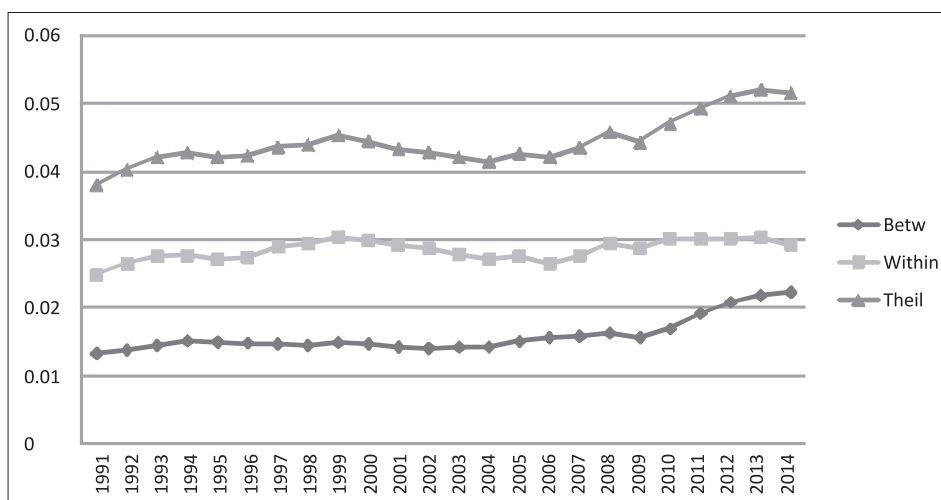


Figure 6: Development of the overall Theil index in the EU-27, shares of contributions by between- and by within-country differences

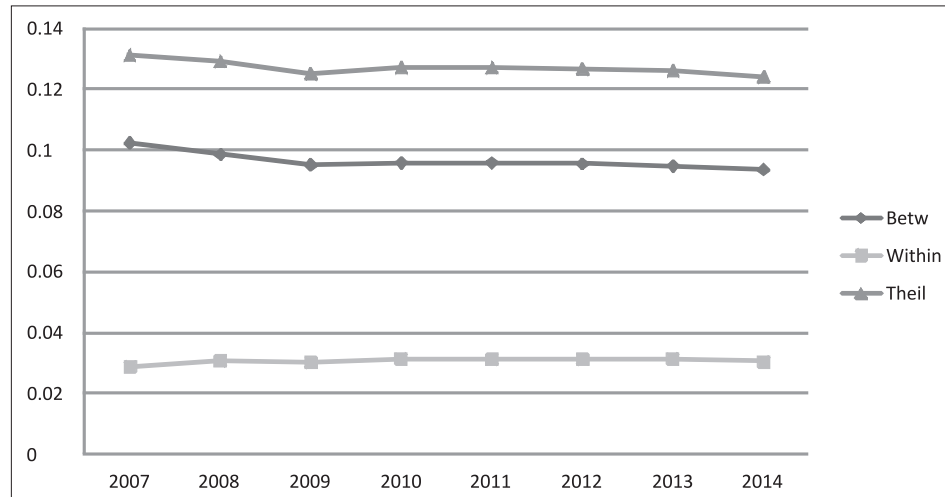
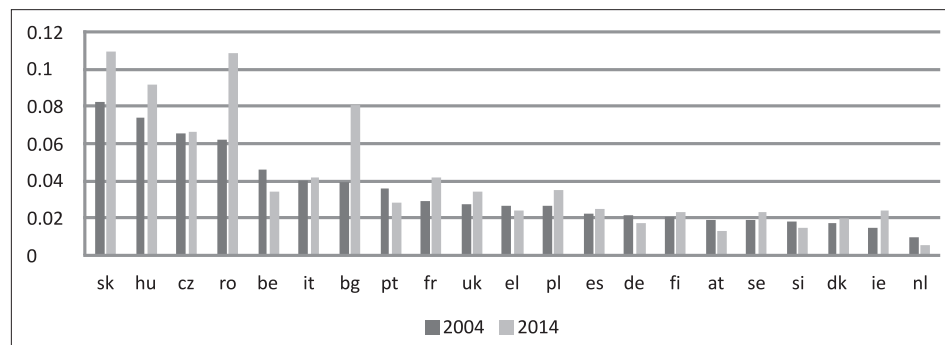
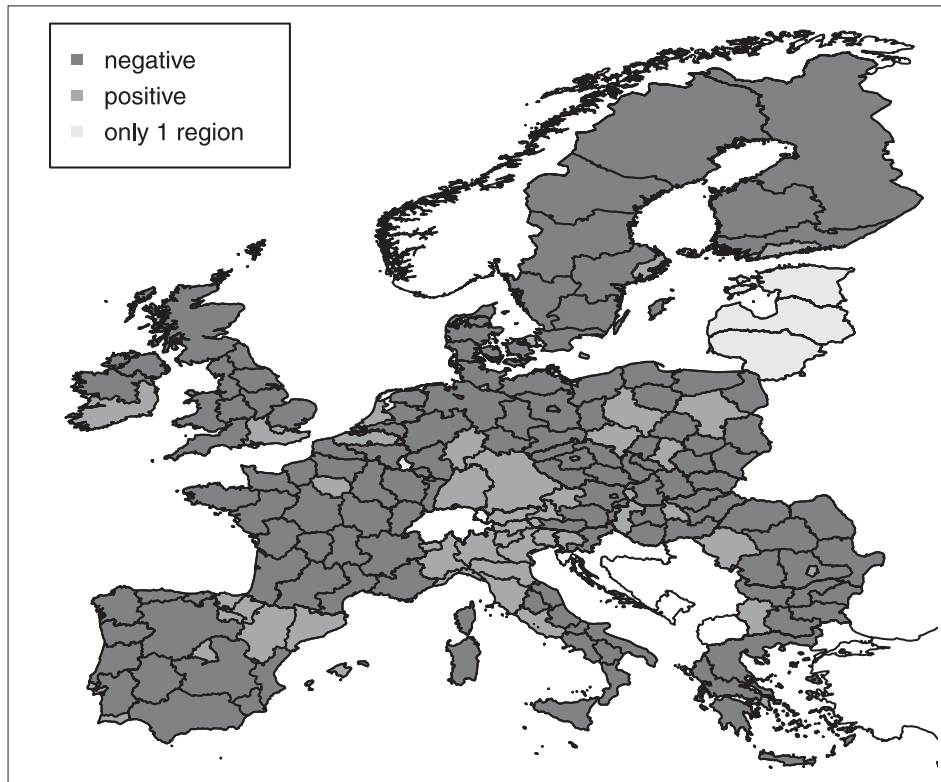


Figure 7: Evolution of regional disparities



The figure below shows the contribution of each region to the respective country's Theil index for EU-27. Regions in dark gray contribute positively to the index, that is, the regional share of total country GVA is higher than the population share. Regions in light gray contribute negatively and have a higher share of population relative to their share of GVA. It becomes apparent that production activities are thus rather concentrated spatially in a small number of regions within most countries (frequently the capital), where the share of gross value added exceeds the region's share of total population. This is the case for France, the UK, Bulgaria, Greece, the Czech Republic, Denmark, Sweden and Finland for example, while Germany, Italy, Spain, Poland and Austria have a less spatially concentrated distribution of production activities, over a larger number of regions.

Figure 8: Regional contributions to each country's Theil index (2014 data)



5.1 Employment and productivity

The distribution of inequality in the European Union can also be decomposed into an employment and a productivity effect. Some interesting conclusions arise. In Figure 10, we observe an ascending trend in inequality for countries belonging to the old EU „core“, which is most pronounced for EU-12, and to a slightly lesser extent, EU-15.

The traditional driver of total inequality between countries and regions is productivity. However, the gap between productivity and employment has narrowed significantly in recent years, and has even been closed for EU-12 and EU-15 countries, with employment effects becoming the main source of inequality. This indicates that the countries belonging to the old EU core have been affected most by employment effects, in particular following the financial crisis of 2007. While disparities in productivity are decreasing in recent years for EU-12 and EU-15 regions, they have remained almost unchanged, whereas the distribution of employment is becoming more unequal, in a manner significant enough to drive total inequality to rise.

Figure 9: Evolution of the labour productivity and the employment components of the Theil index for EU-12 countries

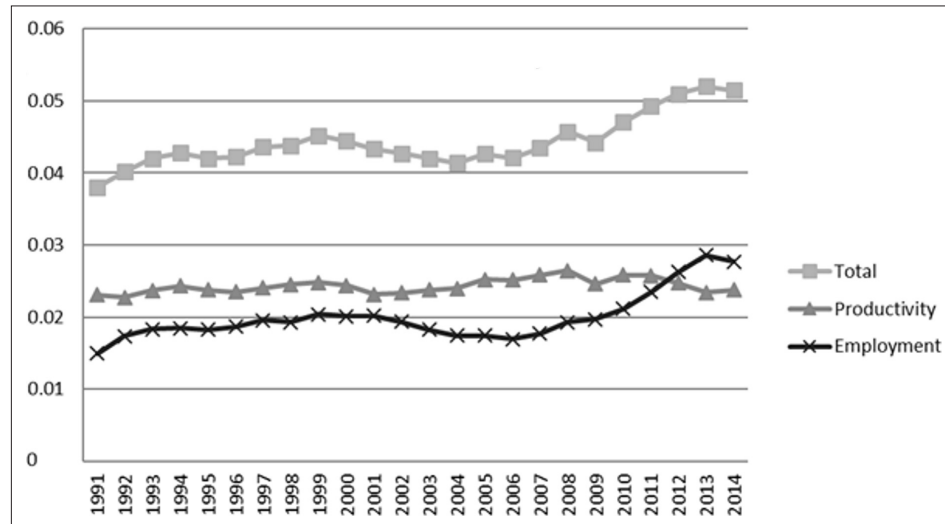
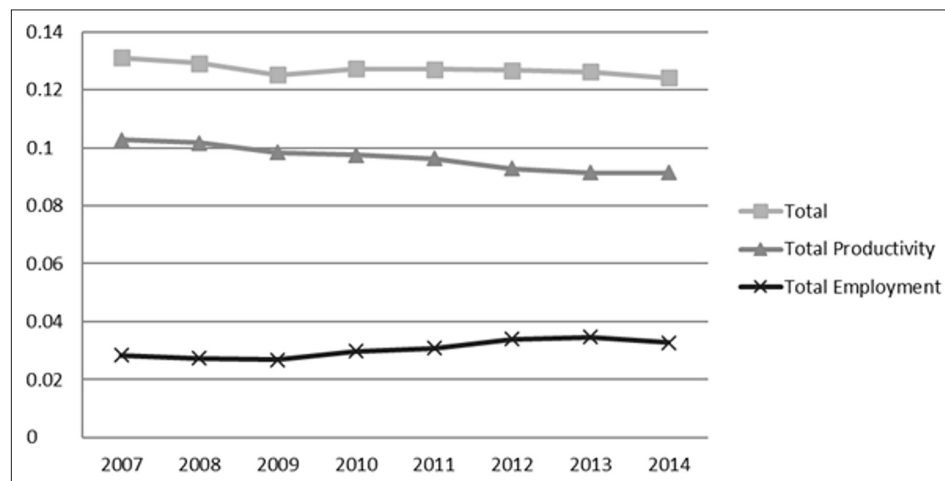


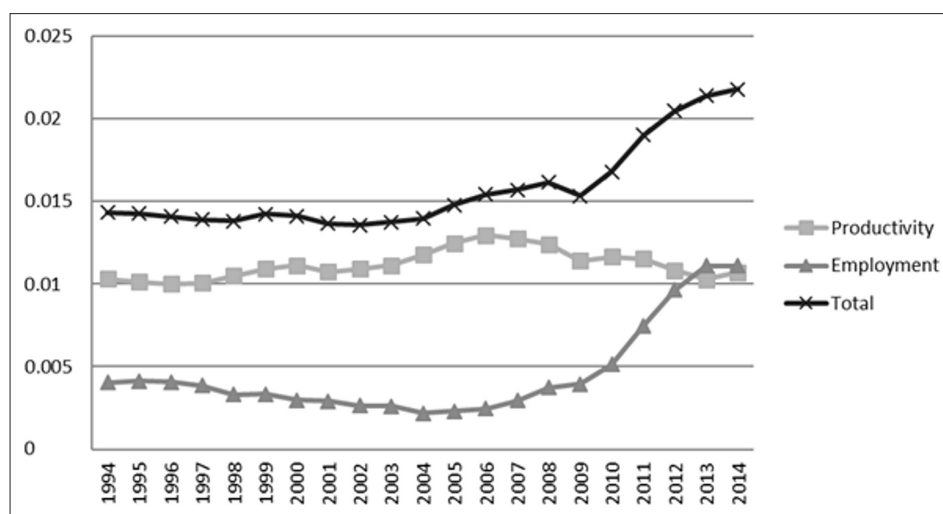
Figure 10: Evolution of the labour productivity and the employment components of the Theil index for EU-27 countries



If we analyse inequality for EU-25 and EU-27 countries (Figure 11), we can observe a very different trend in the evolution of inequality. With the ascension of former Communist countries, total inequality rose significantly, only to immediately start decreasing until 2009. Employment effects are gaining significance and driving inequality upwards, but the main source of disparities is still productivity, highlighting the large differences

between Eastern Europe and the core. We can see that Romania and Bulgaria joining the EU had an immediate effect on productivity disparities, which increased in absolute terms and are now still thrice as large as the employment component. As it is apparent from subsequent years, there is a pronounced tendency for convergence in productivity levels and increasing divergence in employment.

Figure 11: Contributions of productivity and employment components to the between-country Theil index for EU-15 countries



5.2 Employment and productivity trends between and within countries

Productivity differences between countries used to be the main drivers of inequality, and until 2007, they have increased among the EU-15 members, as seen in Figure 12. After 2007, differences in productivity slowly decrease, while the contribution of employment increases dramatically, driving the rise of overall inequality between EU-15 member states.

Within-country inequality in EU-15 states is driven by employment differences, followed closely by productivity. Regional inequalities tend to decrease from 1999, only to begin rising in 2006. This trend is mainly due to developments in employment disparities, while the productivity contribution has been fluctuating around a relatively stable level.

Inequality between the EU-27 countries is mainly driven by differences in productivity, as seen in Figure 13; nevertheless, its share is decreasing, while employment played an increasingly significant role in recent years, cancelling out the productivity catching-up effects. Within-country inequali-

Figure 12: Contributions of productivity and employment components to the within-country Theil index for EU-15 countries

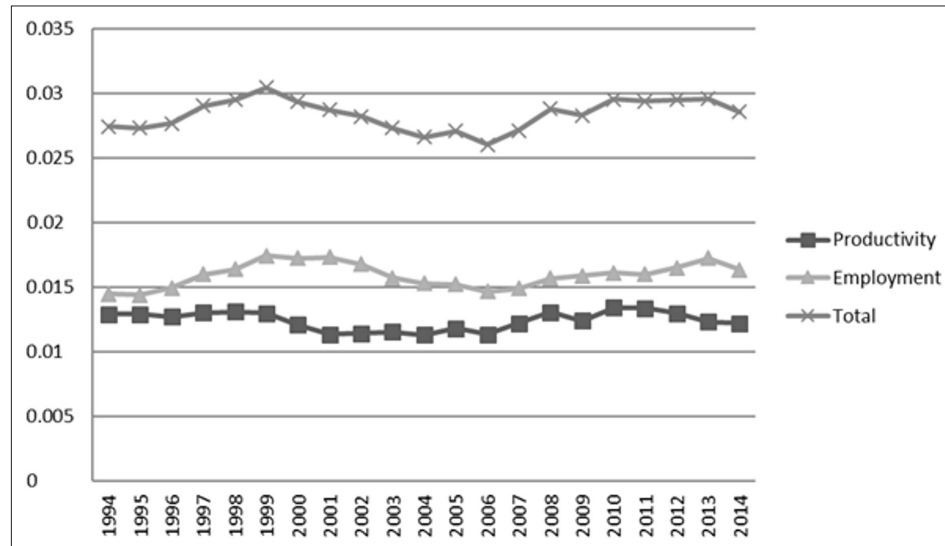
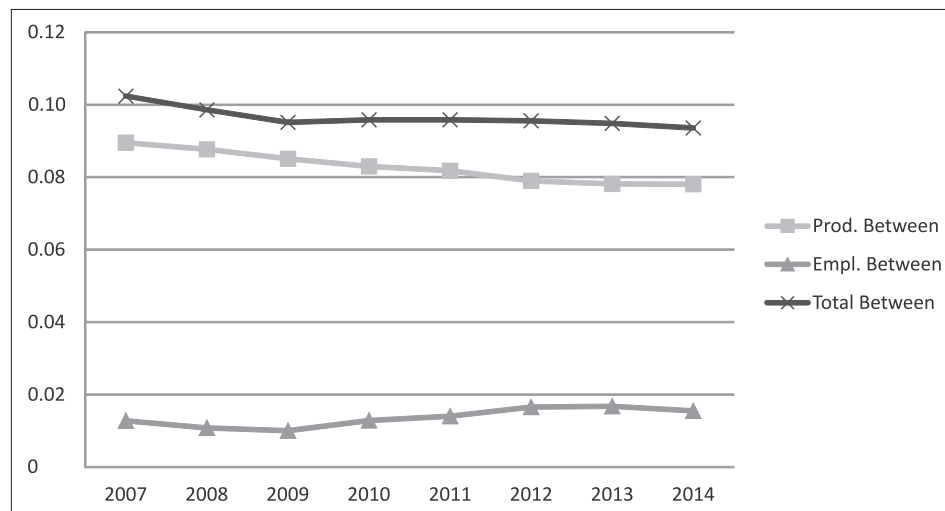


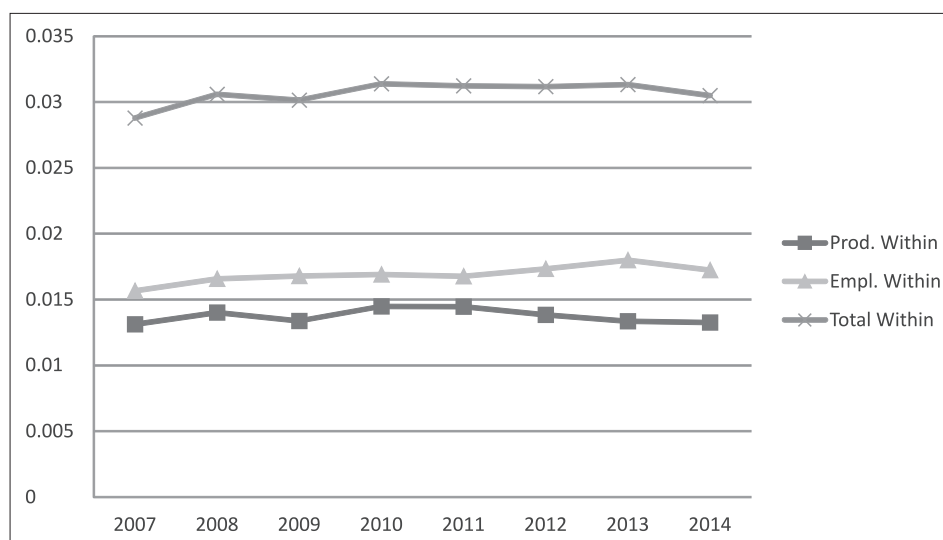
Figure 13: Contributions of productivity and employment components to between-country for EU-27 countries



ties (Figure 14) are much smaller than between-country inequalities in terms of the Theil-index, and, similar to what we observed for EU-15, employment and productivity contribute to a comparable extent – employment explains more of within-country inequalities than productivity gaps, with its role recently gaining importance. The crisis and rising employment

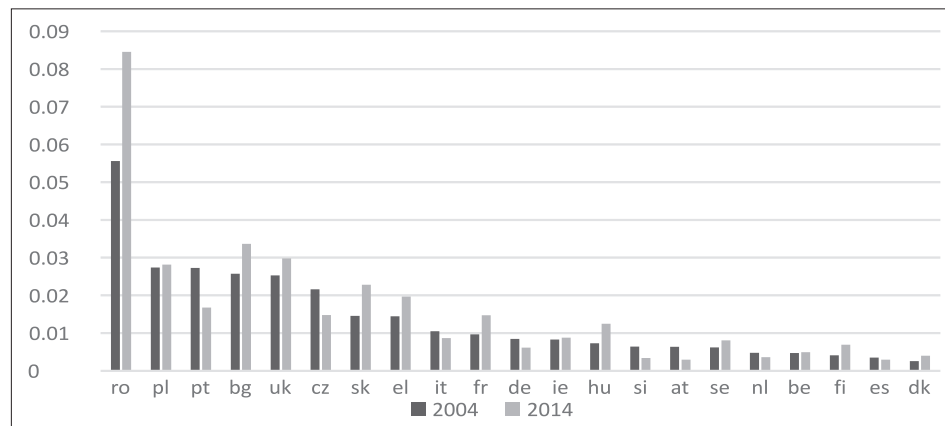
disparities have not affected countries equally, and neither the regions within single countries. It remains to be seen if this will change again as economies recover from the crisis, or if it represents a change in trends. Overall, looking at the EU-27, disparities between countries are still mostly driven by differences in productivity, while within-country inequality seems to remain relatively constant over time (slightly higher values for EU-27 than for EU-15, yet both ranges of values remain comparable over time).

Figure 14: Contributions of productivity and employment components to within-country differences for EU-27 countries



Despite the share of productivity-induced inequality decreasing in recent years, it is worth taking a closer look at the evolution of productivity disparities on a regional level. In Figure 15, we calculate the Theil index for selected countries and find a dramatic increase of the already high regional disparities in Romania. Significant increases in inequality also took place in Slovakia, Bulgaria, Hungary, the UK and Greece. Furthermore, regional productivity disparities have increased in Ireland, Denmark, Sweden and Finland as well, although to a lesser extent. Only a few countries have more evenly distributed productivity values now than in the past: The most drastic decrease in inequality took place in Portugal, followed by Czech Republic, Italy, Germany, Slovenia, Austria and the Netherlands. This suggests that the evolution of regional productivity disparities within countries has been very heterogeneous across the EU, and that similar or neighbouring countries did not necessarily develop in the same way. The catching-up process of regions with low levels of productivity is not uniform, but rather fragmented and follows diverging trajectories.

Figure 15: Labour productivity differences within selected countries in 2004 and 2014



6. Conclusions

Our research highlights the strong increase in economic activity accompanying each EU enlargement wave (with the exception of the EU-15 1995 enlargement). It is clear that the European Union nowadays is a much more fragmented, heterogeneous political and economic entity than it would have been, had it maintained the same Member State composition as in the 1990s. Nevertheless, we observe a decreasing trend in overall inequality following each EU enlargement phase, a trend that is not apparent for the core countries. This descending trend however cannot keep pace with the EU expansion process; convergence may be happening, but at a comparatively much slower speed and in many cases at the cost of rising inequality within countries.

Existing research generally points towards convergence on a between countries level, and increasing divergences between regions within countries. We verify this hypothesis and find this to be the case for core countries (EU-12 and EU-15), where within-country inequality is responsible for a higher share of total inequality than the between-country component. Nevertheless, differences between countries are also increasing, pushing total inequality upwards. We find this to be mainly driven by rising disparities in the employment rate. As regards subsequent EU enlargement waves, we find a reversed relationship, with disparities for total EU-25 and EU-27 inequality being mainly explained by the between-country component and large variations in productivity levels between countries.

In terms of regional inequality within countries, we find that on an aggregate level, employment effects are to a larger extent responsible for re-

gional disparities than productivity effects. This is the case both in core countries and in the actual EU composition of nowadays. Still, if we separately analyse the distribution of productivity within selected countries, we find startling increases in inequality, especially in Eastern Europe, suggesting that the catching-up process is spatially concentrated in selected regions with a high level of production activities, whereas the remaining regions are lagging behind.

As this paper is based on the ex-post analysis of a limited numbers of indicators, we cannot make a claim about what the causal relationship behind the development of inequalities is. Another caveat is the likely overestimation of income concentration in our analysis, as through commuting, some of the income gained in capital cities will benefit other regions as well. This problem is attenuated but not eliminated by using regions of a reasonably large size.

Overall, we can still draw differentiated policy implications from our results. We observe a dramatically increased importance of the employment component, particularly in core countries, and a reversal of the convergence process, whereas newer Member States are still defined by a descending trend in inequality and large productivity disparities. This suggests there is a need for separate policy-making, focussing on a more equal distribution of employment across regions in older Member States, as opposed to focussing on the productivity catching-up process in EU-27. If we further look at the distribution of production activities on a regional level, we verify the existence of so-called developmental hubs with a high share of GVA relative to the population share, which seem to exist in isolation from the rest of the country and show only limited trickle-down effects. These developments emphasise the increasing importance of regional policy, so as to prevent further urban-rural and regional polarisation in the future.

The discourse on the speeds of Europe must be more nuanced, since the implications for development often go beyond the level of the national state and need to take into account significantly different trends at the regional level. We must be aware that lived realities in the EU are extremely diverse and it is clear that this will shape the political agenda differently across Member States. It can be dangerous to use the speeds of Europe discourse to create a politically united and economically strong inner club that dictates the direction of EU development, since this group of countries faces different challenges than other Member States and thus runs the risk of excluding poorer countries/regions from actively shaping the policy-making process.

Annex 1

The Theil Index

The generic formula for the Theil index is given by:

$$T = \sum_{i=1}^n \left[\frac{a_i}{A} \ln \left(\frac{\frac{a_i}{A}}{\frac{b_i}{B}} \right) \right]$$

a_i and b_i being the value of some variable (e.g. GVA or population) for each group, and A and B representing the sum of the respective variables over all the groups.

Since in our case, we work with income and population shares most of the time, we use y_i to denote regional GVA and n_i for regional population. Y_c and N_c denote the total income or population in a country, while Y_{EU} and N_{EU} are the respective totals for the whole EU.

The following formulas apply:

$$T = T_{between} + T_{within}$$

$$T_{between} = \sum_{c=1}^{m_{countries}} \left[\frac{Y_c}{Y_{EU}} \ln \frac{\frac{Y_c}{Y_{EU}}}{\frac{N_c}{N_{EU}}} \right]$$

$$T_{within} = \sum_{c=1}^{m_{countries}} \left[\frac{Y_c}{Y_{EU}} T_{country} \right]$$

$$T_{country} = \sum_{i=1}^{m_{regions}} \left[\frac{y_i}{Y_c} \ln \frac{\frac{y_i}{Y_c}}{\frac{n_i}{N_c}} \right]$$

We can also decompose the Theil index by splitting it into shares of productivity and employment:

$$\frac{y_i}{n_i} = \frac{y_i}{l_i} * \frac{l_i}{n_i}$$

where l_i is the active labour force in a given region, y_i is regional GVA and n_i is regional population.

The following formulas apply:

$$T = T_{prod} + T_{emp}$$

$$T_{emp} = \sum_{i=1}^n \left[\frac{y_i}{Y_c} \ln \frac{\frac{l_i}{L_c}}{\frac{n_i}{N_c}} \right]$$

$$T_{prod} = \sum_{i=1}^n \left[\frac{y_i}{Y_c} \ln \frac{\frac{y_i}{Y_c}}{\frac{L_i}{L_c}} \right]$$

L_c is the total labour force of a country, the rest of the notation was explained above. We combine the within-between decomposition with the productivity-employment decomposition in order to find out where the sources of disparities lie.

Annex 2

Regions analysed

be1	de6	el3	es51	fr41	fr83	itg1	nl2	ukh	at32	se33	mt	sk04	bg41	pl51
be2	de7	el4	es52	fr42	ie01	itg2	nl3	uki	at33	cz01	hu1	ro11	bg42	pl52
be3	de8	es11	es53	fr43	ie02	ith1	nl4	ukj	fi19	cz02	hu21	ro12	pl11	pl61
dk01	de9	es12	es61	fr51	itc1	ith2	pt11	ukk	fi1b	cz03	hu22	ro21	pl12	pl62
dk02	dea	es13	es62	fr52	itc2	ith3	pt15	ukl	fi1c	cz04	hu23	ro22	pl21	pl63
dk03	deb	es21	fr1	fr53	itc3	ith4	pt16	ukm	fi1d	cz05	hu31	ro31	pl22	hr03
dk04	dec	es22	fr21	fr61	itc4	ith5	pt17	ukn	se11	cz06	hu32	ro32	pl31	hr04
dk05	ded	es23	fr22	fr62	itf1	iti1	pt18	at11	se12	cz07	hu33	ro41	pl32	
de1	dee	es24	fr23	fr63	itf2	iti2	ukc	at12	se21	cz08	si01	ro42	pl33	
de2	def	es3	fr24	fr71	itf3	iti3	ukd	at13	se22	ee	si02	bg31	pl34	
de3	deg	es41	fr25	fr72	itf4	lu	uke	at21	se23	cy	sk01	bg32	pl41	
de4	el1	es42	fr26	fr81	itf5	iti4	ukf	at22	se31	lv	sk02	bg33	pl42	
de5	el2	es43	fr3	fr82	itf6	nl1	ukg	at31	se32	lt	sk03	bg34	pl43	

Notes

- ¹ See figure 2, Annex.
- ² http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/erdf/
- ³ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/social-fund/
- ⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/cohesion-fund/

Literature

- Bartkowska, Monika; Riedl, Aleksandra, Regional convergence clubs in Europe: Identification and conditioning factors, in: *Economic Modelling* 29/1 (2012) 22-31.
- Becker, Sascha O.; Egger, Peter H.; Von Ehrlich, Maximilian, Going NUTS: The effect of EU Structural Funds on regional performance, in: *Journal of Public Economics* 94/9-10 (2010) 578-590.
- Beugelsdijk, Sjoerd; Klasing, Mariko J.; Milonitis, Petros, Regional economic development in Europe: the role of total factor productivity, in: *Regional Studies* 52/4 (2018) 461-476.
- Borsi, Mihály Tamás; Metiu, Norbert, The evolution of economic convergence in the European Union, in: *Empirical Economics* 48/2 (2015) 657-681.

- Bracalente, Bruno; Perugini, Cristiano, The components of regional disparities in Europe, in: *The Annals of Regional Science* 44/3 (2010) 621-645.
- Cheshire, Paul; Magrini, Stefano, Endogenous processes in European regional growth: convergence and policy, in: *Growth and Change* 31/4 (2000) 455-479.
- Conceição, Pedro; Ferreira, Pedro, The young person's guide to the Theil index: Suggesting intuitive interpretations and exploring analytical applications (2000).
- Cuadrado-Roura, Juan R.; Parellada, Martí (eds.), *Regional convergence in the European Union: Facts, prospects and policies* (Heidelberg 2013).
- Cuaresma, Jesús Crespo; Doppelhofer, Gernot; Feldkircher, Martin, The determinants of economic growth in European regions, in: *Regional Studies* 48/1 (2014) 44-67.
- European Commission, Jean-Claude Juncker, *White Paper on the Future of Europe – Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025*. (Brussels 2017).
- Geppert, Kurt; Stephan, Andreas, Regional disparities in the European Union: Convergence and agglomeration, in: *Papers in Regional Science* 87/2 (2008) 193-217.
- Haughton, Jonathan; Khandker, Shahidur R., *Handbook on poverty and inequality* (World Bank, Washington, D. C., 2009).
- Mazier, Jacques; Valdecantos, Sebastian, A multi-speed Europe: is it viable? A stock-flow consistent approach, in: *European Journal of Economics and Economic Policies* 12/1 (2015) 93-112.
- Mohl, Philipp; Hagen, Tobias, Do EU structural funds promote regional growth? New evidence from various panel data approaches, in: *Regional Science and Urban Economics* (2010) 353-365.
- Petrakos, George; Kallioras, Dimitris; Anagnostou, Ageliki, Regional convergence and growth in Europe: understanding patterns and determinants, in: *European Urban and Regional Studies* 18/4 (2011) 375-391.
- Petrakos, George; Rodríguez-Pose, Andrés; Rovolis, Antonis, Growth, integration, and regional disparities in the European Union, in: *Environment and planning A* 37/10 (2005) 1837-1855.
- Poverty and Social Exclusion, *European Semester Thematic Fiche* (November 2015).
- Quah, D. T., Empirics for economic growth and convergence, in: *European Economic Review* 40/6 (1996) 1353-1375.
- Rosés, Joan; Wolf, Nikolaus, *Regional economic development in Europe, 1900-2010: a description of the patterns* (2018).
- Sokolowicz, Mariusz, *Territorial context in the research on the EU cohesion. One-speed or multi-speed Europe?* (2011).
- Terrasi, Marinella, National and spatial factors in EU regional convergence, in: *Regional Convergence in the European Union* (Berlin, Heidelberg 2002) 185-209.

Abstract

This paper aims to shed light on the evolution of regional disparities with respect to economic activity, productivity and employment across the European Union. While the „multiple Speeds of Europe“ are a buzzword often quoted to underpin different political strategies and visions, they are usually not connected to an analysis of the actual inequalities and the existing trends. We employ the Theil-index of concentration to conduct such an analysis for 191 EU regions from 1991 to 2014, showing the evolution of disparities in terms of regional GVA, labour productivity and employment, both on the between country and within country level.

We find a descending trend in disparities following each enlargement period after 2004, which has however slowed down in the wake of the recession and has since been outpaced

by the speed of EU enlargement. The differences in economic activity across Europe are driven by labour productivity disparities between EU-27 Member States; however, across the core Member States, we observe a dramatic increase in employment disparities that have been pushing inequality upwards over the last decade. On a regional level, aggregate within-country inequality is determined by employment differences between regions. Nevertheless, there are large increases in inequality as regards the distribution of regional productivity in selected Member States, which fit the hypothesis of spatially concentrated productive hubs against a backdrop of regional polarisation. In order to reflect the socio-economic reality across the European Union, both the discourse on development and the policies aiming at convergence need to become more nuanced.

Zusammenfassung

Dieser Beitrag untersucht die Entwicklung von regionalen Ungleichheiten der ökonomischen Aktivität, Produktivität und Beschäftigung in der EU. Der Ausdruck „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“ wird in unterschiedlichen Kontexten verwendet. Eine konsistente Interpretation dieses Ausdrucks fehlt in den meisten Fällen, ebenso wie eine Analyse des Status quo, was Ungleichheiten und deren Entwicklung angeht. In diesem Paper verwenden wir den Theil-Index, um eine solche Analyse für 191 Regionen der EU von 1991 bis 2014 durchzuführen.

Wir zeigen, wie sich die Ungleichheit zwischen den Europäischen Regionen in Hinblick auf die regionale Bruttowertschöpfung (GVA), die Arbeitsproduktivität und die Beschäftigung entwickelt hat. Wir stellen einen Trend hin zur Angleichung fest, allerdings hat sich dieser Trend nach der Rezession verlangsamt und ist keinesfalls stark genug, um den Zuwachs an Ungleichheit innerhalb der EU, der durch die Erweiterungen entstanden ist, auszugleichen. Der Grund für die Unterschiede in regionaler ökonomischer Aktivität in der EU-27 sind vor allem die großen Produktivitätsunterschiede zwischen den Staaten. In den Staaten der „alten EU“ (EU-12/EU-15) findet sich andererseits ein dramatischer Anstieg der Beschäftigungsunterschiede, die die Ungleichheit zwischen diesen Staaten im letzten Jahrzehnt steigen haben lassen. Auf regionaler Ebene zeigt sich, dass die Ungleichheiten in Staaten stark von Disparitäten im Beschäftigungsniveau getrieben sind. Allerdings gibt es innerhalb von einigen Staaten auch sehr große Unterschiede zwischen den Regionen, weil Produktivitätsteigerungen in regionalen Clustern konzentrieren, während manche Regionen zurückbleiben. Um die sozioökonomischen Realitäten widerzuspiegeln müssen insgesamt sowohl der Diskurs über die Entwicklung Europas als auch die Regionalpolitik nuancierter werden.

Zur Vermittlungsrolle von Massenmedien am Thema „Ungleichheit“. Die Piketty-Rezeption

Andrea Grisold, Hendrik Theine

1. Einleitung

In der Diskussion um Ungleichheitsfragen wird in den Sozialwissenschaften viel Wert darauf gelegt, ebendieses Problemfeld quantitativ korrekt darzustellen und aufzuarbeiten. Beinahe unbeleuchtet bleibt in diesem Forschungszweig aber, wie solche empirisch gewonnenen Ergebnisse dann an die Öffentlichkeit vermittelt werden, wie sich daher ein Bild der ökonomischen Ungleichheit¹ bei Nicht-ExpertInnen bildet und – dies vor allem – wie ein solches Bild aussieht. Diese Fragen zu stellen, ist nicht zuletzt deshalb von Bedeutung, da die Akzeptanz von Umverteilungsmaßnahmen stark mit dem Ungleichheitsbild korreliert.² Exakt diesem Fragenkomplex widmete sich ein vor Kurzem abgeschlossenes Forschungsprojekt, das in der Zeit zwischen Februar 2016 und Ende 2017, gefördert vom Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank, durchgeführt wurde: der Vermittlungsrolle und Mediationsfunktion von Massenmedien, exemplifiziert an ausgewählten europäischen Printmedien, in Bezug auf das Thema der ökonomischen Ungleichheit.

Hilfreich dafür war, dass in den Jahren 2014/2015 Thomas Pikettys Buch „Capital in the Twenty-First Century“³ zu einem Bestseller avancierte und somit eine untypisch intensive mediale Debatte um dessen spezifischen Inhalt, wie generell der Ungleichheitsproblematik, auslöste.⁴ Dieses weltweite Interesse an Piketty diente als Ausgangspunkt des Forschungsprojekts, das der Frage nachging, wie die mediale Rezeption von ökonomischen Themen (anhand des Ungleichheitsthemas, und eben exemplifiziert an Pikettys Bestseller) vonstatten geht. Die Rezeption des Buches wurde in ausgewählten Printmedien aus vier Ländern untersucht. Methodisch anleitend war dabei die Kritische Diskursanalyse, die sowohl die manifesten als auch die latenten Bedeutungen und Strukturen in Texten zu analysieren ermöglicht. Weiters stellt die breite und kontroversielle Rezeption ein ideales Fallbeispiel dafür dar, wie die Intermediation zwischen wissenschaftlichen Erkenntnissen und der Öffentlichkeit verläuft.

Thomas Piketty war interessierten Fachkreisen schon vor der Publikation seines Buches „Capital in the Twenty-First Century“ aufgrund einschlägiger Untersuchungen zu Vermögens- und Einkommensdaten bekannt. Somit stellt das Buch eine Zusammenfassung und Popularisierung seiner empirischen Belege für ökonomische Ungleichheit in mehreren Ländern dar, welche das Resultat jahrelanger Datenrecherche sind. Sein Augenmerk liegt dabei auf der langfristigen Entwicklung von Vermögen und Einkommen, deren Verteilung über die letzten 150 Jahre einen „U-förmigen“ Verlauf annimmt. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts nähert sich die Ungleichheit von Vermögen und Einkommen wieder dem Niveau am Vorabend des 1. Weltkriegs an, während in der Phase nach dem 2. Weltkrieg bis in die 70er-Jahre hinein beide Größen wesentlich egalitärer verteilt waren. Die Einkommens- und Vermögensverteilung bleibt – wie Piketty immer wieder betont – eine politische Frage, die sich nicht auf ökonomische Automatismen einschränken lässt. Entsprechend entwickelt er am Ende des Buchs Forderungen zur höheren Besteuerung von Vermögen und Einkommen sowie zur Reform des Mindestlohnes und wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen.⁵

Wann immer die Bedeutung von Massenmedien hervorgestrichen werden soll, wird mit gewisser Regelmäßigkeit das folgende Zitat bemüht: „Was wir über unsere Gesellschaft, ja über die Welt, in der wir leben, wissen, wissen wir durch die Massenmedien.“⁶ Die Weiterführung in Luhmanns Text findet schon weit weniger oft Verwendung: „Andererseits wissen wir so viel über die Massenmedien, daß wir diesen Quellen nicht trauen können.“⁷ In dieser Ambivalenz und Widersprüchlichkeit manifestiert sich eben genau die zentrale Relevanz der Medien: Vermittlungsrolle zu haben, darin aber parteilich, einseitig, selektiv und unvollkommen zu sein.

Für das hier behandelte Thema ist prinzipiell festzuhalten, dass Medien das Verständnis des Ausmaßes und der Berechtigung von Ungleichheit formen, und damit auch die Wahrnehmung zur Notwendigkeit von Umverteilungspolitik. Solch eine Realitäts„konstruktion“ nennt ein führender Vertreter der Politischen Ökonomie der Medien: „[...] *the mass media play a central role in shaping public tolerance of different forms of inequality*“.⁸ Somit spielen Medien nicht nur oder vorrangig für die Weitergabe von Information eine zentrale Rolle, sondern sind eben auch meinungsbildend, was die Akzeptanz von Verteilungsmaßnahmen zur Verringerung von Ungleichheit anbelangt.

Nach Ausbruch der globalen Finanzkrise waren viele verwundert, ja geradezu geschockt, dass die Massenmedien der ihnen im öffentlichen Diskurs häufig zugeschriebenen Rolle (nicht zuletzt in ihrer Selbstwahrnehmung) des „Wachhunds“, Krisenanzeichen zu erkennen und zu benennen, so wenig nachgekommen sind. Die Rolle der „vierten Gewalt“

schiene die Massenmedien definitiv verloren zu haben, der Wachhund war somit eher zum Schoßhündchen mutiert.⁹

Eine durchaus ähnliche Schlussfolgerung drängt sich auf, zieht man die – wenigen – empirischen Studien zur medialen Berichterstattung von ökonomischer Ungleichheit heran.¹⁰ Zwar hat sich die Medienberichterstattung zu Ungleichheit quantitativ verstärkt (gemäß der Zahl der in die Textmasse eingeflossenen Worte), dies sagt aber noch wenig über die Vermittlung der Inhalte ebendieser Berichterstattung aus. Alle qualitativen Studien erweisen die Einseitigkeit in der Berichterstattung: Systemische Komponenten wachsender Ungleichheit werden vernachlässigt zugunsten episodischer „G'schichter!“, die individuelles Versagen für Ungleichheit verantwortlich machen und somit jegliche Umverteilungspolitik diskreditieren. Dass eine solcherart ausgerichtete Berichterstattung auch durch eine wenig multidimensionale Quellenlage gefördert wird, erscheint da nur zu verständlich. Die positiven Implikationen von Umverteilungspolitik zur Reduktion von Ungleichheit bleiben dabei deutlich unterpräsentiert, wie auch generell nur äußerst selten eine kritische Sicht ökonomischer Entwicklungen vorgenommen wird.

Darüber hinaus stellen frühere Analysen fest, dass ökonomische Ungleichheit in der öffentlichen Debatte mit unterschiedlichen Legitimationen und Semantiken versehen wird, also die Problematisierung von Ungleichheit äußerst unterschiedlich ausfallen kann. In Konstellationen, in denen kausale Zusammenhänge hohe ökonomische Komplexität bedingen (wie dies beim Themenbereich der ökonomischen Ungleichheit der Fall ist), fällt gesellschaftlichen Leitbildern verstärkt Bedeutung bezüglich der Bildung von Präferenzen über diese Sachverhalte zu.¹¹ Eben diese gesellschaftlichen Vorstellungen werden wesentlich auch über Medien transportiert und verstärkt. Hier setzt unser Beitrag an: Die Piketty-Debatte ist Ausgangspunkt, um der Frage nachzugehen, wie über ökonomische Ungleichheit und Umverteilungsmaßnahmen berichtet wird und welches Ökonomieverständnis dem zugrunde liegt.

Dafür wird das dem Artikel zugrundeliegende Projekt in Kapitel 2 kurz vorgestellt, besonders die Datenlage und der methodische Aufbau. Die weiteren Kapitel stellen ausgewählte Ergebnisse dar: In Kapitel 3.1 und 3.2 wird die mediale Haltung zu Ungleichheit im vorliegenden Korpus analysiert, in 3.3 explizit auf die Debatte zu Umverteilungsmaßnahmen eingegangen und in Kapitel 3.4 abschließend das dahinterliegende Ökonomiebild beleuchtet.

2. Vorstellung des Forschungsprojekts: Datengrundlagen und Methodik

Die hier vorgestellte empirische Analyse geht auf das internationale Forschungsprojekt „The Mediation of Economic Inequality. Media Coverage of Piketty's Book ‚Capital in the 21st Century‘“¹² zurück. In diesem Projekt wurde die Medienberichterstattung und -debatte rund um Thomas Pikettys Bestseller „Capital in the 21st Century“ in Tages- und Wochenzeitungen in vier Ländern (Deutschland, Österreich, Großbritannien und Irland) herangezogen, um die Vermittlung wissenschaftlicher Forschung zu ökonomischer Ungleichheit an die Öffentlichkeit zu untersuchen. Das Buch wird oftmals als herausragender Beitrag zur Erforschung von Einkommens- und Vermögensungleichheit beschrieben, welches zugleich – für ökonomische Fachliteratur unüblich – auf den Bestsellerlisten für Sachbücher rangierte. Ziel unseres Forschungsprojektes war es, hinreichend Aufschluss über das bis dato in der Forschung stark unterrepräsentierte Thema der Medienberichterstattung zu ökonomischer Ungleichheit zu erhalten, exemplarisch anhand der Debatte zu Pikettys Aussagen und Ergebnissen.¹³

Tages- und Wochenzeitungen als Nachrichtenmedien existieren nicht losgelöst von lokalen und nationalen Diskurskulturen. Ihre Berichterstattung ist eingebettet in und bedingt durch dominante Interpretationsfolien, welche das „*Framing*“ beeinflussen. „*Frames*“ sind „gedankliche Deutungsrahmen“ (Wehling [2016], S. 17), die Teilaspekte der Realität in einem kommunikativen Kontext hervorheben, während andere dabei in den Hintergrund treten.¹⁴ Entsprechend deckt unsere empirische Untersuchung die durch Piketty ausgelösten Ungleichheitsdebatten in ausgewählten Tages- und Wochenzeitungen in obengenannten vier Ländern ab, somit in zwei Sprachräumen und einem Mix aus kleinen und großen (Nachbar-)Staaten, und medialen Kulturen/Traditionen. Neben der unterschiedlichen diskursiven Dimension stellt diese Auswahl auch eine Variation der institutionellen Strukturen sicher, sowohl der politisch-ökonomischen als auch der Medienmärkte.

Konkret wurden in allen vier Ländern jeweils zwei Tageszeitungen und eine Wochenzeitung untersucht (siehe Tabelle 1). Alle ausgewählten Zeitungen gelten dabei als Qualitätsmedien und sind als Leitmedien in den jeweiligen Ländern zu sehen.¹⁵

Die von uns herangezogenen Printmedien weisen unterschiedliche Eigentümerstrukturen auf, befinden sich in erster Linie aber im Besitz von Einzelpersonen oder Familienclans. So ist die „Süddeutsche Zeitung“ Teil der „Südwestdeutsche Medien Holding GmbH“, einem Medienunternehmen, welches u. a. mit der „Stuttgarter Zeitung“ verflochten ist und deren Hauptgesellschafter größtenteils deutsche Verlegerfamilien sind.¹⁶ Die „Sunday Times“ ist Teil von Rupert Murdochs Medienimperium „News

Tabelle 1: Ausgewählte Zeitungen

	Tageszeitungen	Wochenzeitungen
Deutschland	Frankfurter Allgemeine Zeitung Süddeutsche Zeitung	Spiegel
Österreich	Der Standard Die Presse	Profil
Großbritannien	The Guardian The Financial Times	The Sunday Times
Irland	Irish Times Irish Independent	Sunday Independent

Corporation“. ¹⁷ Ähnlich findet sich auch hinter den der irischen „INM-Gruppe“ zuzurechnenden Titeln „Sunday Independent“ und „Irish Independent“ eine vermögende Einzelperson, nämlich der Milliardär Denis O’Brien, welcher 30% der INM-Aktien hält. ¹⁸ Auch im Falle von „Der Standard“ konzentrieren sich die Besitzverhältnisse in den Händen einer Einzelperson, seines Gründers Oscar Bronner, der direkt und indirekt beinahe 100% der Anteile hält. ¹⁹ „Profil“ ist Teil der „NEWS-Gruppe“, die teilweise von Horst Pirker besessen wird und teilweise zum „Kurier“ gehört. ²⁰ Die „Financial Times“ ist seit 2015 im Eigentum der japanischen „Nikkei Inc.“, „Die Presse“ Teil der „Styria Media Group“, welche wiederum enge Verflechtungen zur katholischen Kirche aufweist. ²¹ Im Gegensatz dazu sind die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ (FAZ), die „Irish Times“ und der „Guardian“ im Besitz nicht-gewinnorientierter Stiftungen. Die FAZ etwa ist Teil der „FAZIT-Stiftung“, die seit ihrer Gründung enge Verbindungen zur deutschen Industrie aufweist. „Der Spiegel“ ist Teil der „Spiegel Gruppe“, die wiederum zu 50,5% im Besitz der MitarbeiterInnen, zu 25,5% des Verlagshauses „Gruner+Jahr“ und zu 24% der Nachkommen von Rudolf Augstein ist. ²²

Die im Projekt vorgenommene empirische Analyse wurde auf jenen Zeitraum begrenzt, in dem Pikettys Buch seine stärkste mediale Präsenz erfuhr, die von März 2014 bis März 2015. In diesen Zeitraum fallen sowohl Vorabbesprechungen, Erscheinungsdaten der englischen (15. April 2014) und deutschen (7. Oktober 2014) Ausgabe sowie zahlreiche Vorträge Pikettys in den zur Debatte stehenden Ländern. Ergänzend hat eine Strichwortsuche auf LexisNexis ergeben, dass in ebendiese Zeitspanne der Hauptteil der Piketty-Berichterstattung fällt.

Der Korpus der untersuchten Texte setzt sich aus all jenen Artikeln zusammen, die mit Hilfe des Stichworts „Piketty“ in den genannten Zeitungen veröffentlicht wurden. Dabei wurde auf mehrere Datenbanken zugegriffen. ²³ Nach Exklusion von kurzen Zeitungsnotizen, Bestseller-Listen, Onlineartikeln und solchen Beiträgen, die sich für unseren Untersuchungsgegenstand als nicht relevant erwiesen (solche Artikel, die keine ungleichheitsbezogenen Themen zum Inhalt haben, sondern z. B. Pikettys gescheiterte Beziehung), ergab sich ein Korpus von 329 Artikeln (76

aus Deutschland, 75 aus Österreich, 118 aus Großbritannien sowie 60 aus Irland).

Die umfassende Analyse basiert auf einem einheitlichen, detaillierten Kodierungsschema, welches mit Hilfe der Kodierungssoftware MaxQDA auf den gesamten Textkorpus angewandt wurde. Dieses Kodierungsschema umfasst neben quantitativen Charakteristika (Autor, Wortanzahl und zitierte Quellen) und Klassifizierungen (z. B. welche Form von Reichtum angesprochen wird), vor allem qualitative Kategorien (z. B. das *Framing* von Ungleichheit).

Methodisch orientieren wir uns an der Kritischen Diskursanalyse – einem meist qualitativen Forschungsansatz, der sich sowohl linguistischer als auch human- und sozialwissenschaftlicher Elemente bedient. Dies bedeutet keine ausschließliche, von ihren formativen Bedingungen unabhängige Analyse von Sprache oder des Textes an sich, da diese im Rahmen ihrer „Produktions“-Kontexte zu erfassen sind. Es bedarf vielmehr bei der Analyse konkreter Diskurse und deren linguistischer Ausgestaltung immer einer Berücksichtigung der gegebenen sozialen, politischen und kulturellen Kontexte, innerhalb derer sich die Diskurse manifestieren.

Für dieses Projekt wurde auf das Analyseschema von Jäger (2015) zurückgegriffen, da unser Korpus eine vergleichsweise große Anzahl an Texten enthält und daher zu umfangreich für eine rein qualitative Analyse wäre. Der Jäger'sche Ansatz erlaubt es, durch die Nachzeichnung des „gesamten“ Diskursverlaufs und die anschließende Feinanalyse ausgewählter, zentraler Beiträge größerer Textmengen habhaft zu werden und gleichzeitig auf qualitative Analyseelemente nicht verzichten zu müssen. Auf Huckin (2002) aufbauend, nehmen wir dabei besondere Rücksicht auf mögliche *significant silences* – also Themen und Diskursstränge, die zwar im Kontext des zur Analyse stehenden Textmaterials relevant wären, jedoch keine explizite Erwähnung finden, in ebendieser Aussparung aber ihre spezifische Bedeutung annehmen.

3. Die Piketty-Debatte in den Printmedien

Vor diesem doch sehr stark personalisierenden (und polarisierenden) Hintergrund ist es uns im Projekt – wie auch im vorliegenden Artikel – ein vordringliches Anliegen, das „Phänomen Piketty“ wesentlich im Wege der medialen Repräsentation von Ungleichheit zu begreifen. Folgende Themenstellungen gilt es, dabei näher zu behandeln:

- (1) Welche zentralen Einstellungen zu Ungleichheit werden über die Medienberichterstattung vermittelt (3.1 und 3.2)?
- (2) Wie werden mögliche Politikmaßnahmen im Rahmen der Berichterstattung aufgegriffen und dargestellt (3.3)?

- (3) Welches Ökonomiebild liegt der Berichterstattung zugrunde? Wie werden ökonomische Akteure und ökonomische Beziehungen im Rahmen der Ungleichheitsberichterstattung vorgestellt (3.4)?

Die mediale Bewertung von Ungleichheit steht am Beginn der folgenden Analyse, danach werden die Ungleichheits-*Frames* beleuchtet. Die Berichterstattung über umverteilende Maßnahmen wie höhere Einkommens-, Vermögens- oder Erbschaftssteuern steht danach im Fokus. Mit Überlegungen zur Darstellung von ökonomischen Interaktionen im Rahmen der Ungleichheitsberichterstattung schließen wir den Ergebnisteil ab.

3.1 Eine Übersicht: Die mediale Haltung zu Ungleichheit

Wie Tabelle 2 zeigt, nehmen in den vier ausgewählten Ländern insgesamt 172 Artikel einen expliziten Standpunkt zu Ungleichheit ein. 157 Artikel berichten zwar über Piketty oder die Buchinhalte und die anschließende Debatte, beziehen aber keine gesondert ausgewiesene Position.

Im Rahmen jener 172 Beiträge, die ökonomische Ungleichheit als ein ökonomisches, politisches, soziales Phänomen debattieren, wird in 108 Artikel ebendiese als Problem eingestuft, während in 45 Artikeln Ungleichheit explizit nicht als problematisch dargestellt wird. Weitere 19 können als neutral klassifiziert werden, da sie beiderlei Aspekte berücksichtigen. Es zeigen sich keine nennenswerten Differenzen über den gesamten Untersuchungszeitraum (März 2014 bis März 2015), außer dass in den Monaten Mai und Oktober 2014 eine bedeutend höhere Anzahl an Artikeln veröffentlicht wurde (dies ergibt sich aus den Erscheinungsdaten der englischen und der deutschen Übersetzung).

Tabelle 2 gibt auch erste Aufschlüsse über die Unterschiede in der Piketty-Rezeption nach den jeweils untersuchten Ländern. In den englischsprachigen Ländern und (wenngleich in geringerem Ausmaß) Deutschland überwiegen Positionen der Kategorie „Ungleichheit als Problem“ gegenüber jenen, die dies verneinen. Während in Irland besagter Unterschied am größten ist, bildet Österreich die anders gelagerte Ausnahme, in der die zweite Kategorie, wenn auch knapp, überwiegt (21 zu 22 Artikel). Dieser Tatbestand ist vor allem der Tageszeitung „Die Presse“ geschuldet, in deren Beiträgen Ungleichheit größtenteils als unproblematisch klassifiziert wird. Zwar finden sich auch in anderen eher als politisch konservativ einzustufenden Zeitungen unseres Samples (z. B. bei der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“) ähnliche Tendenzen, nirgendwo jedoch sind sie so stark ausgeprägt wie in „Die Presse“.

In nahezu der Hälfte der zur Untersuchung herangezogenen Texte wird versucht, nicht wertend über Piketty und die daran anschließende Debatte zu berichten, indem eben von Seiten der AutorInnen nicht explizit Stellung genommen, sondern in „neutralem“ Gestus nur die (jedenfalls selektier-

ten, wenn auch vielleicht über Presseaussendungen) Fakten des Buches zu referieren. Innerhalb jener Gruppierung, die explizit Ungleichheit bewertet, ergibt sich ein mehrheitliches Plädoyer in Richtung einer Problematisierung des ökonomischen und gesellschaftlichen Tatbestandes der Ungleichheit.

In der vierten und letzten Gruppe finden sich Positionen, die – ohne weitere Bewertungen – einige der von Piketty erhobenen Daten replizieren und eventuell auf einige seiner Schlussfolgerungen eingehen.

Zur Frage der Autorenschaft: Knapp 80% der Beiträge (262 an der Zahl) wurde von JournalistInnen verfasst; von den verbleibenden 20% ist ein Großteil der Zunft der ÖkonomInnen zuzurechnen. Bemerkenswert ist weiters, dass die hier untersuchte Thematik durchaus männlich konnotiert zu sein scheint: Über 80% der Artikel weisen männliche Verfasser aus.

Tabelle 2 verweist auf ein wichtiges Differenzkriterium in der Bewertung von Ungleichheit und der Frage, welche, und ob überhaupt, Politikmaßnahmen daraus zu folgen haben. Während es insgesamt 108 (32%) Artikel sind, in denen Ungleichheit als Problem erkannt wird, ziehen lediglich 59 die Schlussfolgerung, dass konkrete Umverteilungsmaßnahmen zu treffen seien, während weitere 51 sich gegen derartige Vorgehensweisen seitens der Politik aussprechen und 47 als neutral klassifiziert werden können. 176 nehmen keine explizite Stellung ein. Im Gegensatz zur Debatte

Tabelle 2: Anzahl der Zeitungsartikel und deren Stellung zu Ungleichheit und Umverteilungsmaßnahmen, Zeitraum März 2014 bis März 2015

	Summe	GBR	IRL	DEU	AUT	Bef. UM	Abl. UM	UM ne	UM ng
Anzahl der Zeitungsartikel	329	118	60	76	75	55	51	47	176
UG Problem	108	41	24	22	21	29	9	24	46
UG kein Problem	45	11	1	11	22	0	27	2	16
UG neutral	19	7	2	5	5	2	4	6	7
UG keine Bewertung	157	59	33	38	27	24	11	15	107
Bef. UM	55	19	17	12	7				
Abl. UM	51	10	7	17	17				
UM ne	47	14	13	12	8				
UM ng	176	75	23	35	43				

UG Problem

sehen in Ungleichheit ein Problem

UG kein Problem

sehen in Ungleichheit kein Problem

UG neutral

sehen Ungleichheit neutral

UG keine Bewertung

nehmen keine Bewertung vor

Bef. UM

befürworten Umverteilungsmaßnahmen

Abl. UM

lehnen Umverteilungsmaßnahmen ab

UM ne

sind neutral gegenüber Umverteilungsmaßnahmen

UM ng

nennen keine Umverteilungsmaßnahmen

um Ungleichheit erscheint jene um Umverteilungsmaßnahmen eher marginalisiert und mündet kaum in Zustimmung (siehe Kapitel 3.3 für das „*Framing*“ der Umverteilungsmaßnahmen). Dies steht im wesentlichen Widerspruch zu Pikettys Buch und seinen weiteren Ausführungen sowie Interviews, in denen er immer wieder eine höhere Einkommens- und Vermögensbesteuerung einfordert.

3.2 Meritokratie, die Wachstumsfrage, soziale Spannungen: Die Problematisierung ökonomischer Ungleichheit

Im Folgenden wird in Tabelle 3 ein Überblick über die häufigsten Kategorien²⁴ gegeben, auf die bei der Behandlung der Ungleichheitsthematik eingegangen wurde.

Tabelle 3: Anzahl der kodierten Segmente zum *Framing* von Ungleichheit, 2014-2015²⁵

	Ungleichheit ist ein Problem						Ungleichheit ist kein Problem						Summe	
	GBR	IRL	DEU	AUT	Summe		GBR	IRL	DEU	AUT	Summe			
Referenz zu gesellschaftlichen Leitbildern	32	20	26	22	100	34%	5	1	4	7	17	12%	117	27%
Ökonomische Konsequenzen	39	21	6	2	68	23%	15	8	5	8	36	26%	104	24%
Politische Konsequenzen	34	26	5	15	80	28%							80	19%
Soziale Konsequenzen	11	11	10	2	34	12%							34	8%
Ungleichheit ist nicht gestiegen							19	1	13	7	40	29%	40	9%
Ungleichheit ist die falsche Maßeinheit							2		11	13	26	19%	26	6%
Andere	3	0	5		8	3%	7	1	2	10	20	14%	28	7%
Anzahl der kodierten Segmente					290	100%					139	100%	429	100%

Betrachten wir die einzelnen hier dargestellten Kategorien, so zeigt sich, dass die Kategorie „Referenz zu gesellschaftlichen Leitbildern“ in beiden unserer Hauptgruppen vertreten ist, wenn auch stärker präsent in Texten, die das Phänomen Ungleichheit als problematisch ansehen, als bei jenen, die dies nicht tun. Unter dieser, in quantitativer Sicht häufigsten, Kategorie sind explizite Bezugnahmen auf gesellschaftliche Konventionen wie dem meritokratischen Prinzip oder dem der sozialen Gerechtigkeit subsummiert: Konventionen, denen im Diskurs um Ungleichheit ein zentraler Stellenwert beigemessen wird. Die Bezugnahme auf das Prinzip der Meritokratie als gesellschaftlichem Leitbild stellt hierbei in auffallender Weise das am häufigsten bemühte Diskursmuster.

Der Begriff der Meritokratie bezieht sich im Kern auf die Frage der individuellen Leistung, welche in den zur Untersuchung herangezogenen Bei-

tragen beinahe ausschließlich mit „harter Arbeit“ gleichgesetzt ist (und nur auf individuell zurechenbare Arbeitsleistung sowie marktvermittelte Arbeit abzielt). *Summa summarum* kann festgestellt werden, dass in jenem Textkorpus, in dem die steigende Ungleichheit als Problemfeld definiert ist, das Auseinanderfallen von persönlichem Wohlstand und individuell zurechenbarer Leistungsfähigkeit eine dominante Argumentationsfigur darstellt, wie die beiden folgenden Zitate paradigmatisch belegen:

„Diese Tendenz verändert die Anreizsysteme in Marktwirtschaften entscheidend: Prägend ist nicht mehr das meritokratische Prinzip, bei dem Einkommen und Leistung korrelieren, sondern das inheritokratische Prinzip, also in welche Familie man geboren wird oder einheiratet.“ (Markus Marterbauer, in einem Kommentar in: Die Presse, 9. Juli 2014)

„[...] in which the commanding heights of the economy are dominated not just by wealth, but also by inherited wealth, in which birth matters more than effort and talent.“ (Paul Krugman, The Irish Times, 25. März, 2014)

Die Problematik steigender Ungleichheit ist mithin, dass diese nicht länger auf Lohnarbeit oder unternehmerischem Handeln beruhe, sondern stattdessen durch Erbschaften oder Kapital- und Zinseinkünfte konstituiert sei, somit durch eine Klassenzugehörigkeit bedingt. Damit bestimmen – wie z. B. Jakob Schulz in der „Süddeutschen Zeitung“ ausführt – Glück und Zufall über die individuelle Stellung in der Gesellschaft: „Geburt ist Glückssache und keine Leistung.“²⁶

Hervorzuheben ist, dass einer Vielzahl von Autoren das Meritokratie-Prinzip nicht nur als Leitbild und Ordnungsprinzip gilt, welches zwar nicht zur Gänze realisierbar ist, dem aber doch eine formative Funktion für die gesellschaftliche Selbstwahrnehmung zukommt: ein Prinzip, dem in kaum haltbarer Historisierung der Status einer ehemals (z. B. in den goldenen 1960ern und 70ern) real existierenden Praxis zugeschrieben wird und das durch rezente Entwicklungen in seiner Bedeutung und Funktion sukzessive ausgehöhlt worden sei.²⁷

Bloß eine Minderheit der Artikel begreift das meritokratische Prinzip als Mythos und würdigt Pikettys Verdienst, die Zerstörung ebendieses Mythos, dass Leistung zu Wohlstand führe, angesprochen und klar gemacht zu haben:

„Am wichtigsten aber: Seine Daten zerstören den zentralen konservativen Mythos, wonach große Vermögen auf Leistung beruhen und letztlich Arbeit und Wohlstand für alle schaffen. Piketty zeigt, dass auch heute – wie seinerzeit in der französischen Belle Époque, im amerikanischen Gilded Age oder der österreichischen Gründerzeit – die Milliardäre ihre beträchtlichen Einkommen weniger erarbeiten, als dem verdanken, was man früher „Coupon-schneiden“ nannte. Und dass sie zu einem wachsenden Teil wieder schlicht durch Erbschaften und nicht durch unternehmerische Aktivitäten zu ihrem Reichtum kommen.“ (Hoffmann-Ostenhof, Profil, 5. Mai 2014)

„But I suspect that the real reason for Piketty’s rock-star reception is not the quality of his numbers but the fact that he has forced Americans to confront a growing sense of cognitive dissonance. Nearly two-and-a-half centuries ago [...] they proudly believed they had rejected Europe’s tradition of inherited aristocracy and rentier wealth. Instead, it was presumed that people ought to become rich through hard work, merit and competition. [...] Piketty’s book shows that this dream is increasingly a myth.“ (Gillian Tett, Financial Times, 26. April 2014)

3.2.1 Das *Trickle-down*-Prinzip

Meritokratie als zentrales gesellschaftliches Leitbild findet sich, wenngleich in diametral entgegengesetzter Argumentationslinie, auch bei jenen Autoren, die Ungleichheit nicht etwa als Problemfeld, sondern vielmehr als einen produktiven, eben gesamtgesellschaftlichen Wohlstand letztlich mehrenden Faktor einschätzen. Dass individuelle Arbeit und Leistungsfähigkeit sehr wohl in Reichtum und Wohlstand kulminierte – die (wohlbekannte) Polemik wird meist durch Rückgriff auf bekannte (reiche) Protagonisten exemplifiziert und mündet in der Aussage, dass deren Reichtum via Steuerleistung und Arbeitsplatzschaffung in die Allgemeinheit und das Allgemeinwohl diffundiere.

„In diesem Kontext fällt auf, dass Österreichs Superreiche wie Karl Wlaschek, Johann Graf oder Dietrich Mateschitz in aller Regel weder geerbt haben noch böse Banker sind, sondern sich ihr Vermögen selbst und höchst realwirtschaftlich geschaffen haben. Ihr bemerkenswerter Erfolg führt zwar mathematisch zu mehr Ungleichheit, ist aber wirtschaftlich für Österreich in Summe höchst erfreulich. Niemand kommt durch diese zusätzliche Ungleichheit zu Schaden, aber viele profitieren. Wären die Herren Wlaschek, Mateschitz oder Graf nicht auf die Welt gekommen und hätten nicht ihre Imperien gegründet, wäre die Vermögensverteilung heute zweifellos gleichmäßiger – aber das Land eindeutig ärmer an Arbeitsplätzen, Steuereinnahmen, Wohlstand.“ (Christian Ortner, Die Presse, 16. Mai 2014)

Gerade in diesem Zusammenhang sollte nicht unerwähnt bleiben, dass bei der Auseinandersetzung mit dem meritokratischen Prinzip ein Thema nicht angesprochen wird, demzufolge als „*significant silence*“ gefasst werden muss: In den letzten Jahrzehnten hat die allgemeine Lohnentwicklung nicht mit den Produktivitätsgewinnen Schritt gehalten, daher ist auf der Makroebene die Vorfindbarkeit des Leistungsprinzips für den Faktor Arbeit schlicht nicht gegeben.²⁸

Die Debatte um Pikettys Buch führte, dies sei abschließend konkludiert, zu einer intensivierten Auseinandersetzung über das Leistungsprinzip *per se*. Dabei zeigte sich, so widersprüchlich dies auch klingen mag: Je weniger von der Existenz einer meritokratischen Gesellschaft gesprochen werden kann, desto mehr scheint das Ideal eines darauf aufbauenden Ordnungsprinzips Strahlkraft zu entwickeln.

3.2.2 *It's the economy, stupid!*

Die zweithäufigst behandelte Kategorie „ökonomische Konsequenzen“ ist gleichermaßen beliebt sowohl bei Artikeln, die Ungleichheit als problematisch sehen, wie bei jenen, die dies nicht tun. Auch stellt sie in beiden ein durchaus dominantes Argument dar (ca. ein Viertel der Codes), wenngleich – nicht weiter verwunderlich – jeweils Gegenteiliges behauptet wird. Im Vordergrund steht oftmals die Frage, welche Konsequenz die steigende Ungleichheit auf das Wirtschaftswachstum habe. Besonders die Argumente zum Zusammenhang zwischen Ungleichheit und Wachstum werden diametral geführt. Auf der einen Seite findet sich die Aussage, dass steigende Ungleichheit ein Problem insofern darstelle, als sich diese negativ auf „die Wirtschaft“ und insbesondere auf das Wirtschaftswachstum auswirke, wie die folgenden Beispiele illustrieren:

„Unter dieser wachsenden Ungleichheit leiden nicht nur die Ärmsten. Wenn die höchsten und niedrigsten Einkommen immer weiter auseinanderklaffen, schadet das der Wirtschaft, wie eine jüngst von der OECD vorgelegte Studie zeigt.“ (Jakob Schulz, Süddeutsche Zeitung, 16. Dezember 2014)

„*The implication is perhaps surprising. Not only does inequality damage growth, but efforts to remedy it are, on the whole, not harmful. The findings suggest that trade-offs between redistribution and growth need not be a big worry.*“ (Martin Wolf, The Irish Times, 23. April 2014)

Die Argumentation über den Zusammenhang zwischen steigender Ungleichheit und Wachstum wird freilich auch genau in die andere Richtung geführt, nämlich dass geringe Wachstumsraten nicht notwendigerweise steigende Vermögenungleichheit implizieren, womit die vielzitierte Formel $r > g$ zu entkräften gesucht wird:

„*The theoretical argument that wealth inequalities are likely to rise if growth rates are weak is also dubious. As Prof Lawrence Summers has argued, there are deep questions regarding the likely return to capital in coming decades and whether it will be reinvested to provide a rentier income.*“ (OA, Financial Times, 27. Mai 2014)

Unbeschadet der Kausalitätsrichtung der Argumente (Ungleichheit wirkt negativ auf Wachstum oder geringeres Wachstum führt nicht zu steigenden Ungleichheiten) zeigt sich allerdings, dass die spezifischen Mechanismen der Wirkungsweisen zwischen Ungleichheit und Wachstum im Dunkeln bleiben. Ohne die Wirkungskette genauer zu benennen, werden stattdessen Studien (z. B. vom Internationalen Währungsfonds) zitiert, die diese Aufgabe indirekt übernehmen sollen (auch wenn diese – bei genauerem Lesen – ebenso nur Korrelationszusammenhänge aufzeigen, statt kausale Mechanismen zu beschreiben).

Als weitere ökonomische Konsequenz wird im Rahmen der englischsprachigen Artikel, die Ungleichheit als Problem darstellen, argumentiert,

steigende Ungleichheit führe zu einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen. Interessanterweise wird dieses Argument in den deutschsprachigen Texten keineswegs aufgegriffen. Die Diskussion um Ungleichheit wird im deutschsprachigen Korpus nicht mit Themen wie Mindestlöhnen, prekärer Beschäftigung oder dem Niedriglohnsektor in Verbindung gebracht.

In jenen Artikeln, in denen Ungleichheit als nicht problematisch dargestellt wird, wird immer wieder auf die Bedeutung von Kapital und Vermögen für ökonomische Investitionen und Risikobereitschaft hingewiesen, somit steigende Ungleichheit als positive ökonomische Entwicklung verstanden. Darin wird vor allem betont, dass Vermögen als „produktives Kapital“ in Unternehmen gebunden ist und so einen unabdingbaren Beitrag für das gesellschaftliche Wohlergehen leistet.

3.2.3 Soziale Spannungen, Populismus, Demokratiegefährdung

Die Thematik der politischen und der sozialen Konsequenzen, die sich aufgrund von (steigender) ökonomischer Ungleichheit ergeben, wird ausschließlich in jenen Texten aufgegriffen, welche Ungleichheit als Problem darstellen.

In der Kategorie „politische Konsequenzen“ wird die Problematik steigender Ungleichheit über die daraus resultierende zunehmende Instabilität und Unterhöhlung demokratischer Strukturen argumentiert. Dies geschehe einerseits über die vermehrten Möglichkeiten und Kapazitäten von Vermögenden, auf politische Prozesse und Entscheidungen Einfluss zu nehmen; andererseits nehme aufgrund der steigenden Ungleichheit und der bisherigen Untätigkeit von Regierungen, dies zu verändern, die Legitimität demokratischer Strukturen ab, was langfristig zur Zunahme politischer und sozialer Konflikte sowie zur Hinwendung zu Populismus und Extremismus führe. Einschränkend ist diesbezüglich anzumerken, dass diese Problematiken zwar aufgeworfen und diskutiert werden, konkrete und besonders nationale Beispiele und Kontextualisierungen allerdings fehlen. Die Einflussnahme vermögender Personen auf zunehmende Instabilität durch Extremismus und Populismus sowie die damit einhergehende Unterwanderung demokratischer Strukturen bleibt so ein zwar benanntes, letztlich aber im Abstrakten verhaftetes Problem. In einem Leitartikel des „Spiegel“ wird der Legitimationsverlust demokratischer Strukturen wie folgt beschrieben:

„Aber das zunehmende Auseinanderdriften ganzer sozialer Schichten hat eine viel weitreichendere, viel grundsätzlichere Dimension: Die ärmeren Bevölkerungsschichten koppeln sich zunehmend ab, sie fühlen sich weder ernst genommen noch relevant. Desillusioniert verabschieden sie sich vom politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess, verweigern die

Teilhabe, indem sie nicht mehr wählen gehen.“ (Susanne Amann et al., Der Spiegel, 5. Mai 2014)

Es wird den „ärmeren Schichten“ hier zweifelsfrei eine Akteursrolle zugeschrieben, woraus durchaus verständliche Handlungen und Konsequenzen resultieren, welche zugleich aber negative Folgen für die Allgemeinheit generieren.

Die Problematisierung von steigender Ungleichheit über damit einhergehende soziale Konsequenzen findet im relativen Vergleich nur in geringem Ausmaß statt (nur 12% der Kodierungen, die Ungleichheit als problematisch sehen, tun dies aufgrund sozialer Konsequenzen). Ungefähr die Hälfte dieser Kodierungen verweisen auf das Problem steigender Armut, aber nur ein geringer Anteil in der Kategorie „soziale Konsequenzen“ führt steigende Gesundheits- oder Bildungsproblematiken an; beides Themen, die noch im Rahmen der Debatte um das Buch „Spirit Level“²⁹ von Wilkinson und Pickett (2009) durchaus prominent angesprochen waren, aber im vorliegenden Textmaterial wenig Beachtung finden.

3.2.4 Vergesst das Thema „Ungleichheit“!

Die Argumentationsmuster „Ungleichheit ist nicht gestiegen“ und „Ungleichheit ist die falsche Maßeinheit“ finden sich ausschließlich in jenen Texten, welche Ungleichheit nicht als Problem klassifizieren. Dies ist nicht weiter verwunderlich, ergeben sich die beiden Kategorien doch explizit aus der Ablehnung der Ungleichheitsproblematik. In der Kategorie „Ungleichheit ist nicht gestiegen“ wird Pikettys Datengrundlage in Zweifel gezogen und argumentiert, die Daten seien ungenau erhoben, fehlerhaft oder sogar manipuliert, bzw. er habe sich schlichtweg für seine Thesen zeitlich oder historisch „günstige“ Ausschnitte gewählt. Hier findet sich auch das häufig von Ökonomen in die Debatte eingebrachte Argument, Pikettys zentrale Formel $r > g$ sei nicht gleichbedeutend mit einer steigenden Vermögensungleichheit, da beispielsweise vermögende Personen ihre steigenden Kapitalerträge konsumieren. In der Kategorie „Ungleichheit ist die falsche Maßeinheit“ wird seine Datengrundlage selbst zwar nicht in Frage gestellt, aber angemerkt, dass der Fokus auf die Entwicklung der Einkommens- und Vermögensungleichheit irrelevant sei. Im Gegensatz dazu sollte vielmehr der Lebensstandard oder die Armutsentwicklung in historischer Perspektive zur Betrachtung herangezogen werden. Beide würden zeigen, dass sich die gesellschaftliche Entwicklung in Bezug auf soziale und Wohlfahrtsstandards wesentlich verbessert habe und damit die Diskussion um Einkommens- und Vermögensungleichheit obsolet werden lasse.³⁰

„[...] sondern die Situation der Armen zu verbessern. Und das funktioniere – ganz simpel – nur über den Kapitalismus. Noch nie in der Geschichte der

Menschheit hätten sich die Einkommen so stark erhöht wie in den vergangenen beiden Jahrhunderten.“ (OA, Süddeutsche Zeitung, 10. Dezember 2014)

Konzeptionen von Wohlstand und Gleichheit erweisen sich dabei als sehr instruktiv: Die Privatyacht gegenüber einem überfüllten Kreuzfahrtschiff wird als Ungleichheitsbeispiel angeführt, graduelle Unterschiede, welche ein Wohlstandsproblem darstellen, nämlich wie Wohlsituierte ihren Urlaub verbringen. Als Beispiel für soziale Gleichheit werden universeller PC- oder Handy-Besitz angeführt.

„[...] doch einem durchschnittlichen Arbeiter gehe es anno 2014 viel besser als vor einem halben Jahrhundert, lautet das Argument – denn 1960 habe es ja keine Pauschalreisen, Handys, Internet und Diskonter gegeben. Es ist eine verlockende Vision, die die Apologeten der Ungleichheit zeichnen: die Nivellierung aller gesellschaftlichen Widersprüche unter dem flauschigen Banner von Ryanair und H&M. [...] solange es in den Favelas fließendes Wasser und WLAN gibt, ist alles in Ordnung. Friede den Hütten, Friede den Palästen.“ (Michael Laczynski, Die Presse, 17. Mai 2014)

Wenn auch die eigentliche Argumentation in diesem Text im Konjunktiv gehalten wird, um sich vermeintlich von den „Apologeten der Ungleichheit“ zu distanzieren, so bleibt doch dessen Hauptaussage – trotz der „flauschigen Banner“-Metapher – genau diesem Grundtenor verpflichtet: Der Autor gibt zwar vor, Für und Wider ausgewogen vorzustellen, um dann aber doch die zuvor relativierte Position einzunehmen: „Friede den Hütten, Friede den Palästen“.

3.3 Was nun, was tun? Eine verhaltene Debatte zu Politikmaßnahmen

Wie schon in Kapitel 3.1 angeführt, werden Umverteilungsmaßnahmen wesentlich weniger oft zum Thema, mit weniger Zustimmung bedacht und meist nur flüchtig angesprochen. Eine kontextuelle Einbindung – etwa nationale Bedingungen und Vorgaben – fehlt im Regelfall. Selbst jene Artikel, die sich im Wesentlichen mit Fragen der Besteuerung auseinandersetzen, bleiben üblicherweise an der Oberfläche: Wenn Jakob Schulz (2014) in einem Beitrag in der „Süddeutschen Zeitung“ die Unzulänglichkeit der aktuellen Erbschaftsbesteuerung in Deutschland kommentiert, so ringt er sich nur zu sehr vagen Anmerkungen bezüglich einer progressiven Steuer durch. Polly Toynbee (2014) kritisiert im „Guardian“ die aktuelle Ausgestaltung der britischen Besteuerung, lässt aber völlig offen, was *„working hard for your money should no longer be taxed the hardest“* praktisch zu bedeuten hätte. Nat O’Connors (2014) Artikel im „Irish Independent“ liefert zwar eine gelungene Analyse der irischen Einkommensteuer und der Optionen ihrer Reform, allerdings bleiben Fragen der vermögensbezogenen

Besteuerung völlig ausgespart. Christian Felber (2015) geht in „Der Standard“ letztlich detailliert auf die Reform der österreichischen Erbschaftsbesteuerung ein, vernachlässigt aber Vorschläge zu deren konkreter Umsetzung.

Es ist auffallend, dass, sobald Fragen der Besteuerung zur Debatte stehen, ein ablehnender, distanziert-negierender Gestus in den Beiträgen markant häufiger anzutreffen ist als im vorliegenden Textkorpus in seiner Gesamtheit. Einige Autoren stimmen dabei Pikettys allgemeinen Aussagen zur Ungleichverteilung zu, lehnen gleichzeitig aber höhere Besteuerung ab:

„Diese Analysen zu schätzen heißt nicht, zwingend Pikettys Politikempfehlungen zu unterstützen. Denn sosehr Piketty einerseits ein emsiger, auch auf Details achtender Forscher im Stile der französischen Historiker der „Annales“-Schule ist, so ist Piketty in gesellschaftlichen Fragen auch ein typischer französischer Utopist. Im konkreten Fall fordert er unter anderem eine globale, zwischen den einzelnen Ländern abgestimmte Erbschaftssteuer. Dies wird man mit gutem Grund für unrealistisch halten.“ (Gerald Braunberger, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13. Januar 2014)

Werden im Rahmen dieser Beiträge Politikmaßnahmen vorgeschlagen, so ist eine Verschiebung des Fokus von einer höheren Einkommens- und Vermögensbesteuerung hin zu einer Betonung der Wichtigkeit von Bildung und Ausbildung zu konstatieren:

„Die Kluft zwischen hohen und niedrigen Einkommen lässt sich nicht nur durch die Beschäftigung fördernde Wirtschaftspolitik verringern, sondern auch durch qualitätsorientierte Bildungspolitik. Leider hängt die Bildung von Kindern hierzulande weiterhin stark von der Bildung der Eltern ab. Die Schulen müssen dafür sorgen, dass auch jene Kinder hohe Bildungschancen haben, deren Eltern nachmittags nicht zu Hause als Nachhilfelehrer einspringen können. Schließlich ist eine gute Bildung, anders als von Piketty behauptet, noch immer eine wichtige Voraussetzung für wirtschaftlichen Aufstieg.“ (Jörg Krämer, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19. Mai 2018)

Andererseits und komplementär (dies in Artikeln, welche Umverteilungsmaßnahmen ablehnen) sind entsprechend starke Tendenzen auszumachen, verschiedene ökonomische Akteure als Opfer staatlicher Maßnahmen zu stilisieren. So werden Unternehmer – oder generell „die Reichen“ – als Opfer ohne Handlungskompetenz portraitiert, welche ein aggressiver, überwältigender (*overpowering*) und Missbrauch treibender (*abusive*) Staat den Risiken durch Kapitalentnahme und daher der Gefahr des Konkurses aussetzt. Gefahren und Machtpotenziale einer völlig deregulierten Ökonomie hingegen werden gar nicht erst angesprochen.

In bemerkenswertem Kontrast dazu lässt sich feststellen, dass jene Texte, welche sich positiv gegenüber Umverteilungsmaßnahmen zur Ungleichheitsreduktion positionieren, die in Frage stehenden Politikmaßnah-

men sehr abwägend und komparativ debattieren um letztlich, wenngleich zuweilen fast entschuldigend, den positiv-befürwortenden Argumenten den Vorzug einzuräumen. Hier sei noch einmal Martin Wolf zitiert:

„The implication is perhaps surprising. Not only does inequality damage growth, but efforts to remedy it are, on the whole, not harmful.“ (Martin Wolf, The Irish Times, 23. April 2014)

Über alle Länder und Texte hinweg kann konstatiert werden, dass instrumentelle Formen ökonomischer Rationalisierung dazu herangezogen werden, Politikmaßnahmen zu diskreditieren. Diskursive Strategieelemente zielen auf die Konstruktion kausaler Beziehungen zwischen den Mitteln (höhere Besteuerung von Vermögen und Einkommen, wie von Piketty vorgeschlagen) und einer Vielzahl negativer Effekte (Arbeitslosigkeit, geringes Wachstum etc). Typischerweise ist damit die implizite oder explizite Verwendung von ökonomischen Konzepten wie der *Rational-Choice*-Theorie oder, genereller, der Neoklassik verbunden, oft durch affirmative Expertenmeinungen „abgesichert“. Um diesen Argumenten mehr Gewicht zu verleihen, finden sich rhetorisch-linguistische Muster und Zuspitzungen. Steuern werden oft als personifizierte aktive Akteure dargestellt (*„taxes kill ...“*), und das Spektrum an Metaphern der unmittelbaren Gefahr, die von ihnen ausgehe, ist breit: Steuern sind eine „Last“, verursachen „Leid“, „gefährden Leben“, sind ein „Fluch“ und werden auch oft in semantischen Kriegs-Kontexten verwendet. Ebenso finden sich aggressiv-ablehnende Formulierungen und Suggestivfragen, die eine weitere sachliche Debatte um Fragen der Besteuerung doch erheblich erschweren:³¹

„This is bizarre. Have we learnt nothing since the 1970s about the impact of very high tax rates on growth and incentives? Does anybody not think that the prospect of eye-wateringly high tax rates on success will stop people striving for success, taking the risks needed to stimulate innovation?“ (David Smith, The Sunday Times, 27. April 2014)

3.4 Implizite ökonomische Theorie: Das vermittelte Ökonomiebild

In diesem abschließenden Kapitel widmen wir uns der Frage, welches Ökonomiebild unserem Korpus zugrunde gelegt wird. Einleitend sei hier erwähnt, dass die schon lange überwunden geglaubte Dichotomie von Markt und Staat im vorliegenden Textkorpus ihre unerwartete Auferstehung feiert. Darüber hinaus identifizieren wir eine paradigmatische *significant silence* in der Darstellung der Interaktion ökonomischer Akteure.

3.4.1 Der Markt als zentraler Argumentationspunkt – mit zweigeteilter Sichtweise

Frühere Studien, die sich der Frage des Ökonomiebildes in den Medien gewidmet haben, sind immer wieder zu dem Schluss gekommen, dass die Berichterstattung zu Wirtschafts-, Unternehmens- und Finanznachrichten einen marktorientierten Argumentationsrahmen ausweise; zuweilen wurde auch von einem „*pro-market capture*“ gesprochen.³² Letztendlicher ideologischer Fluchtpunkt medialer Berichterstattung in genannten Bereichen ist der „freie“ Markt als zentraler Lösungs- und Steuerungsmechanismus ökonomischer Themen und Problemstellungen. Im vorliegenden Korpus ist dies, sicher auch aufgrund der gewählten Thematik, durchaus anders gelagert. Zwar findet sich auch in der Ungleichheitsberichterstattung der „Markt“ als zentrale Argumentationslinie, doch lässt sich dies anhand zweier unterschiedlicher Herangehensweisen kategorisieren: Auf der einen Seite ist das bekannte Argument, „der Markt funktioniert effizient, wenn man ihn nur arbeiten lässt“, vorzufinden; auf der anderen Seite wird aber auch das Argument „der Markt funktioniert nicht effizient und braucht starke Regulierung“ gebraucht.

3.4.2 Kapitalismus ist krisenanfällig und führt zu steigender Ungleichheit

Insbesondere in englischsprachigen Artikeln der Berichterstattung über ökonomische Ungleichheit wird auf die dem Kapitalismus immanente Krisenanfälligkeit verwiesen. Der Kapitalismus, das habe die Finanzkrise 2008/09 sowie die nachfolgenden Entwicklungen gezeigt, sei nicht länger für alle vorteilhaft, sondern nur noch einer kleinen Minderheit (den „obersten 10 Prozent“) dienlich. Mit dieser Sicht einhergehend ist eine stärkere Hinterfragung der Effizienz und Perspektive des Kapitalismus allgemein zu beobachten. Weiterhin wird immer wieder darauf verwiesen, dass steigende ökonomische Ungleichheit wesentlich zu seiner Krisenanfälligkeit beitragen kann:

„But in the wake of the financial crisis there has been broader acceptance of the view that very high levels of income inequality can increase the risk of such crises, and so hurt the economy.“ (Stephanie Flanders, The Guardian, 19. Juli 2014)

Darüber hinaus kommt es zu einer starken Verknüpfung von Krisentendenzen und steigender Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt, welche – wenn auch nicht explizit genannt – keynesianische oder postkeynesianische Züge trägt. Unter diesem Prätext setzen sich Beiträge mit der als problematisch und krisenhaft eingeschätzten Situation am Arbeitsmarkt auseinander:

„But in the Great Recession, youth unemployment started out higher and then rose more than twice as fast. [...] that whereas the workforce as a whole

has endured a lost decade for pay, the real drop in earnings for the youngest age bracket is now a breath-taking 14%, setting them back a full 16 years to 1998 wage rates.“ (Tom Clark, The Guardian, 20. August 2014)

Im länderübergreifenden Vergleich fällt auf, dass die Krisenhaftigkeit des Kapitalismus in deutschsprachigen Artikeln wenig berücksichtigt wird und Themen wie Hartz IV oder Mini-Jobs, von einzelnen Ausnahmen abgesehen, nur sehr cursorisch angesprochen sind. Trotz der empirischen Evidenz krisenhafter Entwicklungen am Arbeitsmarkt, welche sich auch auf Ungleichheit auswirken, bleibt dies in der deutschsprachigen Debatte vergleichsweise unbeleuchtet. Die fast vollständig fehlende Verknüpfung zwischen Ungleichheit und kapitalistisch-krisenhafter Entwicklungen im deutschsprachigen Raum lässt sich also nicht durch fehlende empirische Evidenz erklären, sondern findet ihren Ursprung viel mehr in den ideologischen Positionen der Zeitungen bzw. der JournalistInnen und KommentatorInnen sowie im länderspezifischen gesellschaftspolitischen Klima, kurz: der „*cultural air*“. In den deutschsprachigen Artikeln scheint die Krise bereits vergessen; das dominante Narrativ ist vielmehr: „Wir“ haben die Krise überwunden, es ist wieder Normalität eingeleitet. Die kapitalistische Krisenhaftigkeit wird damit an den Rand gedrängt und scheint nur noch als transitorische, bereits vergangene Periode auf.

3.4.3 Blindstellen bezüglich der Rolle von Wirtschaftspolitik

Der Großteil unseres Korpus an Artikeln, der Ungleichheit problematisiert, schreibt dem Staat eine sehr ambivalente Rolle zu. Am einen Ende des Spektrums wird Ungleichheit als Ergebnis mechanistisch agierender makroökonomischer Größen (technologischer Wandel, Globalisierung oder struktureller Wandel) angenommen, die dem Staat keinerlei aktive Rolle zuschreibt; ein Szenario, in welchem der Staat als Akteur bezüglich Ungleichheit schlicht nicht existent ist. (z. B. Harding in der „Financial Times“). Ungleichheitsfragen werden hier sehr wohl Bedeutung beigemessen, aber verstanden als Ergebnis mechanistisch in Beziehung stehender, makroökonomischer Prozesse, ohne Raum für jedwede politische Gestaltung und Einflussmöglichkeit. Am anderen Ende der Argumentationskette wird der Staat in keynesianischen Termini als Beschäftigung schaffend, Unsicherheiten reduzierend und notwendige öffentliche Dienstleistungen bereitstellend beschrieben, die der gesamten Bevölkerung zugutekommen, nicht ausschließlich den „Reichen“ (z. B. Nat O'Connor in „Irish Independent“).

Für die Mehrheit des Samples ist ein Staatsverständnis charakteristisch, das beide der obengenannten Aspekte inkorporiert. Einerseits werden dem Staat Befähigungen zugesprochen, steigende Ungleichheiten zu reduzieren (wenngleich dies auch öfters sehr indirekt, gleichsam negativ

vonstattengeht, z. B. über die Annahme, dass die Politik durch ineffiziente oder falsche Maßnahmensetzung zu steigender Ungleichheit beigetragen habe, über zu geringe Besteuerung hoher Einkommen, Vermögen und Erbschaften). Eine andere Version einer zwar aktiven, aber hochgradig ineffizienten politischen Sphäre wird im „Standard“ (John 2014) gezeichnet und somit Politik *per se* hochgradig degradiert. Dort werden Politiker als unfähig dargestellt, wirksame Aktionen gegen steigende Ungleichheit zu setzen, da sie sich in unnötigen Debatten verlören: „Die Regierungsspitzen hauten sich die Studien der Experten um die Ohren, als säßen sie im Volkswirtschaftsseminar.“

Werden wirtschaftspolitische Maßnahmen angesprochen, so ist eine massive Konzentration auf die Steuerthematik zu vermerken, „vergessen“ – im Sinne der *significant silences* – werden hingegen die investiven Aspekte öffentlicher Politik, wie z. B. Schulen, Spitäler, Infrastruktur. Zweifellos darf nicht außer Acht gelassen werden, dass wir eben Texte zur Piketty-Rezeption analysiert haben, der in seinem Buch vorzugsweise auf die Steuerpolitik (auf Einkommen, Vermögen oder Erbschaften) rekurriert. Trotzdem ist die Beobachtung bemerkenswert, dass in den zur Analyse herangezogenen Beiträgen jegliche staatliche Tätigkeit in weiteren Bereichen größtenteils ausgeklammert und damit, wenn auch implizit, die Notwendigkeit eines regulierten Kapitalismus negiert wird.

Jene Artikel, die Piketty widersprechen, scheinen auf einem (beabsichtigten?) Missverständnis aufzubauen: Sie unterstellen, dass all jene, die für eine Reduktion der aktuellen, sich sukzessive vergrößernden Schere an Ungleichheiten eintreten, gleichsam jegliche Form von Ungleichheit in einer Gesellschaft einzuebnen trachten, was nach Ansicht der Piketty-Gegner mit geradezu zwingender Notwendigkeit zu einem ökonomischen Desaster führen müsste. Konsequenterweise wird der Staat dabei als schwerfällig und ineffizient, ineffektiv und dysfunktional porträtiert, Steuern werden als die BürgerInnen schräpfende Bürde dargestellt, ohne auch nur im Geringsten darauf einzugehen, was die BürgerInnen über Staatsausgaben an Leistungen erhalten. In Kombination mit der Darstellung von „Reichen“ und „Unternehmern“ gleichsam als Wohltäter, auf welche die Gesellschaft angewiesen sei, führt dies zu sehr spezifischen Schlussfolgerungen und Prognosen: dass es notwendig sei, Steuerschlupflöcher zu finden, und dass eine Besteuerung von Vermögenden schädlich für die Gesellschaft als Ganzes sei.

3.4.4 Das Fehlen von Interessengegensätzen

Das weitgehende Fehlen von Diskursen, welche die Interessengegensätze zwischen unterschiedlichen ökonomischen Gruppen oder Klassen debattieren, kann geradezu als paradigmatische *significant silence* gelten.

Während Ansätze einer politischen Ökonomie sich dessen bewusst sind, dass ökonomische Verteilung von Machtverhältnissen bestimmt wird, von der Verhandlungsmacht der unterschiedlichen Gruppen abhängig ist, ist diese Erkenntnis in unserem Korpus vorzugsweise im Rahmen der politischen Konsequenzen vorzufinden, nicht aber bei den Themen der – doch in der Piketty-Rezeption so dominanten – ökonomischen Verteilungsfrage von Einkommen und Vermögen. Vielmehr werden Ungleichheitstrends entweder als quasi-automatische, mechanistische Prozesse interpretiert oder sie werden als unzureichende Bedingungen und Regulierungen der politischen Sphäre gesehen. Dass in beiden Fällen gesellschaftliche Verhandlungen, Machtpotenziale und eben unterschiedliche Interessenlagen vorzufinden sind, bleibt in der Mehrzahl der Texte absent, auch in jenen, die in steigender Ungleichheit ein schwerwiegendes Problem sehen.

4. Schlussbetrachtungen

Nachdem wir uns in diesem Artikel bereits so ausführlich mit der Rezeption von Pikettys Werk beschäftigt haben, hier noch ein letztes, direktes Zitat von ihm:

„When a lengthy book is widely discussed in academic circles and the popular media, it is probably inevitable that the arguments of the book will be simplified in the telling and retelling.“ (Piketty, 2015, S. 67)

Ziel unseres Beitrags war nicht die Beantwortung der Frage, ob Argumente *„in the telling and retelling“* simplifiziert werden – dies muss in jeglichen Kurzdarstellungen zwangsläufig der Fall sein –, sondern in welcher Weise dies geschieht, welche Themen ausgewählt, aufgegriffen und erzählt werden. Somit beschäftigte sich dieser Artikel mit der Frage, wie ökonomische Ungleichheit an die Öffentlichkeit vermittelt und diskutiert wird und somit das öffentliche Bild der Ungleichheit bei Nicht-ExpertInnen geprägt wird.

In quantitativen Termini waren es 329 Beiträge, die im Untersuchungszeitraum von 13 Monaten in den 12 ausgewählten Printmedien inhaltlich zur Piketty-Rezeption publiziert wurden. In der medialen Haltung zu Ungleichheit berichtet etwas weniger als die Hälfte der Beiträge neutral, während der Rest (172) in den Texten explizit Stellung bezieht, sei es nun in der Weise, dass Ungleichheit ein gesellschaftliches Problem darstelle oder eben, dass sie dies nicht tue. In beiden dieser Gruppen sind es besonders gesellschaftlich dominante Leitbilder (wie z. B. das meritokratische Prinzip) und Fragen der ökonomischen Konsequenzen (z. B. bezüglich Wachstum), die vorrangig thematisiert werden. Hierbei ist die Einstellung zum Leistungsprinzip als Ordnungsprinzip der Gesellschaft immer noch dominant, auch dann, wenn dieses als nicht gut (oder gar per-

fekt) funktionierend angesehen wird. Ökonomische Konsequenzen von Ungleichheit auf Wachstum werden diametral gegensätzlich gezeichnet, ja nach Wahrnehmung von Ungleichheit als Problem oder nicht; kaum jedoch sind sie, über die Nennung solch eines Zusammenhangs hinaus, begründet.

Die Kategorie der politischen Konsequenzen wird nur in jenem Teil des Korpus, für den Ungleichheit ein Problem darstellt, debattiert. Antagonistisch dazu werden im gegenteilig argumentierenden Korpus Datengrundlage oder Methodik angezweifelt, um zu belegen, dass Ungleichheit nicht gestiegen sei, oder es wird argumentiert, dass der Fokus auf Einkommens- und Vermögensstatistiken den historischen sozialen Fortschritt im Bereich des Lebensstandards oder der Armutsverringerung verdecke und primär Letzteres zur Betrachtung herangezogen werden sollte.

Mögliche Politikmaßnahmen werden im Rahmen der Berichterstattung wesentlich weniger aufgegriffen und darüber hinaus – wenn berichtet – mit weniger Zustimmung bedacht. Wenn sie denn Erwähnung finden, werden Umverteilungsmaßnahmen (wie höhere Vermögens- und Einkommenssteuern) eher flüchtig angesprochen und nicht weiter detailliert behandelt; so fehlt z. B. eine Kontextualisierung in nationale Gegebenheiten großteils. Der Diskurs zu Redistributionsmaßnahmen bleibt somit an der Oberfläche und häufig diskreditiert er – implizit oder explizit – Politikmaßnahmen *per se*. Dies spiegeln auch linguistische Zuspitzungen und aggressiv ablehnende Formulierungen wider, welche eine sachliche Debatte zu Fragen der Besteuerung nicht erleichtern.

Das der Berichterstattung zugrunde liegende Ökonomiebild ist weniger marktfreundlich und marktorientiert, als andere empirische Studien zur Ungleichheitsberichterstattung dies konkludieren. So wird z. B. der Markt durchaus auch als krisenanfällig dargestellt. In den englischsprachigen Medien werden Krisendiskurse geführt, im deutschsprachigen Korpus hingegen kaum. Erstaunlich ist jedoch, dass im gesamten Korpus die Darstellung ökonomischer Interaktionen im Rahmen der Ungleichheitsberichterstattung eine zentrale *significant silence* aufweist: das Fehlen eines Bewusstseins, dass unterschiedliche Interessengruppen bei Verteilungsfragen um Dominanz ringen, ist eklatant und signifikant.

Wenn Joseph Stiglitz (2015) in einem Beitrag zu „Medien und Krise“ argumentiert, dass volkswirtschaftliche Themen bis zur Finanzkrise nicht im Fokus der Nachrichtenberichte standen, daher nur wenige ausgebildete JournalistInnen volkswirtschaftliche Zusammenhänge verstehen, so gilt Ersteres heute nicht mehr in diesem Ausmaß, Zweiteres aber noch immer. Aus unserer Sicht wollen wir hierzu noch ergänzen, dass diese – unserer Einschätzung und unseren Ergebnissen nach – ein eindeutiges Weltbild bzw. eine klare Ideologie haben.

Insgesamt zeigt sich eine Forschungslücke, die sowohl die mediale Ver-

mittlung von ökonomischen Inhalten betrifft, als auch besonders die Untersuchung ihrer ideologischen Prägung. Dass die derzeit häufig beklagte Krise der traditionellen Medien zu geringerer Pluralität der Berichterstattung führen kann, ist eine Obiges unterstreichende aktuelle Entwicklung. Um sowohl den *Bias* in der Vermittlung ökonomischer Themen aufzuzeigen, als auch Maßnahmen dagegen zu entwickeln, sind weiterführende Forschungen notwendig, die – sowohl interdisziplinär als auch methodenpluralistisch – implizite ideologische Bilder ökonomischer Handlungsabläufe klarmachen und über diese Sichtbarmachung zu ihrer Überwindung beitragen. Damit kann das Thema aus der derzeitigen wissenschaftlichen *significant silence* gelöst werden.

Anmerkungen

- ¹ Unter „ökonomischer Ungleichheit“ wird in diesem Beitrag die Ungleichheit von Einkommen und von Vermögen verstanden.
- ² Gimpelson und Treisman (2017).
- ³ Piketty (2014).
- ⁴ Zum Piketty-Phänomen siehe Wade (2014).
- ⁵ Für eine Buchbesprechung von Pikettys Buch in „Wirtschaft und Gesellschaft“ siehe Kapeller (2014) und Schürz (2014).
- ⁶ Luhmann (1996) 5.
- ⁷ Ebendort.
- ⁸ Gandy (2007) 3.
- ⁹ Preston (2009); Starkman (2014).
- ¹⁰ Siehe Grisold und Theine (2017) für einen Rezensionsartikel hierzu.
- ¹¹ Beckert (2007).
- ¹² Grisold et al. (2017); unterstützt durch Fördergelder des Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank (Projektnummer: 16789). Für weitere wissenschaftliche Artikel aus dem Forschungsprojekt siehe: Rieder, Theine (2018); Grisold, Theine (2017); Grisold, Silke (2018); Preston, Silke (2017).
- ¹³ Siehe hierzu auch Grisold, Theine (2017).
- ¹⁴ Preston (2009), Grisold (2004), Wehling (2016), Entman (1993), Bank (2017).
- ¹⁵ Trotz ihrer Stellung als Qualitäts- und Leitmedien überschreiten diese in Deutschland, Österreich und Großbritannien nationale Reichweiten von 10% nicht. Reichweitenstärker sind hier nach wie vor Boulevardzeitungen. Irland stellt dabei eine Ausnahme dar.
- ¹⁶ KEK (2017).
- ¹⁷ Bureau van Dijk (2017).
- ¹⁸ Ebendort.
- ¹⁹ Compass-Verlag (2018).
- ²⁰ Graber (2018).
- ²¹ Grabner, Grisold (2017), Franz (2017).
- ²² Becker (2017), Spiegelgruppe (2018). Die in diesem Absatz skizzierten Eigentümerstrukturen sollen einen ersten Einblick über die Besitz- und Machtverhältnisse in den ausgewählten Printmedien geben. Besonders die (Kritische) Politische Ökonomie der Medien weist darauf hin, dass Eigentumsverhältnisse und -strukturen wichtige Determinanten für die Berichterstattung sind (Knoche 2013; Wasko, Murdock, Sousa 2011); wobei es nicht die Eigentumsarten sind, die determinierend wirken als vielmehr die poli-

tische Ausrichtung der jeweiligen Medien. Dies genauer zu exemplifizieren würde den Umfang dieses Artikels übersteigen.

- ²³ Für die englischsprachigen Zeitungen konnten alle Artikel außer die der Financial Times von der Datenbank LexisNexis bezogen werden (Financial Times: Datenbank Factiva). Für die deutschsprachigen Artikel war eine einheitliche Datenbank nicht vorhanden. Für Artikel von „Die Presse“, „Der Standard“ und „Der Spiegel“ konnte auf LexisNexis zurückgegriffen werden, Artikel von „Profil“ haben wir über die Datenbank Wiso bezogen. Für die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ und „Süddeutsche Zeitung“ wurde Wiso als Ausgangsdatenbank verwendet, fehlende Artikel durch Factiva und die jeweiligen Zeitungsarchive ergänzt.
- ²⁴ Aus Gründen der Übersichtlichkeit zeigt Tabelle 3 nur die allgemeinen Kategorien, weitere Subkategorien, die wir während der empirischen Analyse Schritt für Schritt aggregiert haben, sind nicht abgebildet. Auf diese gehen wir im Fließtext an geeigneter Stelle ein. Im Gegensatz zu Tabelle 2 ist die Datengrundlage von Tabelle 3 die Anzahl an Kodierungen in den jeweiligen Kategorien, d. h. die gesamten Artikel sind in einzelne Teile unterteilt, welche die relevanten Informationen – in unserem Fall die Ungleichheits-*Frames* – enthalten. Korrespondierend mit Tabelle 2 sind auch hier mehr „positive“ als „negative“ *Frames* zu finden.
- ²⁵ Wir haben die Analysekategorien trennscharf zu erarbeiten gesucht, sind uns aber dessen bewusst, dass es trotzdem zu der ein oder anderen Überlagerung kommen kann und wird.
- ²⁶ Schulz (2014) 17.
- ²⁷ Littler (2018), Frank (2016).
- ²⁸ Guschanski, Onaran (2016), Schulten, Müller (2013).
- ²⁹ „The Spirit Level“ von Wilkinson und Pickett ist im Dezember 2009 erschienen. Im Buch wird insbesondere argumentiert, dass steigende Ungleichheit auch zu einer Zunahme von Adipositas und Drogenkonsum, zu einer Beeinträchtigung der physischen und psychischen Gesundheit sowie zu einer geringeren Bildung führt.
- ³⁰ Siehe auch Grisold und Silke (2018) für eine vertiefte Diskussion hierzu.
- ³¹ Siehe auch Rieder und Theine (2018) für eine detaillierte Analyse sprachlicher und linguistischer Mittel im Rahmen des Besteuerungsdiskurses.
- ³² Mayher, McDonald, (2007); Phelan (2007a,b); Robertson (2010).

Literatur

- Bank, Julian, Economic Inequality in German Quality Press: Framing Concerns About Inequality and Redistribution, in: International Journal of Communication 11 (2017) 4370-4395.
- Becker, Jörg, Bertelsmann SE & Co, in: Birkinbine, B. J.; Gómez, R.; Wasko, J. (Hrsg.), Global Media Giants (New York 2017) 144-162.
- Beckert, Jens, The Longue Durée of Inheritance Law: Discourses and Institutional Development in France, Germany, and the United States since 1800, in: European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie 48/1 (2007) 79-120.
- Braunberger, Gerald, Die Rückkehr der Erben, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (13.1.2014) 18.
- Bureau van Dijk, Orbis (2017); online: <https://orbis.bvdinfo.com/> (zuletzt aufgerufen am 10.11.2017).
- Clark, Tom, Britain's youth risk being locked out of any recovery: From housing to jobs and benefits, the under-35s have little to hope for in the aftermath of this economic slump, in: The Guardian (20. August 2014) 31.

- Compass-Verlag, Firmen-Compass (Wien 2018); online: <https://www.compass.at> (zuletzt aufgerufen am 2.3.2018).
- Entman, Robert M., Framing: Toward clarification of a fractured paradigm, in: *Journal of Communication* 43/4 (1993) 51-58.
- Felber, C., Erbschaften: Die kapitale Hängematte, in: *Der Standard* (31.1.2015) 47.
- Flanders, Stephanie, Review: The new Marx? There has been intense debate about this bestseller. What is the upshot?, in: *The Guardian*, review pages (19. Juli 2014) 7.
- Frank, Robert H., *Success and Luck – Good Fortune and the Myth of Meritocracy* Princeton und Oxford 2016).
- Franz, Marianne, *Die katholische Kirche im Pressediskurs: Eine medienlinguistische Untersuchung österreichischer und französischer Tageszeitungen* (Tübingen 2017).
- Gandy, Oscar H. Jr., *Minding the gap: Covering inequality in the NY Times and the Washington Post* (= Paper presented at the IAMCR Section on Political Communication, Paris 2007).
- Gimpelson, Vladimir; Treisman, Daniel, Misperceiving inequality, in: *Economics & Politics* 30/1 (2018) 27-54.
- Gioacchino, Debora Di; Verashchagina, Alina, *Mass media and attitudes to inequality* (= Working Paper 178, University of Rome La Sapienza, Department of Public Economics, Rom 2017).
- Graber, Renate, „Kurier“ und Pirker kämpfen um News-Gruppe, in: *Der Standard* (29. März 2018); online: <https://derstandard.at/2000076979803/Kurier-und-Pirker-kaempfen-um-News-Gruppe#>.
- Grisold, Andrea, *Kulturindustrie Fernsehen. Zum Wechselverhältnis von Ökonomie und Massenmedien* (Wien 2004).
- Grisold, Andrea; Grabner, Daniel Patrick, Maturity and Decline in Press Markets of Small Countries: The Case of Austria, in: *Recherche en Communication* 44 (2017) 49-80.
- Grisold, Andrea; Preston, Paschal; Rieder, Maria; Silke, Henry; Theine, Hendrik, *The Mediation of Economic Inequality: Media Coverage of Piketty's Book „Capital in the 21st Century“* (Wien 2017).
- Grisold, Andrea; Silke, Henry, Denying, Downplaying, Debating: Defensive Discourses of Inequality in the Debate on Piketty, in: *Critical Discourse Studies* (erscheint 2018).
- Grisold, Andrea; Theine, Hendrik, How Come We Know? The Media Coverage of Economic Inequality, in: *International Journal of Communication* 11 (2017) 4265-4284.
- Guschanski, Alexander, Onaran, Özlem, *Determinants of the wage share: a cross-country comparison using sectoral data* (= Greenwich paper in political economy GPERC41, London 2016).
- Harding, Robin, Incomes fail to recover, except for those at the very top of the ladder, in: *Financial Times* (10. Oktober 2014) 6.
- Hoffmann-Ostenhof, Georg, Die Weltformel, in: *Profil* (5.5.2014) 111.
- Huckin, T., Textual Silences and the Discourse of Homelessness, in: *Discourse & Society* 13/3 (2002) 347-372.
- John, Gerald, Kluft zwischen Arm und Reich wächst auch bei uns, in: *Der Standard* (5. Juni 2014) 2.
- Kapeller, Jakob, Die Rückkehr des Rentiers, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 40/2 (2014) 329-346.
- KEK (Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich), *Mediendatenbank* (2017); online: <https://www.kek-online.de/medienkonzentration/mediendatenbank/#/> (zuletzt aufgerufen am 10.11.2017).
- Knoche, Manfred, *Medienkonzentration*, In: Thomaß, Barbara (Hg.), *Mediensysteme im internationalen Vergleich* (Konstanz: 2013) 135-160.

- Krämer, Jörg, Deutschland wird gleicher, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (19. Mai 2018) 18.
- Krugman, Paul, Living off inherited wealth gets blessing of Republicans, in: The Irish Times, FINANCE (25. März 2014) 1.
- Laczynski, Michael, Friede den Hütten, Friede den Palästen?, in: Die Presse (17. Mai 2014) 23.
- Littler, Jo, Against Meritocracy – Culture, Power, and Myth of Mobility (London 2018).
- Luhmann, Niklas, Die Realität der Massenmedien (Opladen 1996).
- Marterbauer, Markus, Inakzeptable Denunziation, in: Die Presse (9.7.2014) 26.
- Mayher, A.; McDonald, D. A., The print media in South Africa: Paving the way for „privatisation“, in: Review of African Political Economy 34 (113) 443-460.
- O. A., Piketty bellt am falschen Baum, in: Süddeutsche Zeitung (10. Dezember 2014) 284.
- O. A., Big questions hang over Piketty's work; Data problems and errors in bestseller must be addressed, in: Financial Times (27. Mai 2014) 6.
- O'Connor, Nat, Why raising taxes in Ireland would be good for everybody, in: Irish Independent (20.6.2014) 31.
- Ortner, Christian, Wäre Österreich denn besser dran, wenn es keine Milliardäre gäbe?, in: Die Presse (16. Mai 2016) 39.
- Phelan, Sean, The discourses of neoliberal hegemony: The case of the Irish Republic, in: Critical Discourse Studies 4/1 (2007a) 29-48.
- Phelan, Sean, The discursive dynamics of neo-liberal consensus: Irish broadsheet editorials and the privatization of Eircom, in: Journal of Language and Politics 6/1 (2007b) 7-28.
- Piketty, Thomas, Capital in the Twenty-First Century (Oxford 2014).
- Piketty, Thomas, Putting Distribution Back at the Center of Economics: Reflections on Capital in the Twenty-First Century, in: Journal of Economic Perspectives 29/1 (2015) 67-88.
- Preston, Paschal, Making the News: Contemporary Journalism Practices and News Cultures in Europe (London 2009).
- Preston, Paschal; Silke, Henry, Contrasting Conceptions, Discourses and Studies of Economic Inequalities, in: International Journal of Communication 11 (2017) 26.
- Rieder, Maria; Theine, Hendrik, „Piketty is a Genius, but ...“, An Analysis of Journalistic Delegitimation of Thomas Piketty's Economic Policy Proposals, in: Critical Discourse Studies (erscheint 2018).
- Robertson, John W., The last days of free market hegemony? UK TV news coverage of economic issues in spring 2008, in: Media, Culture & Society 32/3 (2010) 517-529.
- Schulten, Thorsten, Müller, Torsten, Ein neuer europäischer Interventionismus? Die Auswirkungen des neuen Systems der europäischen Economic Governance auf Löhne und Tarifpolitik, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 39/3 (2013) 291-321.
- Schulz, Jakob, Erben ist ungerecht, in: Süddeutsche Zeitung (16. Dezember 2014) 16) 17.
- Schürz, Martin, Vautrins Lehrstück – Rezension von: Thomas Piketty, Capital in the Twenty-First Century, in: Wirtschaft und Gesellschaft 40/3 (2014) 329-335.
- Smith, David, Why has this frenchman got the world at his feet?, in: The Sunday Times (27. April 2014).
- Spiegelgruppe, Die Mitarbeiter KG (2018); online: <http://www.spiegelgruppe.de/spiegelgruppe/home.nsf/Navigation/CD5D6C7D1D62DC50C1257496004E5EA6?>
- Starkman, Dean, The Watchdog That Didn't Bark: The Financial Crisis and the Disappearance of Investigative Journalism (New York 2014).
- Stiglitz, Joseph E., The Media and the Crisis. An information theoretic approach in: Schiffreres, Steve; Roberts, Richard (Hrsg.), The Media and Financial Crises. Comparative and historical perspectives (New York 2015) 140-152.

- Tett, Gillian, Lessons from a Rock-Star Economist, in: Financial Times (26. April 2014) 54.
- Toynbee, Polly, Scrap inheritance tax: leave the dead to rest in peace: To reduce our soaring inequality we must treat inherited wealth like ordinary taxed income and end all the wheezes, in: The Guardian (2.5.2014).
- Wade, Robert Hunter, The Piketty phenomenon: why has Capital become a publishing sensation?, in: International Affairs 90/5 (2014) 1069-1083.
- Wasko, Janet, Murdock, Graham, Sousa Helena (Hrsg.) The Handbook of Political Economy of Communications (Chichester, West Sussex 2011).
- Wehling, Elisabeth, Politisches Framing. Wie eine Nation sich ihr Denken einredet – und daraus Politik macht (Magdeburg 2016).
- Wilkinson, Richard; Pickett, Kate, The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better (London 2009).
- Wolf, Martin, A more equal society will not hinder growth, in: The Irish Times, Finance (23. April 2014) 12.

Zusammenfassung

Vorliegender Artikel setzt sich mit der Frage auseinander, wie das Themenfeld „ökonomische Ungleichheit“ an die Öffentlichkeit vermittelt und somit ein Bild der Ungleichheit bei Nicht-ExpertInnen geprägt wird. Die Debatte um Thomas Pikettys Bestseller „Capital in the 21st Century“ dient als Fallbeispiel, solch medialer Rezeption und Repräsentation nachzugehen und aufzuzeigen, welches Ökonomieverständnis dem zugrunde liegt. Die breite und kontroversielle Rezeption des Buches wurde – in einem transnationalen und multidisziplinären Forschungsprojekt – in ausgewählten Printmedien in vier Ländern (Österreich, Deutschland, Irland und Großbritannien) untersucht. Methodisch anleitend war dabei die Kritische Diskursanalyse, welche sowohl die manifesten als auch die latenten Bedeutungen und Strukturen in Texten zu analysieren ermöglicht.

Die mediale Haltung zu Ungleichheit wurde sowohl in den Kategorien der zugrundeliegenden Ordnungsprinzipien analysiert als auch der dargestellten ökonomischen Konsequenzen von Ungleichheit, ebenso der politischen Konsequenzen und der Diskussion möglicher Politikmaßnahmen. Die Ergebnisse zeigen Tendenzen, ja „Framings“ der Berichterstattung ebenso auf wie „signifikantes Schweigen“ zu gewissen Themen (z. B. unterschiedlicher Interessen bei Verteilungsfragen).

Abstract

The aim of this paper is to shed light on the neglected topic of media coverage on economic inequality. We present findings from a major transnational and cross disciplinary study which analyses the very controversial discourse on inequality topics raised by the best-selling book „Capital in the 21st Century“ by Thomas Piketty in print media in four selected European countries: the UK, Ireland, Germany and Austria. Using Piketty's book as a paramount example, we employ a Critical Discourse Analytic approach to investigate the above research question, which has as main aim to link language patterns with societal and cultural patterns across both manifest and latent meanings.

Exploring how news media cover and frame the issues of economic inequalities, the empirical analysis covers the mediation of inequality in a number of categories: The underlying common conventions in society, economic and political consequences of inequality and the discourse on re-distributional policies. The findings show the framing in coverage as well as „significant silences“ for specific topics, e.g. that conflicts of interest are largely absent in the corpus text, displaying a clear tendency to discount dissent.

Key Words: Medienberichterstattung, ökonomische Ungleichheit, Umverteilungsmaßnahmen, kritische Diskursanalyse

JEL Classifications: B5, D63, H20, Z13, Z18

blog.arbeit-wirtschaft.at

KOMMENTAR

Sozialpartner: Missverstanden und bedroht

Gunther Tichy

Sozialpartnerschaft – das ist derzeit ein heiß umkämpftes Thema. Zur Einführung in die Diskussion drei Zitate zur Charakterisierung der gegenwärtigen Diskussion:

„Österreichs Sozialpartner leben von den Taten der Vergangenheit. Seit der Erhebung in den Verfassungsrang 2008 sind sie nur noch durch gegenseitiges Blockieren und das Verhindern von Reformen aufgefallen. Nach der FPÖ sind auch ÖVP und sogar Teile der SPÖ von einer notwendigen Reform des Kammerwesens überzeugt. ... Finanzminister Hans-Jörg Schelling hatte gar schon im Mai die Sozialpartnerschaft für tot erklärt: ‚Sie weiß es nur noch nicht.‘ Und ÖVP-Chef Sebastian Kurz richtete im Wahlkampf deshalb den Sozialpartnern aus, dass sie sich künftig auf ihre Kernaufgaben – etwa Kollektivvertragsverhandlungen – fokussieren und die Finger von der Politik lassen sollten. ... Die 3,64 Millionen AK-Mitglieder zahlten zuletzt 433 Millionen Euro an Beiträgen. Die Wirtschaftskammer nahm zuletzt 541 Millionen Euro von ihren 506.000 Mitgliedern, darunter 60 Prozent Ein-Personen-Unternehmen, ein. ... Teure Funktionsversorgung ...“ (Arbeit und Soziales: Wozu brauchen wir die Sozialpartner noch?, in: FPÖ NFZ, 3.11.2017).

Oberösterreichs FP-Chef Manfred Haimbuchner ergänzte im Gespräch mit den OÖ Nachrichten (28. Oktober 2017):

„Die Kammern waren in den vergangenen Jahren eine Partnerschaft zur Standortschädigung.“

Soweit die Politiker; das dritte Zitat stammt von einem Journalisten:

„Jetzt müssen die Sozialpartner ihre Existenzberechtigung beweisen. Wir leben in einer Zeit, die eine moderne Sozialpartnerschaft bitter nötig hätte. Wenn sie allerdings so weiterfuhrwerkt, dann ist ihr nicht mehr zu helfen. ... Allein schon die Inszenierung der Kollektivvertragsverhandlung erinnert an die Löwinger Bühne (...). Jahr für Jahr dieselbe Leier. Bis hin zum Paprikahendl, das am Abend serviert wird. ... Die Metaller haben auch nach der fünften Lohnrunde nichts zusammengebracht. ... Anstelle der Automatisierung ist es die Digitalisierung, die ganze Branchen verändern, vernichten und ge-

bären wird. Ideale Zeiten für Sozialpartner – eigentlich. Wenn sie das nicht selbst erkennen, dann ist ihnen nicht mehr zu helfen. Dann haben sie ihre Existenzberechtigung endgültig verloren“ (Gerhard Hofer, Die Presse, 8.11.2017).

Die Zitate spiegeln das gegenwärtige politische Klima – und sie spiegeln die Unwissenheit von Medien und Öffentlichkeit. Die Zitate werfen fünf Fragen auf, die es zu klären gilt:

- Was sind die Aufgaben der Sozialpartner? Sollen sie die „Finger von der Politik lassen“, wie das der Bundeskanzler und die FPÖ im ersten Zitat vorschlagen?
- Haben sie bei Kollektivvertragsverhandlungen wirklich versagt, wie das der Journalist im dritten Zitat meint?
- Kann die Sozialpartnerschaft ohne Pflichtmitgliedschaft funktionieren, wie das die FPÖ seit Langem fordert?
- Ist die Sozialpartnerschaft wirklich tot, wie das der frühere Finanzminister behauptet?
- Und letztlich: Was könnten die Ursachen der in dieser Schärfe schwer verständlichen Sozialpartner-Aversion der Journalisten und der schon eher verständlichen Aversion der Politiker sein?

Im Folgenden soll über diese fünf Fragen reflektiert werden. Es wird versucht, die Vor- und Nachteile der Sozialpartnerschaft herauszuarbeiten und die Kritik zu substantivieren. Zuvor jedoch einige Sätze über Entstehung und Geschichte der Sozialpartnerschaft.

Die Kammern als Selbstverwaltungskörper sind keineswegs eine Erfindung unserer Zeit. Die erste Handelskammer wurde 1848 in Wien gegründet, und schon damals gab es die heute als „Zwangsmitgliedschaft“ vielfach verpönte Pflichtmitgliedschaft. Seit 1868 gibt es ein Handelsgesetz, und ab 1873 durften die Kammern Vertreter in den Reichsrat entsenden und insoweit schon damals „ihre Finger in die Politik“ stecken. Die Ärztekammer wurde 1891 gegründet. 1920 erfolgte die Einrichtung der Arbeiterkammern, und im Laufe der 1920er-Jahre wurden die Landwirtschaftskammern organisiert. Die Kammern hatten schon damals ein Begutachtungsrecht für Gesetze. In der schwierigen Lage nach Ende des 1. Weltkriegs und dem Zusammenbruch der Monarchie entwickelten sich zumindest Elemente einer korporatistischen Demokratie. Im wegen der zunehmenden politischen Polarisierung aufgeheizten Klima ab 1927 gingen die partnerschaftlichen Ansätze allerdings wieder verloren. Nach dem Ende des 2. Weltkriegs zeigte sich, dass man aus dem Antagonismus der Zwischenkriegszeit gelernt hatte: Bereits 1945 kam es zur Gründung eines gemeinsamen Komitees zur Beratung dringlicher sozialpolitischer Probleme durch die Wiener Handelskammer und die Arbeiterkammer Wien, bald danach zur Neuerrichtung der Dachverbände, und 1947 wurde eine „Ständige gemeinsame Wirtschaftskommission“ gegründet. Die wei-

tere Entwicklung ist weithin bekannt; daher bloß eine Auflistung wichtiger Stufen:

- 1947-1951: Fünf Lohn-Preis-Abkommen;
- 1957: Errichtung der Paritätischen Kommission für Lohn- und Preisfragen, der neben den Sozialpartnern auch Regierungsmitglieder angehörten;
- 1958: Gründung des Paritätischen Ausschusses für Kartellangelegenheiten sowie des Preisunterausschusses;
- 1962: Gründung des Unterausschusses für Lohnfragen durch das Raab-Olah-Abkommen zwischen Bundeswirtschaftskammer und Gewerkschaftsbund;
- 1963: Gründung des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen als dritten Unterausschuss, zur breiteren Basis für die Mitgestaltung der Wirtschaftspolitik; die Experten der Interessenverbände sollten wirtschafts- und sozialpolitische Fragen unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten betrachten und Empfehlungen für die Bundesregierung erarbeiten.
- 1968: Einführung der Wirtschaftspolitischen Aussprache, an der auch der Präsident/Vizepräsident der Oesterreichischen Nationalbank und der Leiter des Wirtschaftsforschungsinstituts teilnahmen.

Mit der zunehmenden Öffnung der österreichischen Wirtschaft und der Verfestigung der Institutionen reformierte sich auch die Sozialpartnerschaft. Die Paritätische Kommission wurde 1998 still beerdigt, und gemäß der Bad Ischler Erklärung von 2006 wurden alle Unterausschüsse bis auf den Beirat aufgelöst. Die Periode der unmittelbaren Mitregierung war damit zu Ende gegangen.

Nun zu den fünf Fragen, die die Zitate aufwerfen.

1. Was sind die Aufgaben der Sozialpartnerschaft?

Die am wenigsten umstrittene Aufgabe der Sozialpartner ist der Abschluss von Kollektivverträgen durch die Unterorganisationen der WKÖ und der Gewerkschaften.¹ Von Wissenschaft und Praxis ist weitgehend unbestritten, dass Lohnbildung im Wege von allgemeinverbindlich erklärten Kollektivverträgen zu günstigeren Ergebnissen in Bezug auf sozialen Frieden und Verteilung führt.² Die Abschnitte 2 und 5 werden auf diese Frage zurückkommen.

Gleichfalls weithin akzeptiert ist der erhebliche Beitrag der Sozialpartner zur Berufs- und Weiterbildung. Das umfasst die duale Ausbildung mit den damit verbundenen Initiativen zur Modernisierung der Lehrberufe, Lehrabschlussprüfungen und Förderungen, wie die berufliche Weiterbildung im Rahmen der WIFIs und BFIs; Kritiker übersehen gerne, dass diese Tätig-

keiten aus den Mitgliedsbeiträgen finanziert und recht effizient ausgeführt werden. Eine Polarisierung des Arbeitsmarktes konnte bisher durch *Upgrading*, vor allem der heimischen Arbeitskräfte, verhindert werden.³ Weniger gern sieht die gegenwärtige Regierung die Mitgestaltungsrechte der Sozialpartner bei Gesetzgebung (Gesetzesbegutachtung), Verwaltung (z. B. AMS) und Gerichtsbarkeit (Laienrichter bei Arbeits- und Sozialgerichten) sowie die Selbstverwaltung der Sozialpolitik (Pensions-, Kranken- und Unfallversicherung).⁴

Zu den Aufgaben, die die Sozialpartner in der Vergangenheit erfüllten und die auch in Zukunft nicht leicht verzichtbar sein werden, gehört weiters ihre *Think-tank*-Funktion – viele Gesetze mit wirtschaftlichen Aspekten tragen die Handschrift der Sozialpartner – und ihr Beitrag zur Krisenbewältigung: Erwähnt seien etwa die Einigung über Kurzarbeitzeit im Gefolge der Finanzkrise, das Sozial- und Lohndumpinggesetz oder die Steuerreform zur Abfederung des Einbruchs im Gefolge der Finanzkrise.

2. Haben die Sozialpartner bei den Kollektivvertragsverhandlungen versagt?

Eine erfolgreiche Regelung der Lohnbildung durch Kollektivverträge setzt neben einer hohen Abdeckungsrate auch die Allgemeingültigkeitserklärung (für Nicht-Mitglieder) voraus. Derzeit arbeiten in Österreich 95% aller Arbeitnehmer unter dem Schutz eines Kollektivvertrages, eine Abdeckung, die ohne Pflichtmitgliedschaft kaum möglich wäre.⁵ Die Gegner der von ihnen so bezeichneten „Zwangs“mitgliedschaft übersehen, dass sie mit deren Abschaffung das gesamte System der Lohnbildung in Frage stellen.⁶

Die Kollektivvertragsverhandlungen sind zwangsläufig mühsam, von der Zahl her – von 860 Kollektivverträgen müssen jährlich 480 von den Sozialpartnern neu verhandelt werden – wie vom Zeitaufwand. Wenn der eingangs zitierte Journalist die Jahr für Jahr wiederholte Leier à la Löwinger-Bühne und Paprikahendl ironisiert und kritisiert, dass die Metaller auch nach der fünften Lohnrunde nichts zusammengebracht hätten, versteht er das dahinter stehende raffinierte Ritual nicht: ein System, das die Sozialpartner mit erstaunlichem psychologischem Verständnis entwickelt haben, um trotz ihrer zwangsläufig antagonistischen Interessen die Wahrscheinlichkeit von tragfähigen und sinnvollen Kompromissen zu erhöhen – und zwar ohne Gesichtsverlust der jeweiligen Gegenpartei. Um ein Scheitern zu vermeiden, beginnt das Ritual mit einer „Fühlungnahme“, bei der man zunächst die gegenseitigen Interessen abtastet. Dann legt man jeweils eigene Vorschläge vor, die zunächst natürlich weit auseinanderliegen und demgemäß von der jeweiligen Gegenseite zurückgewiesen werden. Diese Vorgangsweise ermöglicht einen Lernprozess über die

Schmerzgrenze des „Gegners“ – wie weit man also gehen kann. In weiteren Runden nähert man sich dann einem Kompromiss, den jeder „gerade noch vertreten kann“. Dazu kommen zwei weitere taktische Elemente: erstens, dass das Ergebnis vor der Presse gemeinsam als Erfolg verkündet wird – man verzichtet darauf, billigen Beifall der jeweiligen Funktionäre und Mitglieder dadurch zu erzielen, dass man die Maßlosigkeit der jeweils gegnerischen Forderungen anprangert und den eigenen Verhandlungserfolg hochpreist. Zweitens, dass in Krisenfällen immer noch eine Versicherung gegen ein endgültiges Scheitern besteht: Dann tritt nämlich die höchste Instanz in Aktion: Die Präsidenten setzen sich persönlich zusammen – und „der Sallinger und der Benya“, wie auch ihre weniger charismatischen Nachfolger, haben sich noch immer geeinigt!

3. Kann die Sozialpartnerschaft ohne Pflichtmitgliedschaft funktionieren?

Dass ein freier Arbeitsmarkt nicht zu gesellschaftlich akzeptierten Ergebnissen führt, wird kaum bestritten. Die Machtasymmetrie zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern ist zu groß – schon die Terminologie weist darauf hin –, und freiwillige Zusammenschlüsse leiden unter dem Trittbrettfahrer-Problem: dass erkämpfte Vorteile auch Nicht-Mitgliedern zugutekommen. Marktversagen trifft jedoch nicht bloß die Arbeitnehmer; bei den Arbeitgebern – den Unternehmern – ist „der Starke ... am mächtigsten allein“ (Schiller, Wilhelm Tell). Er braucht die Vereinigung nicht, lehnt daher die Mitgliedschaft ab – Industriellenvereinigung und VOEST sind deutliche Beispiele; die Kleinen hingegen brauchen die Interessenvertretung. Die Gewerkschaft hingegen leidet im Zeitalter abnehmender Solidarität unter dem Problem der Trittbrettfahrer – ihre Mitgliederdichte hat sich im letzten halben Jahrhundert halbiert,⁷ und Kleingruppen mit hohem Blockierungspotenzial (Piloten, Lokführer) tendieren zu Alleingängen. Mit anderen Worten: Ohne Pflichtmitgliedschaft auf beiden Seiten könnte das erfolgreiche österreichische System der Lohnbildung nicht funktionieren. Selbst konservative Journalisten betonen „[d]ie kostbare Pflichtmitgliedschaft der Kammern“.⁸

Auch von den Betroffenen wird die Pflichtmitgliedschaft deutlich befürwortet: Die Mitglieder der Arbeiterkammer sprachen sich 1996 in einer (von der Regierung angeordneten!) repräsentativen Mitgliederbefragung zu 91% dafür aus, die der Wirtschaftskammer zu 82%.⁹ Daran hat sich seit 1996 nichts geändert: 63% der Österreicher sehen die Sozialpartnerschaft im Großen und Ganzen als vorteilhaft, für 74% hat sie für Lohnverhandlungen eine große Rolle gespielt; jeweils ein Drittel glaubt, dass sie in Zukunft eine größere Rolle spielen wird bzw. dass sich nicht viel ändern wird, bloß

14% erwarten eine abnehmende Bedeutung.¹⁰ Nach einer kleineren Befragung (500 Befragte) im Frühjahr 2018 haben 69% eine sehr oder eher gute Meinung von der Sozialpartnerschaft.¹¹ Es entspricht daher nicht dem Wunsch der Österreicher, wenn sich vor allem die kleinere Regierungspartei „für eine Volksabstimmung zur Kammerzwangsmitgliedschaft aus[spricht]“ – mit der Drohung: „Ist diese nicht umzusetzen, dann sollte eine stufenweise Senkung auf 50 Prozent der derzeitigen Beitragshöhe in den nächsten fünf Jahren bei den Kammern umgesetzt werden, als deren Beitrag zu einer Lohnnebenkostensenkung.“¹² Die Unausgewogenheit dieser Drohung ist offensichtlich: Eine Senkung der AK-Umlage von 0,5% auf 0,4% würde die Sozialversicherungs-bedingten Lohnnebenkosten von etwa 17,5% minimal, um einen Zehntel Prozentpunkt, senken, das Kammerbudget jedoch um 20% reduzieren. Die Diskrepanz lässt vermuten, dass Entlastung der Unternehmer nicht der wahre Grund sein kann. Offenbar hat Barazon (2007, S. 122) richtig vorhergesehen: „Wenn der Kammer-Bürger den Regierenden zu lästig wird, könnte der Fall eintreten, dass das Parlament eine Reduktion der Kammerbeiträge beschließt und auf diese Weise die Interessenvertretungen schwächt. Es wäre daher sinnvoll, wenn die Vertretungsorgane der Kammern die Mitgliedsbeiträge festlegen, wie dies in Teilbereichen ohnehin der Fall ist.“ Letzteres entspricht allerdings nicht dem derzeit geltenden Recht.

4. Sozialpartnerschaft als Standortschädigung?

Die Frage, ob die Sozialpartnerschaft den Standort Österreich geschädigt hat, ist nicht leicht zu beantworten. Argumentiert wird zumeist mit einem Reformstau, der auch keineswegs zu bestreiten ist. Sind dafür aber die Sozialpartner verantwortlich? Manches spricht dagegen:

Zunächst einmal, dass Österreich bis um die Mitte der Nuller-Jahre rascher gewachsen ist als die meisten anderen EU-Staaten. Erst danach ist das österreichische Wachstum unter den Durchschnitt gefallen – hat sich aber die Sozialpartnerschaft seither geändert?

Zweitens besteht weitgehend Übereinstimmung, dass der mit Abstand größte Reformstau bei der ineffizienten Arbeitsteilung zwischen Bund und Ländern liegt.¹³ Dafür kann man die Sozialpartner aber kaum verantwortlich machen.

Drittens zeigt die Analyse eines Samples von 16 europäischen Ländern im Zeitraum 1990/2012, dass Volkswirtschaften mit hoher sozialpartner-schaftlicher Intensität eine überdurchschnittliche makroökonomische Performanz aufweisen.¹⁴

Viertens wird eine Studie des Wirtschaftsforschungsinstituts, deren erste Ergebnisse Badelt (2018) präsentierte, zeigen, dass Staaten mit

guter sozialpartnerschaftlicher Zusammenarbeit bis zuletzt bei den meisten wirtschafts- und sozialpolitischen Indikatoren besser abschnitten als die anderen: überdurchschnittliche wirtschaftliche Performanz, geringere Lohnspreizung, weniger Streiktage und eine faire Einkommensverteilung; der Niedriglohn-Sektor konnte klein gehalten werden.¹⁵ Badelt (2017, S. 402f) weist, darüber hinausgehend, darauf hin, dass der (positive) Einfluss der Sozialpartnerschaft auf das soziale Klima und die politische Stabilität nicht hoch genug eingeschätzt werden kann, und er sieht überdies eine Brückenfunktion der Sozialpartner, die man nicht als selbstverständlich annehmen dürfe.¹⁶

Fünftens ist ungeklärt, auf welche Weise die Sozialpartner den Standort geschädigt haben,¹⁷ und wie weit das Folge der Pflichtmitgliedschaft war. Überhöhte Löhne? Sie sind seit der Finanzkrise real langsamer gestiegen als in Deutschland oder im EU-Schnitt. Die hohe Steuerbelastung? Kaum Schuld der Sozialpartner. Der verhinderte 12-Studenten-Tag oder die Anhebung des kollektivvertraglichen Mindestlohns? Wohl kaum. Eher trugen die Sozialpartner zur Standortsicherung bei: Beispielhaft seien die verantwortungsbewusste Lohnpolitik, die Institutionen und Maßnahmen zur Aus- und Weiterbildung oder die Exportorganisation erwähnt. 1994 beschäftigte sich eine Beiratsstudie mit der Standort- und 1999 mit der Technologiepolitik, bereits 2001 und wieder 2017 mit der Digitalisierung, 2011 mit Migration und Integration.

Der Vorwurf der Standortschädigung scheint eher auf die Reduzierung der „Macht“ der Sozialpartner in den Institutionen der Selbstverwaltung zu zielen: im Sozialversicherungssystem generell, bei der Unfallversicherung oder beim Arbeitsmarktservice, um nur drei aktuelle Vorhaben zu erwähnen. Gesetzliche Reformen dieser Institutionen, Aufhebung der Pflichtmitgliedschaft und/oder Beschneidung der finanziellen Ressourcen durch Senkung der Kammerumlagen scheinen Elemente eines Zangenangriffs zu sein.

5. Ist die Sozialpartnerschaft tot?

Der Widerstand gegen die Sozialpartnerschaft ist nicht neu. Wegen ihrer vorparlamentarischen, nicht-öffentlichen Entscheidungsfindung, ihrer parteipolitischen Färbung sowie wegen des Interessenvertretungen innewohnenden Proporzprinzips wurde sie vor allem von denjenigen Verbänden und politischen Gruppen kritisiert, die ihr nicht angehören. Die Kritik intensivierte sich in den Achtzigerjahren sowohl von links (Grüne, KPÖ) als auch von rechts (FPÖ, BZÖ). Jörg Haider forderte bereits 2008 eine Reduktion der Arbeiterkammerumlage von 0,5% auf 0,3%, was auf eine Kürzung der Einnahmen der Arbeiterkammern um 40% hinausgelaufen wäre.

Zuletzt wurde die Kritik radikaler, zugleich auch widersprüchlich: Für den Präsidenten der Industriellenvereinigung, Georg Kapsch, hat Österreich „zwei Totengräber, den Föderalismus, wie wir ihn leben, und die Sozialpartnerschaft, wie wir sie heute leben“.¹⁸ Ein halbes Jahr darauf meinte hingegen Jörg Schelling als Finanzminister: „Die Sozialpartnerschaft ist tot. Sie weiß es nur noch nicht“;¹⁹ Abgeordneter Schellhorn ergänzte, die Sozialpartnerschaft „(g)ibt’s eh nicht mehr!“²⁰

Totengräber oder tot? Beide polemischen Aussagen mögen kleinste Ansätze eines wahren Kerns enthalten, sind aber maßlos übertrieben. Die Rahmenbedingungen haben sich seit der Herausbildung der österreichischen Sozialpartnerschaft in den 1950er-Jahren bis heute tatsächlich erheblich gewandelt. Integration und Globalisierung haben den Spielraum autonomer nationaler Politik und damit auch den Aktionsspielraum der Sozialpartnerschaft eingeschränkt, die Solidarität hat abgenommen. Dazu kommt, dass der verschärfte internationale Wettbewerb die Unternehmer und die kräftige Immigration aus Niedriglohnländern die Gewerkschaften zunehmend unter Druck setzen; weiters, dass die gegenwärtige Regierung – anders als die große Koalition – die Sozialpartner als Konkurrenz sieht. Andererseits haben die Sozialpartner ihre Grundfunktion, eine institutionalisierte Konfliktarena zur friedlichen Austragung von Interessengegensätzen zu sein, bis jetzt nicht eingebüßt. Das gilt in vollem Umfang für die Kollektivvertragsverhandlungen und etwas eingeschränkt für ihre übrigen Aktivitäten. Anders als die politischen Parteien bemühen sich die Sozialpartner weiterhin, Probleme und Herausforderungen im Dialog – also ohne offene Austragung von Konflikten – zu lösen und für alle Beteiligten akzeptable Lösungen zu erreichen. Das erfordert eine permanente Gesprächsbasis und einen laufenden Informationsaustausch. Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen untersucht weiterhin wirtschafts- und sozialpolitische Fragestellungen unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten und arbeitet entsprechende Empfehlungen aus; möglicherweise werden sie jetzt weniger beachtet als früher. Dass die Sozialpartner bei manchen Fragen, wie etwa der viel zitierten Flexibilisierung der Arbeitszeit, anders als etwa beim Mindestlohn, zuletzt keinen Kompromiss erzielen konnten, sollte ihnen nicht vorgeworfen werden; in jeder Politik gibt es zahllose Beispiele des Scheiterns.

6. Das schwindende Systemverständnis

Das größte Problem der Sozialpartnerschaft besteht darin, dass es ihr nicht gelungen ist, ihre Stellung im System und ihre daraus resultierende Bedeutung entsprechend zu kommunizieren. Mit einer gewissen Introvertierung hat sie sich allerdings darum auch nicht ernstlich bemüht. So sind

ihre Leistungen selbstverständlich geworden, und ihre (echten wie ihre bloß behaupteten) Schwächen bilden eine offene Flanke für Kritik. Sinnvolle Reformvorschläge setzen voraus, die Vorzüge und die Schwächen der Sozialpartnerschaft vorurteilslos zu überdenken. Zunächst zu den Vorzügen: Was können die Sozialpartner, was andere nicht können?

An erster Stelle ist wohl die Kultur des Kompromisses zu nennen: Die Sozialpartner müssen mit ihrem jeweiligen Gegenüber verhandeln; politische Alleingänge sind so gut wie unmöglich. Anders als in der Politik ist ein Überstimmen des Partners unmöglich, die mühsame Suche nach einem Kompromiss daher unverzichtbar. Die Sozialpartner wissen, dass sie laufend, zumeist monatlich, zusammenkommen (müssen); ein Versuch zu tricksen müsste das Vertrauen zerstören und den Erfolg künftiger Verhandlungen vereiteln.

Zweitens haben die Sozialpartner aus ihrer langen Erfahrung eine spezifische Taktik der Kompromissfindung entwickelt, die ein entscheidender Bestandteil der Kultur des Kompromisses ist. Wie Abschnitt 2 gezeigt hat, haben sie gelernt, sich an Kompromisse langsam, in mehreren Runden, heranzutasten, die Schmerzgrenze des Gegners auszuloten und auf großspurige Ankündigungseffekte wie auf billigen Triumph nach einem Verhandlungserfolg zu verzichten. Es ist bedauerlich, dass nicht bloß die Öffentlichkeit, sondern – wie das Eingangszitat zeigt – mehr noch die Medien die Elemente einer solchen Taktik der Kompromissfindung nicht mehr verstehen und Kompromisse in der Politik ein schlechtes Image haben, vielfach als „faul“ angesehen werden, nicht als Wesenselement einer pluralistischen Demokratie.

Als drittes Spezifikum der Sozialpartnerschaft sind ihre Langfristorientierung und ihr Verzicht auf Populismus hervorzuheben. Nicht bloß wegen der zunehmenden Bedeutung der Wechselwähler tendieren die Politiker – nicht bloß der Opposition, sondern neuerdings auch der Regierungen – zu Kurzfristorientierung ihrer Ankündigungen und Aktionen. Der Blick auf den jeweils nächsten Wahltermin verleitet sie zur Zuspitzung ihrer Positionen und zum Populismus. Ihr Verständnis für Kompromisse ist beschränkt, und sie tendieren dazu, potenzielle Kritiker auszuschalten. Den Spitzen der Sozialpartner, die infolge der eher indirekten Wahlen in den Verbänden weniger leicht abgewählt werden können (siehe dazu den folgenden Abschnitt), fällt es leichter, kurzfristig unpopuläre, aber längerfristig wichtige Ziele zu verfolgen. Besonders deutlich fällt das bei den Lohnverhandlungen auf: Wären die Verhandlungspartner – wie anderswo – ausschließlich auf den Abschluss von Kollektivverträgen beschränkt und aller ihrer sonstigen Funktionen entkleidet, könnten sie weder gesamtwirtschaftliche Aspekte – vor allem die Wettbewerbsfähigkeit – berücksichtigen, noch wäre es möglich, durch eine solidarische Lohnpolitik möglichst der Tendenz zur gesellschaftlichen Polarisierung entgegenzuwirken.²¹

Viertens ist hervorzuheben, dass die Sozialpartner zumeist nicht nur die Interessen ihrer Mitglieder vertreten. Anders als in pluralistischen Systemen der Interessendurchsetzung, in denen starke und finanziell gut ausgestattete Lobbygruppen die Politik auf intransparenten Kanälen beeinflussen – ohne Verhandlungsverpflichtung mit dem politischen Gegenüber –, bemühen sich die Sozialpartner, schon wegen der Größe ihrer Klientel, zumeist auch das gesellschaftliche Wohl im Blick zu behalten.

Schließlich beruhen sozialpartnerschaftliche Systeme zu einem erheblichen Maß auf Elementen der Autonomie und der Selbstverwaltung; in einem System, das auf Subsidiarität und Effizienz setzt, sollten diese eher gestärkt als beseitigt werden.

7. Behauptete und wahre Mängel der Sozialpartnerschaft?

Soweit zu den Vorzügen des österreichischen Sozialpartnersystems. Wo liegen seine Mängel? Und sind die angepeilten Reformen geeignet, Schwächen des Systems zu beseitigen?

An erster Stelle ist wohl der Vorwurf zu nennen, die Sozialpartner bildeten eine Nebenregierung: Sie arbeiteten die Gesetzesvorschläge eigenmächtig aus, und ihre Funktionäre in Regierung und Parlament sicherten deren Realisierung im Gesetzgebungsprozess. Der erste Teilaspekt, Ausarbeitung von Gesetzesvorschlägen, erscheint als solcher wenig problematisch. Die Sozialpartner verfügen über entsprechend qualifiziertes Personal, und eine frühzeitige Abstimmung unter den Hauptbetroffenen ist eher von Vorteil. Sofern der jeweilige Entwurf der Sozialpartner deren Interessen zulasten Dritter verfolgt, können das Regierung und Parlament korrigieren. Problematisch wird es allerdings, wenn die Sozialpartner in Regierung und Parlament dominieren. In der Großen Koalition des letzten Jahrzehnts waren jeweils fünf bis sechs Sozialpartner Regierungsmitglieder,²² und auch im Parlament sind sie maßgeblich vertreten. Das ist ein Verstoß gegen das Prinzip der Gewaltenteilung, der ernst genommen werden sollte.²³

Zweitens wird den Sozialpartnern vorgeworfen, eine intransparente Machtelite darzustellen, mit einem Mangel an interner Demokratie. Das ist nicht falsch: Die Wahl der Präsidenten erfolgt generell nicht durch die Mitglieder, sondern indirekt durch die Funktionäre, und die Organisation ist hierarchisch. Dem Vorwurf ist jedoch entgegenzuhalten, dass dem Mangel direkter Wahlen der Vorteil gegenübersteht, dass die Sozialpartner unter weniger Populismusdruck stehen, sodass sie auch die längerfristigen Interessen ihrer Mitglieder verfolgen können.

Die indirekte Wahl der Präsidenten hat den weiteren Nachteil eines erheblichen Einflusses der Funktionäre. Zwar betonen die Präsidenten

gerne – zuletzt etwa auf der Tagung „Die Rolle der Sozialpartner in der Vergangenheit und Zukunft der Republik Österreich“ (23.4.2018) – dass sie die Interessen ihrer Mitglieder sehr genau kennen, doch entsteht vielfach der Eindruck, dass die Funktionäre ihrem Ohr näher stehen. Das und auch die langen und undurchsichtigen Abstimmungsprozesse, bereits innerhalb der Kammern und dann zwischen den Sozialpartnern, verstärken unter den Bürgern das Gefühl, intransparenter Entscheidungsbildung innerhalb einer demokratisch bloß beschränkt legitimierten Machtelite ausgeliefert zu sein. Andererseits sollte nicht übersehen werden, dass sich die Sozialpartner bezüglich intransparenter Machtelite und Mangel an interner Demokratie von den politischen Parteien nicht signifikant unterscheiden.

Der vielfach behauptete Vorwurf der Verfolgung von Partikularinteressen und der Einigung zulasten Dritter ist schwer nachzuweisen und wenig dokumentiert. Die Verhinderung der Geschäftsöffnung am Sonntag ist dafür kein Beweis, eher die Verwässerung der Reform der Gewerbeordnung. Pernicka (2017) meint, dass die hohe Konzentration der Interessenverbände und die – ungeachtet ihrer jeweiligen soziökonomischen Stärke – sozialpartnerschaftlichen Verhandlungen auf Augenhöhe zu einer Überbetonung der Einflusslogik zulasten der Mitgliedschaftslogik geführt haben. Erzielte Abschlüsse in Kollektivvertragsverhandlungen kämen, wie Eppel et al. (2017) gezeigt hätten, einem wachsenden Teil der atypisch, diskontinuierlich und prekär Beschäftigten nur mehr eingeschränkt zugute; vor allem hätte sich die Position von MigrantInnen erheblich verschlechtert.²⁴ Als erste Ansätze von Reaktionen auf diese Entwicklungen seien etwa die Flexpower-Beratung für freie DienstnehmerInnen und Neue Selbstständige und die Anlaufstelle zur gewerkschaftlichen Unterstützung undokumentiert Arbeitender (UNDOK) erwähnt:

Die derzeit von der Regierung forcierte Diskussion kritisiert vor allem die aufwändige Organisation der Kammern und ihre abnehmende Lösungskompetenz. Ersteres ist sicherlich nicht falsch: Die aufwändige Verschränkung regionaler mit fachspezifischer Organisation bietet in den Kammern Rationalisierungspotenzial, und auch manche der Leistungen sind eher historisch zu erklären. Allerdings sind das Fragen, die eigentlich die Mitglieder zu entscheiden hätten – wieweit sie die jeweilige Beitrags-Leistungs-Relation für passend halten; nach den in Abschnitt 3 angeführten Umfragen dürften sie jedoch im Großen und Ganzen zufrieden zu sein.

Mangelnde Lösungskompetenz, dass es den Sozialpartnern zunehmend schwerer fällt, gemeinsame Lösungen zu finden, ist hingegen leichter zu behaupten als zu beweisen. Zwar ist eine gewisse Schwerfälligkeit der Abstimmungsprozesse kaum zu leugnen, und sie hat mit der zunehmenden Komplexität der Probleme vermutlich zugenommen; das ist jedoch unvermeidliche Folge des Zwangs, Kompromisse zu finden. Für die

Kollektivvertragsverhandlungen stimmt der Vorwurf abnehmender Lösungskompetenz sicher nicht, und die Vorschläge und Maßnahmen zur Milderung der Folgen der Finanzkrise erfolgten im bewährten Stil. Bei der Reform der Gewerbeordnung bremsten die Sozialpartner, und über die Flexibilisierung der Arbeitszeit konnten sie sich nicht einigen; es darf allerdings nicht übersehen werden, dass im Kollektivvertrag der Metaller diesbezüglich doch erste Lösungsansätze gefunden werden konnten. Insgesamt sollte die Kritik an der Lösungskompetenz der Sozialpartner nicht übertrieben werden; das Problem ist nicht neu – auch früher gab es Probleme, welche die Sozialpartner nicht lösen konnten –, und dass die Erfolgsbilanz der Regierungen ohne Sozialpartner besser gewesen wäre, ist unwahrscheinlich, wenn auch nicht leicht zu beweisen.

Neben ihren Vorteilen hat die Sozialpartnerschaft somit durchaus auch Nachteile und dementsprechenden Reformbedarf. Die Regierung diskutiert eine Aufhebung der Pflichtmitgliedschaft und strebt eine Kürzung der Kammerumlagen an, um dadurch Reformdruck auszuüben; weiters eine Einschränkung der „Nebenregierungs-Funktionen“ der Sozialpartner: Beseitigung oder Einschränkung der Autonomie der Selbstverwaltung durch Zusammenlegung der Sozialversicherungsanstalten, Auflösung der eigenständigen Unfallversicherung oder Stärkung des Regierungseinflusses auf Arbeitsmarktservice und ORF. Sind diese Vorschläge zielführend bzw. reichen sie aus?

Dass die Aufhebung der Zwangsmitgliedschaft und eine deutliche Senkung der Umlagen höchst problematisch wäre, wurde in Abschnitt 3 bereits gezeigt. Eine Stärkung des Regierungseinflusses wäre im Fall des ORF demokratiepolitisch höchst bedenklich und im Fall des Arbeitsmarktservice zumindest diskussionsbedürftig. Eine Reform, weniger der Sozialversicherung als des Gesundheitswesens als solches, wäre hingegen dringend erforderlich. Vordringlich ist dabei aber nicht die Zusammenlegung von Trägern, sondern die Reorganisation der Leistungs- und Finanzierungsströme.²⁵ Die tatsächliche Schwäche der mangelnden Gewaltenteilung wie auch die Frage der Stärkung demokratischer Prozesse in den Kammern wird in der gegenwärtigen Reformdiskussion hingegen nicht einmal angesprochen.

Badelt (2017) hat zwei Varianten einer Reform vorgeschlagen: „Positionierung als reine Interessenvertretung“ bzw. „Ausweitung der Themenfelder auf die gesamte Gesellschaft“. Im ersten Fall müssten sich die Sozialpartner auf Lohnbildung und Arbeitsverhältnisse konzentrieren, dürften und sollten zwar lobbyieren, aber nicht in Regierung und gesetzgebenden Körperschaften vertreten sein. Im zweiten Fall würden sie als „Katalysator für die Vorbereitung (und wohl auch Umsetzung) einer ‚sachorientierten Wirtschaftspolitik‘ wirken“ und ihre Kompromisskompetenz einbringen. Badelt zeigt eine gewisse Präferenz für das zweite Szenario, „in einem

Umfeld, das durch Populismus und durch gezielte Polarisierung gekennzeichnet ist“, im Sinn einer „Förderung einer kultivierten politischen Streitkultur“. Dem Vorschlag des Verbots einer Regierungsbeteiligung von Funktionären der Sozialpartner ist im Rahmen dieses Konzepts voll zuzustimmen. Weniger klar ist, warum die Funktionäre nicht Abgeordnete sein sollten. Sie vertreten wichtige und große Teile der Gesellschaft. Da die Sozialpartner den politischen Parteien ohnedies nahestehen, sollte eine Kandidatur im Rahmen der jeweiligen Listen kein Problem darstellen. Allerdings müsste darauf geachtet werden, dass die Sozialpartner nicht – wie bisher – überproportional vertreten sind, und eine etwas stärkere Demokratisierung der Kammern wie stärkere Bemühungen, Entscheidungsprozesse transparenter zu machen und besser zu kommunizieren, würde die Begründung eines solchen Vorschlags erleichtern.

Anmerkungen

- ¹ Auf Arbeitnehmerseite verhandelt die Gewerkschaft die Löhne, nicht die Arbeiterkammer, weil gesetzliche Interessenvertretungen nur dann verhandeln dürfen, wenn es keine entsprechende freiwillige Interessenvertretung gibt („Vorrangregelung“). Ferner haben nur die Gewerkschaften eine nach Branchen aufgestellte Organisation, die Arbeiterkammer ist hingegen branchenübergreifend und regional organisiert und hat andere Aufgaben.
- ² So etwa lobt der OECD-Länderbericht (2013) Österreichs Sozialpartnerschaft als Erfolgsfaktor und betont den Vorteil des sozialpartnerschaftlichen Ansatzes, der dazu beiträgt, Reformen auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten voranzutreiben.
- ³ Tichy (2017b) 188.
- ⁴ Im Rahmen der Selbstverwaltung übernehmen die Sozialpartner eine Vielzahl von Verwaltungsaufgaben, die zentraler Teil des österreichischen Sozialstaats sind. Die (soziale) Selbstverwaltung stellt eine demokratische Form der gleichberechtigten Mitbestimmung zwischen den Interessen von Kapital und Arbeit dar. Sie ist zugleich effizient, da der institutionalisierte Interessenausgleich zwischen Kapital und Arbeit Transaktionskosten spart.
- ⁵ In Deutschland sind es nur etwa die Hälfte, in den USA nur 14%.
- ⁶ Die Kollektivverträge regeln alle Ansprüche, die nicht im Gesetz stehen bzw. über das Gesetz hinausgehen. Am wichtigsten sind die Mindestlöhne/-gehälter in der jeweiligen Branche sowie das Urlaubs- und Weihnachtsgeld (13. und 14. Monatsbezug), das ausschließlich im Kollektivvertrag geregelt ist. Ohne Kollektivverträge gäbe es auch keine Sonderregelungen wie Schutzbestimmungen bei Kündigung, Bezahlung von Überstunden, Zulagen, Prämien, Taggelder, Freizeitansprüche etc.
- ⁷ Visser (2015).
- ⁸ Barazon (2007).
- ⁹ Die Beteiligung war allerdings mit 67% (AK) und 36% (WK) eher gering; das spiegelt nicht bloß das Trittbrettfahrerprinzip, sondern auch, dass die Pflichtmitgliedschaft nicht als ernstes Problem gesehen wird.
- ¹⁰ SWS (2018) 88ff.
- ¹¹ Profil (30.4.2018) 13. Dementsprechend ätzt das Journal auf S. 22: „Über eine derartige Zwei-Drittel Mehrheit verfügt Schwarz-Blau nicht.“ Nach der Eurobarometer-Umfrage

von November 2017 vertrauen 46% der Österreicher der Regierung und bloß 34% den politischen Parteien.

- ¹² <https://www.fpoe.at/.../wozu-brauchen-wir-die-sozialpartner-noch> (abgerufen am 26.4.2018). Interessanterweise bezieht sich die Kritik der Regierung primär auf die Arbeiterkammer und das System der Sozialversicherung, weniger auf die Wirtschaftskammer; die Landwirtschaftskammer wird nirgendwo auch nur erwähnt. Ausführungen über Art und Ausmaß einer dringend erforderlichen *generellen* Senkung der Lohnnebenkosten, zu der die Senkung der Kammerumlage einen „Beitrag“ leisten sollte, fehlen im Regierungsprogramm.
- ¹³ Tichy (2017a).
- ¹⁴ Leibrecht, Rocha-Akis (2014).
- ¹⁵ Der Anteil der Einkommen unterhalb der Niedriglohnschwelle (zwei Drittel des Medianbruttostundenlohns) liegt mit 15% unter dem deutschen (22%) und hat im letzten Jahrzehnt auch weniger stark zugenommen; Teitzer et al. (2014).
- ¹⁶ Badelt (2018).
- ¹⁷ Manager schätzen den österreichischen Standort, relativ zu anderen, keineswegs so schlecht ein wie die Regierung: „Natürlich wird gerne geraunzt, und dafür gibt es auch Gründe, aber insgesamt sind die Rahmenbedingungen schon okay. Das beginnt bei der Lebensqualität und der Sicherheit, aber auch wenn ich an den Standortfaktor Steuer denke, gibt es für ein Unternehmen wie die Strabag, das neben dem operativen Geschäft auch eine Holdingfunktion hat, durchaus schlechtere Standorte“ (Th. Birtel, CEO von StrabagSE, in: *corporatAID Magazin* Mai/Juni [2018] S. 6).
- ¹⁸ Die Presse (19.10.2016).
- ¹⁹ Oberösterreichische Nachrichten (6.5.2017).
- ²⁰ Nationalrat, XXV. GP, Stenographisches Protokoll, 199. Sitzung, S. 23.
- ²¹ Bock-Schappelwein (2016); Tichy (2017b).
- ²² Lehner (2018).
- ²³ Derzeit befindet sich allerdings bloß ein Kammerfunktionär in der Regierung.
- ²⁴ Fernández-Macías et al. (2012).
- ²⁵ Die politische Diskussion überschätzt die Effizienzgewinne von Fusionen und unterschätzt deren Probleme; P. Druckers Warnung: „*Two out for five mergers are outright disasters, two neither live nor die, and one works.*“ Die zentralen Schwächen des Systems liegen weder bei der Zahl der Kassen noch beim Einfluss der Sozialpartner, sondern der Relation von stationärer und ambulanter Behandlung („*over-hospitalisation*“) und bei der Trennung von Leistungsbesteller und Finanzier.

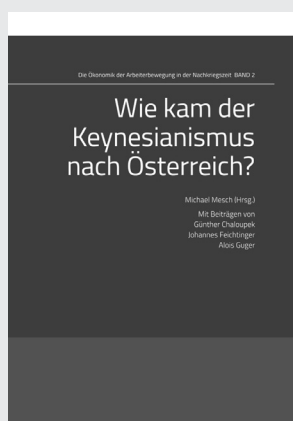
Literatur

- Badelt, Christoph, Österreich – Wie geht es weiter?, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 3 (2017) 401-408.
- Badelt, Christoph, Wert der österreichischen Sozialpartnerschaft für Wirtschaft und Gesellschaft (= Referat auf der Tagung „Die Rolle der Sozialpartner in der Vergangenheit und Zukunft der Republik Österreich“, Wien, 23. April 2018).
- Barazon, Ronald, Die kostbare Pflichtmitgliedschaft der Kammern (Wien 2007); online: <http://www.jahrbuch-politik.at/wp-content/uploads/Ronald-Barazon-Die-kostbare-Pflichtmitgliedschaft-der-Kammern.pdf>.
- Bock-Schappelwein, Julia, Digitalisierung und Arbeit, in: Peneder, Michael; u. a., *Ökonomische Effekte der Digitalisierung in Österreich* (WIFO, Wien 2016) 110-131.
- Eppel, Rainer; Leoni, Thomas; Mahringer, Helmut, Österreich 2025. Segmentierung des Arbeitsmarktes und schwache Lohnentwicklung in Österreich (WIFO, Wien 2017).

- Fernández-Macías, Enrique; Hurley, John; Storrie, Donald, Transformation of the Employment Structure in the EU and USA, 1995-2007 (Houndmills 2012).
- Lehner, Lukas, Ist Österreichs Revival der Sozialpartner nach einem Jahrzehnt am Ende?, in: A&W Blog (2.1 2018); (abgerufen am 1.6.2018).
- Leibrecht, Markus; Rocha-Akis, Silvia, Sozialpartnerschaft und makroökonomische Performance, in: WIFO-Monatsberichte 87/8 (2014) 555-567.
- OECD, Economic Survey Austria 2013 (Paris 2013).
- Pernicka, Susanne, Die österreichische Sozialpartnerschaft als institutionalisierte Konfliktarena zwischen Einfluss- und Mitgliedschaftslogik, in: A&W Blog (13.12.2017); (abgerufen am 7.5.2018).
- SWS, SWS-Bildstatistiken. Einstellung der ÖsterreicherInnen zur Sozialpartnerschaft, in: SWS Rundschau 58/1 (2018) 87-94.
- Teitzer, Roland; Fritsch, Nina-Sophie; Verwiebe, Roland, Arbeitsmarktflexibilisierung und Niedriglohnbeschäftigung: Deutschland und Österreich im Vergleich, in: WSI-Mitteilungen 67/4 (2014) 257-266.
- Tichy, Gunther, Geht der Arbeitsgesellschaft die Arbeit aus?, in: WIFO-Monatsberichte 89/12 (2016) 853-871.
- Tichy, Gunther, Mangelnde Effizienz als Erfolgsbremse, in: WIFO-Monatsberichte 90/9 (2017a) 677-699.
- Tichy, Gunther, Polarisierung der beruflichen Anforderungen durch die Digitalisierung?, in: WIFO-Monatsberichte 91/3 (2017b) 177-190.
- Visser, Jelle, The ICTWSS Database 5.0 (AIAS, Amsterdam 2015).

OGB VERLAG

www.ogbverlag.



Wie kam der Keynesianismus nach Österreich?

Michael Mesch (Hrsg.), Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Arbeiterkammer Wien und Geschäftsführender Redakteur der Quartalszeitschrift „Wirtschaft und Gesellschaft“.

Mit Beiträgen von

Günther Chaloupek, Johannes Feichtinger, Alois Guger.

Die Ökonomik der Arbeiterbewegung in der Nachkriegszeit Band 2

112 Seiten / ÖGB-Verlag / 2016

ISBN 978-3-99046-227-0 / EUR 19,90

Von jenen österreichischen ÖkonomInnen, die in den 1930er-Jahren Österreich verlassen mussten, machten sich einige im britischen oder amerikanischen Exil mit den neuen ökonomischen Ideen von John Maynard Keynes und dessen Umfeld vertraut. Nach dem Krieg sorgten Zurückgekehrte aus diesem Personenkreis wie Josef Steindl, Kurt Rothschild, Stefan Wirlandner, Philipp Rieger, Eduard März, Maria Szécsi, Karl Forchheimer, Theodor Prager und andere dafür, dass diese theoretischen Ansätze und wirtschaftspolitischen Konzepte in Österreich zur Verbreitung und praktischen Anwendung gelangten. Aufnahme fanden die KeynesianerInnen vor allem am WIFO und in der Arbeiterkammer Wien. Die von Rothschild, Steindl und später auch von Kazimierz Łaski am WIFO entwickelten theoretischen Ansätze bildeten die konzeptionelle Grundlage für den wirtschaftspolitisch erfolgreichen Austro-Keynesianismus. Auf Initiative von Wirlandner erfolgte in der Wiener AK 1957 die (Neu-)Gründung der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung. Eduard März war ihr erster Abteilungsleiter. Diese Abteilung profilierte sich in der Folge als Denkfabrik keynesianischer Wirtschafts- und Wachstumspolitik. In den 1950er- und 1960er-Jahren gelang es diesen keynesianischen ÖkonomInnen, führende FunktionärInnen des ÖGB, der Wiener Arbeiterkammer und der SPÖ von der Eignung ihrer wirtschaftspolitischen Konzepte zu überzeugen.

BESTELLUNG IM THEMENSHP 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



BÜCHER

Zur makroökonomischen Politik in der Ära Kreisky

Rezension von: Christian Dirninger, Austro-Keynesianismus.
Zur wirtschaftspolitischen Rolle des Staates, Böhlau Verlag, Wien 2017,
359 Seiten, gebunden, € 43; ISBN 978-3-205-20519-7.

Jede Generation schreibt die Geschichte neu, heißt es. Das gilt wohl auch für die Wirtschaftsgeschichte, ist doch die Bewertung von bestimmten historischen Phasen wirtschaftlicher Entwicklung stark abhängig von den jeweils aktuellen Tendenzen und Problemlagen sowie den dominanten wirtschaftstheoretischen Ansätzen und wirtschaftspolitischen Ideologien.

Die Kreisky-Ära (1970-1983) war insofern stark prägend für die weitere wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Zweiten Republik, als die wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen dieser Zeit weit über sie hinauswirkten und in vielerlei Hinsicht nach wie vor wirksam sind:¹ Die österreichische Gesellschaft verordnete sich einen kräftigen Modernisierungsschub. In wirtschaftlicher Beziehung holte Österreich stark auf, und Mitte der 1980er-Jahre lag das österreichische Pro-Kopf-BIP bereits deutlich über dem Durchschnitt der EU-15.² Wichtige infrastrukturelle und institutionelle Grundlagen für die weitere Modernisierung Österreichs wurden in jenen eineinhalb Jahrzehnten gelegt. Der Wohlfahrtsstaat wurde zum Nutzen der gesamten Bevölkerung entscheidend erweitert und vertieft. Im Gegensatz zu den meisten anderen westeuropäischen Ländern gelang es, die Vollbeschäftigung bis Mitte der 1980er-Jahre aufrechtzuerhalten.

Es ist daher nicht verwunderlich, dass sich ÖkonomInnen, SozialwissenschaftlerInnen und WirtschaftshistorikerInnen immer wieder aufs Neue mit der Wirtschaftspolitik der Kreisky-Ära auseinandergesetzt haben: Noch während der Kreisky-Ära, nämlich 1982, widmeten die „Wirtschaftspolitischen Blätter“ ein Heft dem Thema „Austro-Keynesianismus“. Rund ein Jahrzehnt später, 1993, gaben Fritz Weber und Theodor Venus einen Sammelband heraus, in dem sich zahlreiche prominente ÖkonomInnen mit Aspekten der Wirtschaftspolitik der Kreisky-Ära befassten. Im darauffolgenden Jahr erschien Gunther Tichys Monografie „Austro-Keynesianismus“. Fünfzehn Jahre später, 2008, fragten sich Günther Chaloupek und Markus Marterbauer in der Festschrift für Jürgen Kromphardt: „Was bleibt vom Austro-Keynesianismus?“

Im Vorjahr schließlich war eine vierte Welle der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der Wirtschaftspolitik der 1970er- und 1980er-Jahre zu verzeichnen: Ewald Walterskirchen und Gunther Tichy editierten die Analyse von Wirtschaft und Wirtschaftspolitik in der Ära Kreisky aus der Feder des 2015 verstorbenen Hans Seidel, dem Erfinder des Begriffs „Austro-Keynesianismus“ und einer von dessen wichtigsten Architekten. Und Christian Dirninger, Wirtschaftshistori-

ker an der Universität Salzburg, befasst sich in der vorliegenden Monografie ebenfalls mit dem Austro-Keynesianismus.³

Stakkato der Schocks

In wirtschaftlicher Hinsicht waren die Jahre 1970 bis 1983 äußerst turbulent, geprägt zunächst von der längsten und auftriebsstärksten Hochkonjunktur der österreichischen Wirtschaftsgeschichte und dann von von einem wahren Stakkato an realen, monetären, institutionellen oder wirtschaftspolitischen Schocks.

In den sieben Jahren von 1968 bis 1974 lag die jährliche reale BIP-Wachstumsrate zwischen 4% und 6,5% (!). Die Serie der Schocks begann mit der Dollar-Abwertung im August 1971 („Nixon-Schock“), gefolgt vom Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems fester Wechselkurse im März 1973, dem ersten Ölpreisschock ab Oktober 1973 (Jom-Kippur-Krieg), der ersten schweren Nachkriegsrezession der Weltwirtschaft 1974/75, dem Übergang zu einer restriktiven Geldpolitik ab 1979, eingeleitet durch die Fed („Volcker-Schock“), dem zweiten Ölpreisschock 1979-1981, der weltweiten Rezession 1981/82 und mehreren Wechselkursschocks, v. a. durch Abwertungen der italienischen Lira. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang auch der Paradigmenwechsel in Wirtschaftstheorie (von Keynes zur Neoklassik) und Wirtschaftspolitik (von keynesianischer Makropolitik zu Monetarismus, Angebotsökonomie und Neoliberalismus).

Die äußeren Umstände, mit denen sich die österreichische Wirtschaftspolitik auseinandersetzen hatte, waren also nicht gerade einfache. Der *policy-mix*, für den sich Ende der 1970er-Jahre die Bezeichnung „Austro-Keynesianismus“ durchsetzte, war eine pragmatische, originäre, unkonventionelle, aber konsistente wirtschaftspolitische Strategie, mit einer eindeutigen Priorität für Vollbeschäftigung, die grundlegend auf dem keynesianischen Konzept makroökonomischer Globalsteuerung beruhte und flexibel auf die vielfältigen ökonomischen und politischen Herausforderungen der 1970er- und frühen 1980er-Jahre reagierte.

Elemente der Makro-Steuerung

Die wichtigsten Elemente der makroökonomischen Steuerung im Austro-Keynesianismus waren:

- antizyklische Budgetpolitik,
- (Voll-)Beschäftigungspolitik,
- mittelfristig produktivitätsorientierte Lohnpolitik,
- Hartwährungspolitik,
- Sicherung einer hohen Investitionsneigung im öffentlichen und privatwirtschaftlichen Sektor,
- Ausbau des Systems sozialer Sicherung und
- Konzertierung der Wirtschaftspolitik zwischen Regierung, Sozialpartnern und OeNB.

Ganz im Sinne von Keynes und des Postkeynesianismus zielte seine Wirtschafts- und Sozialpolitik auf vielfältige Weise darauf ab, die Erwartungen nicht nur der Investoren, sondern auch jene der privaten Haushalte zu stabilisieren. Der

Austro-Keynesianismus war also keineswegs der *Income-expenditure*-Keynesianismus der Hydrauliker und schon gar nicht der Staatsausgaben-Keynesianismus der Fiskalisten, er war „vielmehr Wirtschaftspolitik im Bewusstsein der Gefahren von Investitionsattentismus, Unterbeschäftigungsgleichgewicht, Verteilungskämpfen, Kosteninflation und Finanzkrisen“, wie Gunther Tichy (1982, S. 58) prägnant betonte.

Unkonventionell war im Austro-Keynesianismus u. a. die Zuordnung von Instrumenten zu Zielen des „magischen Vielecks“. Im Rahmen von konventioneller keynesianischer Makropolitik sollte das Beschäftigungsziel durch Nachfragesicherung mittels Fiskalpolitik erreicht werden, Preisstabilität durch geldpolitische Maßnahmen der Zentralbank und das Zahlungsbilanzgleichgewicht durch Wechselkurspolitik.⁴

In Österreich entwickelte sich ein anderes Muster der Zuordnung:

- Auch im Austro-Keynesianismus hatte die Budgetpolitik die Nachfrage zu stabilisieren und auf diese Weise einen hohen Beschäftigungsstand zu sichern.
- Üblicherweise wird keynesianische Vollbeschäftigungspolitik mit größerer Bereitschaft zur Hinnahme von Inflation und mit dem Einsatz des Instruments der Währungsabwertung zur Nachfragesicherung in Zusammenhang gebracht. Die österreichischen Entscheidungsträger hingegen wählten Anfang der 1970er-Jahre die Hartwährungspolitik als Antiinflationinstrument. Die Fixierung des Wechselkurses gegenüber den preisstabilen Handelspartnern (BRD, CH, Benelux) sollte die importierte Kosteninflation dämpfen und die Anreize für die Sozialpartner zu einer mittelfristig produktivitätsorientierten Lohnpolitik verstärken.
- Der Lohnpolitik der Sozialpartner und dem informellen System von Preiskontrollen fiel somit die Aufgabe zu, die Binnenteuerung zu kontrollieren und solcherart die preisliche Wettbewerbsfähigkeit zu wahren und damit das außenwirtschaftliche Gleichgewicht abzustützen.

Instrumente und Funktionen im Einzelnen

* Gemäß dem Konzept der antizyklischen Fiskalpolitik hatte in Rezessionen zusätzliche Nachfrage der öffentlichen Haushalte (Zulassen des Wirksamwerdens automatischer Stabilisatoren, Erhöhung von öffentlichen Investitionen und Konsum durch diskretionäre Maßnahmen) den Nachfragerückgang im privatwirtschaftlichen Sektor (Investitionen, Konsum der privaten Haushalte, Exporte) zu kompensieren und auf diese Weise für die Erhaltung eines hohen Beschäftigungsstandes zu sorgen. Über den Konjunkturzyklus hinweg sollte ein Budgetausgleich angestrebt werden.⁵

* Im Zusammenhang mit der Beschäftigungspolitik betonte Kurt Rothschild (1993, S. 135) die überragende Bedeutung der Tatsache, dass in der Ära Kreisky „die wirtschaftspolitische Ausrichtung sehr stark durch das Vollbeschäftigungsziel beeinflusst war und blieb“. Österreich beteiligte sich eben *nicht* an der konservativen Wende zu Monetarismus und Angebotsökonomie, die in der 2. Hälfte der 1970er-Jahre einsetzte und die Hinnahme steigender Arbeitslosigkeit zugunsten

strikt definierter Preisstabilität implizierte. In vielen Bereichen der österreichischen Wirtschaftspolitik wurden Beschäftigungsaspekte mitberücksichtigt. Die antizyklische Budgetpolitik bewirkte u. a. auch ganz bewusst eine Ausweitung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor. Weitere Elemente der Beschäftigungspolitik in der Ära Kreisky waren die Arbeitszeitverkürzung (Reduktion der wöchentlichen Normalarbeitszeit von 45 auf 40 Stunden in 3 Etappen 1970-1975 durch Generalkollektivvertrag zwischen ÖGB und BWK), die Verringerung der Gastarbeiterzahl ab Mitte der 70er-Jahre, Frühpensionierungen und die Hortung von Arbeitskräften durch die verstaatlichte Industrie in Rezessionsphasen.

* Schon seit Mitte der 1950er-Jahre orientierte sich die Lohnpolitik des ÖGB an der Teuerung (Veränderung des Verbraucherpreisindex) und am mittelfristigen Trend der realen gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität (BIP je Beschäftigten).⁶

Diese produktivitätsorientierte Lohnpolitik sichert zum einen durch die Berücksichtigung der Inflation im zurückliegenden Jahr den Erhalt der Kaufkraft der unselbstständig Beschäftigten und gewährleistet zum anderen den ArbeitnehmerInnen die volle Teilhabe am Ertrag des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritts. Der Anteil der Arbeitseinkommen am Sozialprodukt wird somit stabilisiert.

Die in Einklang mit dem Produktivitätsfortschritt steigenden Realeinkommen der ArbeitnehmerInnen wirken sich positiv auf die Entwicklung des privaten Konsums aus, der mit Abstand größten Komponente der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage.

Produktivitätsorientierte Lohnpolitik berücksichtigt sowohl die Kosten- als auch die Nachfrageeffekte von Lohnänderungen. Sie gewährleistet, dass die nominalen Ansprüche das zur Verfügung stehende reale Sozialprodukt nicht übersteigen und die realen Lohnstückkosten unverändert bleiben. Somit trägt eine derartig ausgerichtete Lohnpolitik weder zur Entstehung von Inflation noch von Deflation bei, und die preisliche Wettbewerbsfähigkeit österreichischer Unternehmen bleibt gewahrt.

Die Gewährleistung von Preisstabilität durch die Lohn- und Preispolitik bildete die Voraussetzung für die reale Wirksamkeit der antizyklischen Budgetpolitik.

Die Sozialpartner hatten im Rahmen der produktivitätsorientierten Lohnpolitik auch darauf Bedacht zu nehmen, dass Verschlechterungen der Austauschrelationen wie durch die Ölpreisschocks den Verteilungsspielraum verkleinerten. Was es jedenfalls zu verhindern galt, waren Preis-Lohn-Preis-Spiralen im Gefolge der Ölpreisschocks.

* Hartwährungspolitik stellte den Versuch dar, den Import von Inflation zu vermeiden bzw. einzuschränken und die Inflation auf das durch inländische Faktoren verursachte Ausmaß zu begrenzen.⁷

Hartwährungspolitik und Lohnpolitik standen in einem engen wechselseitigen Zusammenhang. Mittelfristig produktivitätsorientierte Lohnentwicklung sicherte die preisliche Wettbewerbsfähigkeit, gemessen an der Entwicklung der Lohnstückkosten im Verhältnis zu den wichtigen Handelspartnern, und trug so zum außenwirtschaftlichen Gleichgewicht bei. Gleichzeitig unterstützte die Hartwährungspolitik die Sozialpartner bei dem schwierigen Versuch, unter den Bedingungen von Vollbeschäftigung produktivitätsorientierte Lohnabschlüsse durchzusetzen.

zen. „Im ungeschriebenen Kontrakt der Währungspolitik mit den Sozialpartnern liegt das eigentliche Geheimnis des Erfolges der Wirtschaftspolitik der siebziger Jahre“, resümierte Franz Vranitzky.⁸

Weil es in wichtigen Handelspartnerländern Österreichs, insbesondere in Italien, immer wieder zu starken Inflationsbeschleunigungen und folgend (1976ff) zu drastischen Abwertungen kam, lösten einander beim real-effektiven Wechselkurs des Schillings sprunghafte Aufwertungen und Phasen einer allmählichen Abwertung ab. Hartwährungspolitik ermöglichte also keine gänzliche Eliminierung, aber immerhin eine deutliche Milderung der Auswirkung der Wechselkurssturbulenzen in Europa von den 70er- bis in die 90er-Jahre.

Die Hartwährungspolitik verstärkte den „Strukturpeitschen-Effekt“ der produktivitätsorientierten Lohnpolitik, indem die Unternehmen des exponierten Sektors durch den Druck des harten real-effektiven Wechselkurses zu technischen und organisatorischen Innovationen, Qualitätsverbesserungen sowie Strukturreformen im Hinblick auf die Erhaltung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit veranlasst wurden.

Auch im Hinblick auf die Reduzierung der Unsicherheit für Investoren war der nachhaltig verfolgte Hartwährungskurs von großer Bedeutung, verschaffte er der Export- und Importwirtschaft doch in Zusammenwirken mit der mittelfristigen Produktivitätsorientierung der Lohnpolitik ein gewisses Maß an Planungssicherheit.

* In der Kreisky-Ära wurde die schon im Nachkriegsjahrzehnt und in der Goldenen Ära verfolgte Politik, die darauf abzielte, die Investitionstätigkeit im öffentlichen und im privatwirtschaftlichen Sektor auf einem hohen Niveau zu halten, fortgesetzt. Vorzeitige Abschreibung, diverse Zinsstützungen, Exportkredite, Kreditgarantien, Förderungen des Fremdenverkehrs u. a. waren dabei die angebotspolitischen Maßnahmen zugunsten der Investitionstätigkeit im privaten Sektor.

„Aber wahrscheinlich wichtiger als diese direkten Stützungen einer hohen Investitionstätigkeit waren die indirekten Wirkungen, die davon ausgingen, daß die beschäftigungs- und stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik der Regierung den Unsicherheitsgrad für Investitionen verminderte und eine Vertrauensatmosphäre geschaffen wurde.“⁹

Das Resultat haben wir tagtäglich vor Augen: In den 1970er-Jahren wurde materielle Infrastrukturen (Schulen, Krankenhäuser, Wohnanlagen, Verkehrswege, Energieleitungen usw.) geschaffen, auf denen das österreichische Wirtschafts- und Sozialsystem noch heute in hohem Maße beruht.

* Die Gewährleistung verlässlicher Bedingungen für Investitionsentscheidungen und Nachfrage der privaten Haushalte bildete eine vorrangige Motivation für das spezifische Politikbündel des Austro-Keynesianismus. Die unsicherheitsmindernden Wirkungen der verschiedenen Politiken ergänzten und verstärkten einander:

- Neben den Maßnahmen zur Sicherung einer hohen Investitionstätigkeit trugen insbesondere die glaubhafte Beschäftigungspolitik und die Sozialpartnerschaft zu einer Festigung des Vertrauens in stabile Verhältnisse bei.
- Die Hartwährungspolitik bildete einen Stabilitätsanker für die Export- und für die Importwirtschaft.

- Die mittelfristig produktivitätsorientierte Lohnpolitik beruhte auf einem impliziten verteilungspolitischen Konsens, unterband also über Lohn- und Preispolitik ausgetragene, inflationäre Verteilungskonflikte und verstetigte die Lohnpolitik, sorgte im Falle eines prognoseirrtumsbedingten Überschießens für rasche und nachhaltige Korrektur. Die Einhaltung der Produktivitätsorientierung über einen längeren Zeitraum reduzierte mithin die Unsicherheiten von Unternehmungen und KonsumentInnen. Dies wiederum begünstigte Realkapitalinvestitionen, Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum.

* Die Sozialpartnerschaft bildete ein wesentliches Forum für Informations- und Meinungsaustausch, für Verhandlungen, Kompromissuche und Koordination. „Lobbying für Vernunft“ bezeichnete Hans Seidel diese Funktion der Sozialpartner. Im 1963 gegründeten „Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen“ erfolgte in der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre die Meinungsbildung zugunsten des keynesianischen Konzepts der Globalsteuerung.

Von 1968 bis in die erste Hälfte der 1980er-Jahre fand vierteljährlich unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers die „Wirtschaftspolitische Aussprache“ statt. Beteiligt waren neben dem Kanzler die Minister der Wirtschaftsressorts und die Spitzen der Sozialpartnerverbände (BWK, AK, ÖGB, Präsidentenkonferenz), der OeNB und des WIFO.

Infolge der *Ex-ante*-Koordination und Akzeptanz wichtiger wirtschaftspolitischer Entscheidungen durch alle maßgeblichen Akteure ermöglichte die Sozialpartnerschaft eine maximale Wirkung der betreffenden Maßnahmen unter Vermeidung konfliktbedingter Reibungsverluste.¹⁰

Die informelle Politikabstimmung zwischen Regierung, Sozialpartnern und OeNB im Rahmen der Sozialpartnerschaft bildete die Voraussetzung für die Strategiefähigkeit der österreichischen Wirtschaftspolitik, welche externe Beobachter wie Fritz Scharpf konstatierten. Diese Strategiefähigkeit wiederum ermöglichte eine „Wirtschaftspolitik aus einem Guss“¹¹ – ein seltenes Ereignis in pluralistischen Gesellschaften, selbst unter den Bedingungen einer längeren Einparteieregierung.

Wie kam der Keynesianismus nach Österreich?

Die Schwerpunkte von Dirningers Darstellung sind die Institutionalisierung eines ordnungspolitischen Kompromisses in den 1950er-Jahren in Form einer „gemischten Wirtschaft“ und eines neokorporatistisch-interventionistischen wirtschaftspolitischen Systems, die Etablierung des keynesianischen Konzepts der makroökonomischen Globalsteuerung in den 60er-Jahren, die schrittweise Konstituierung des Austro-Keynesianismus Anfang der 70er-Jahre, die den jeweiligen Herausforderungen angepasste Ausgestaltung der Wirtschaftspolitik der Ära Kreisky, die diesen Entscheidungen vorausgegangenen Verhandlungsprozesse und Konflikte sowie die politische Ökonomie des Austro-Keynesianismus.

Eingerahmt werden diese zentralen Kapitel über die Wirtschaftspolitik in Österreich von den 1960er- bis in die 1980er-Jahre von Überlegungen zur wirtschaftspolitischen Rolle des Staates von der Goldenen Ära des fordistischen Kapitalismus bis in die von Finanzkapitalismus und Neoliberalismus geprägte Gegenwart.

Wie gelangte der Keynesianismus nach Österreich?¹² Von jenen österreichischen ÖkonomInnen, die in den 1930er-Jahren Österreich verlassen mussten, machten sich einige im britischen oder amerikanischen Exil mit den neuen ökonomischen Ideen von John Maynard Keynes und dessen Umfeld vertraut. Nach dem Krieg sorgten Zurückgekehrte aus diesem Personenkreis wie Josef Steindl, Kurt Rothschild, Stefan Wirlandner, Philipp Rieger, Eduard März, Maria Szécsi, Karl Forchheimer, Theodor Prager und andere dafür, dass diese theoretischen Ansätze und wirtschaftspolitischen Konzepte in Österreich zur Verbreitung und praktischen Anwendung gelangten.

Aufnahme fanden die KeynesianerInnen vor allem am WIFO und in der Arbeiterkammer Wien. Auf Initiative von Wirlandner erfolgte in der Wiener AK 1957 die (Neu-)Gründung der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung. Eduard März war ihr erster Abteilungsleiter. Diese Abteilung profilierte sich in der Folge als Denkfabrik keynesianischer Wirtschafts- und Wachstumspolitik. In den 1950er- und 1960er-Jahren gelang es diesen keynesianischen ÖkonomInnen, führende Funktionäre des ÖGB, der AK und der SPÖ von der Eignung ihrer wirtschaftspolitischen Konzepte zu überzeugen. Im Wirtschaftsprogramm der SPÖ von 1968 setzten sich die Keynesianer erstmals durch.

Im konservativen Lager galt Keynes zunächst als suspekt, als Synonym für Dirigismus und Planung. Daran konnte auch die Rezeption der theoretischen und wirtschaftspolitischen Literatur des internationalen keynesianischen Hauptstroms durch Ökonomen wie Reinhard Kamitz, Horst Knapp, Hans Seidel und Stephan Koren lange Zeit nichts ändern. Zum Durchbruch in der schwarzen Reichshälfte verhalf dem Keynesianismus die Diskussion im „Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen“ der sozialpartnerschaftlichen „Paritätischen Kommission“.

Der Beirat, der zu einem wirtschaftspolitischen Informations-, Diskussions-, Koordinations- und Strategiegremium wurde, in dem die Konzeption der wirtschaftspolitischen Globalsteuerung und konjunkturpolitischen Feinsteuerung diskutiert und formuliert wurde, „schuf ein neues Klima der Versachlichung der wirtschaftspolitischen Auseinandersetzung in Österreich“. ¹³ Die Kooperation zwischen dem Beirat, in dem u. a. die ExpertInnen der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der AK Wien vertreten waren, und dem WIFO gewährleistete erstmals eine wissenschaftliche Fundierung der Wirtschaftspolitik.

Mit dem SPÖ-Wirtschaftsprogramm und dem „Koren-Plan“ legten die Großparteien 1968 zwei weitgehend geschlossene wirtschaftspolitische Programme vor. Gemeinsam war beiden das Konzept der makroökonomischen Globalsteuerung, die zentrale Rolle der Fiskalpolitik und das Hauptziel Vollbeschäftigung. Wesentliche Unterschiede bestanden hinsichtlich der konkreten Maßnahmen der Stabilisierungspolitik und der Maßnahmen zur Behauptung der Vollbeschäftigung. Die Konsensfindung zwischen den wichtigsten wirtschaftspolitischen Akteuren (ÖVP- bzw. SPÖ-Regierung, Sozialpartner, OeNB) wurde durch den gemeinsamen theoretischen Rahmen der Interpretation der wirtschaftlichen Lage bedeutend erleichtert.

Politische Ökonomie

Horst Knapp, langjähriger fachkundiger Beobachter und Kommentator der österreichischen Wirtschaftspolitik, betonte die Entwicklungskontinuität der politischen Ökonomie in Österreich von den 1950er- bis in die 1980er-Jahre. Anders als bspw. in Großbritannien, wo jeder politische Machtwechsel auch einen wirtschaftspolitischen Kurswechsel bedeutete, war die Situation in Österreich durch ein hohes Maß an Kontinuität gekennzeichnet. Interessenabstimmung und Kooperation setzten sich also über Machtwechsel hinweg fort. Die Sozialpartnerschaft spielte in diesem Zusammenhang eine maßgebliche Rolle. Im Zuge der Diskussionen in den sozialpartnerschaftlichen Gremien kam nicht nur ein Konsens über die Anwendung des Konzepts der Globalsteuerung zustande, sondern auch ein wirtschaftsideologischer Konsens über die ökonomischen Prioritäten, konkret über die Ziele eines möglichst hohen Beschäftigungsstandes – wozu sich auch die ÖVP und die Interessenvertretungen der Unternehmer bekannten – und der monetären Stabilität: SPÖ-Alleinregierung und ÖGB handelten mit dem Übergang zur Hartwährungspolitik bzw. mit der produktivitätsorientierten Lohnpolitik stabilisierungsorientiert.

Aus einer längerfristigen Perspektive erscheint also der „Austro-Keynesianismus als eine spezifische Phase bzw. Ausprägung in einer Entwicklungskontinuität der politischen Ökonomie Österreichs“ (S. 28).

Als konstitutiv für die politische Ökonomie des Austro-Keynesianismus sieht Dirninger die Koordination der Ziele und Maßnahmen zwischen Finanzministerium, OeNB, Spitzenorganisationen der Geld- und Kreditwirtschaft, Sozialpartnern und Führungsebene der verstaatlichten Industrie. Einen expliziten Führungsanspruch erhob sowohl während der ÖVP-Alleinregierung als auch während der Ära Kreisky der Finanzminister. Ebendieser (Hannes Androsch), Notenbankführung und ÖGB-Präsident (Anton Benya) bildeten nach der Etablierung der Hartwährungspolitik eine Art „Entscheidungssachse“.

Das heißt selbstverständlich keineswegs, dass es nicht immer wieder und in den späten 1970er- und frühen 1980er-Jahren zunehmendes Konfliktpotenzial gab. Diese Konflikte resultierten v. a. aus den Spannungen und Widersprüchen, die sich aus der gleichzeitigen Verfolgung der Ziele Vollbeschäftigung und monetärer Stabilität ergaben. Dirninger geht auf diese und andere Konflikte auch ausführlich ein.

Wirtschaftspolitik im Zeitablauf

Der Austro-Keynesianismus war keineswegs ein von Anfang an feststehendes wirtschaftspolitisches Programm, sondern die Maßnahmen wurden nach und nach in Reaktion auf die äußeren Umstände formuliert und umgesetzt, insbesondere in Reaktion auf das Stakkato der Schocks.

Der schrittweise Übergang zur Hartwährungspolitik wurde schon vor dem ersten Ölpreisschock, nämlich im Mai 1971, eingeleitet, denn die Teuerung beschleunigte sich infolge der konjunkturellen Überhitzung signifikant, und zwar von 4,7% 1971 auf 6,4% 1972. Zunächst trachtete die OeNB, den Wechselkurs gegenüber einem Währungskorb stabil zu halten, und ab 1974 erfolgte die Orientie-

rung am DM-Kurs. Die Gewerkschaften unterstützten die Hartwährungspolitik, weil sie in der Hochkonjunktur aufgrund der kräftigen Lohndrift nicht mehr die volle Kontrolle über die Nominallohnentwicklung hatten und weil sie unter derartigen Bedingungen die Auswirkungen der importierten Inflation im Gefolge einer Abwertung auf die Reallohnentwicklung fürchten mussten.

Der erste Ölpreisschock stellte die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger weltweit vor ein Dilemma: Der durch die Vervielfachung des Rohölpreises ausgelöste Inflationsschub bot einerseits Argumente für eine restriktive Politik, und der induzierte Devisenabfluss aus den Industrieländern lieferte Argumente für eine Abwertung. Andererseits ließ der aus den höheren Ausgaben für Rohölimporte resultierende Nachfrageverlust eine kompensierende expansive Wirtschaftspolitik angemessen erscheinen. Die österreichischen Entscheidungsträger entschlossen sich, am Hartwährungskurs festzuhalten und somit gegenüber US-\$ und britischem Pfund aufzuwerten, also die Wechselkurspolitik zur Eindämmung der importierten Inflation einzusetzen.

Auf die erste Nachkriegsrezession im Jahr 1975 (reales BIP -0,4%) reagierte die österreichische Fiskalpolitik mit aktivem Gegensteuern. Infolge der antizyklischen Budgetpolitik verschlechterte sich der Finanzierungssaldo des Staates von einem Überschuss im Ausmaß von 1,2% des BIP 1974 auf ein Defizit von 2,4% 1975. Diese expansive Wirkung kam sowohl durch das Sicherstellen des Wirksamwerdens der automatischen Stabilisatoren (konjunkturelles Defizit -1,4 PP) als auch durch zusätzliche diskretionäre Maßnahmen (strukturelles Defizit -2,2 PP) zustande.¹⁴ Auf diese Weise gelang es, die Vollbeschäftigung zu erhalten.

Die hohe reale Aufwertung des Schillings schlug sich in einem stark angestiegenen Leistungsbilanzdefizit 1976 und insbesondere 1977 (-3,6% des BIP) nieder. Auch in „dieser kritischen Situation entschied sich die Wirtschaftspolitik, den DM-Kurs zu halten und die hierzu nötigen wirtschaftspolitischen Maßnahmen zu ergreifen. Ein multidimensionales Stabilisierungsprogramm wurde geschnürt, in dem wichtige Bereiche der Wirtschaftspolitik aufeinander abgestimmt wurden“.¹⁵ Einen essenziellen Part spielte in diesem Kontext die Lohnpolitik. Durch moderate Lohnabschlüsse in den Jahren 1976ff wurde das durch kollektive Prognosefehler bedingte Überschießen des Lohnwachstums im Rezessionsjahr 1975 nach und nach korrigiert, sodass die Lohnstückkosten 1983 wieder auf dem Niveau der frühen 1970er-Jahre lagen. Mittels abgestimmter Stabilisierungspolitik konnte das Leistungsbilanzdefizit bis 1979 (-1% des BIP) deutlich reduziert werden.

Obwohl das BIP 1978 infolge der Dämpfung der Inlandsnachfrage zur Leistungsbilanzstabilisierung leicht rückläufig war (-0,2%), gelang es, die Vollbeschäftigung zu behaupten. Das Budgetdefizit erhöhte sich im Rezessionsjahr leicht (von -2,4% auf -3,0% lt. Maastricht-Definition), und dies in erster Linie wegen der Wirkungen der automatischen Stabilisatoren.

Die internationale Rezession des Jahres 1981 bewirkte in Österreich eine leichte Kontraktion des BIP (-0,1%). Die Budgetpolitik war in diesem Rezessionsjahr nicht mehr antizyklisch ausgerichtet: Die Wirkung der automatischen Stabilisatoren wurde durch eine Verbesserung des strukturellen Budgetsaldos kompensiert, sodass der Finanzierungssaldo des Staates bei -2,1% verharrte. Infolge der pro-

zyklischen Budgetpolitik stieg die Arbeitslosenrate in der Rezession deutlich, nämlich von 1,9% auf 2,4%. Diese Zunahme erfolgte freilich sechs Jahre später als im Durchschnitt der EU-15-Länder.

Während des vergleichsweise schwachen Aufschwungs der Jahre 1982/83 setzte sich der Anstieg der Arbeitslosenquote fort. 1983 lag die Arbeitslosenrate bei 4,5% und damit erstmals seit 1959 über der Vollbeschäftigungsmarke von 4%. Die Zunahme der Arbeitslosigkeit und die geringe Konjunkturdynamik trugen zur signifikanten Verschlechterung der budgetären Lage bei: Der Finanzierungssaldo des Staates erreichte 1983 bereits –4,5% des BIP. Chaloupek und Marterbauer (2008, S. 63) weisen darauf hin, dass eine erfolgreiche antizyklische Fiskalpolitik voraussetzt, dass die Konjunktur regelmäßig auch Aufschwungsphasen aufweist, welche eine Konsolidierung des Budgetdefizits ermöglichen. In der ersten Hälfte der 1980er-Jahre zeigte sich jedoch das Muster einer „Wellblechkonjunktur“, in der kräftige Aufschwünge ausblieben. Arbeitsmarkt- und Budgetprobleme verstärkten einander folglich gegenseitig.

Resümee

Welches Resümee lässt sich über die Wirtschaftspolitik der Ära Kreisky ziehen? Gemessen an Wirtschaftswachstum, Beschäftigungsgrad und Preisstabilität war sie sehr erfolgreich. Der Aufhol- und Modernisierungsprozess der österreichischen Volkswirtschaft lässt sich daran erkennen, dass 1969 das reale Pro-Kopf-Einkommen (zu KKP) hierzulande noch um 4% unter dem Schnitt der EU-15 lag, 1983 aber bereits um 10% darüber.¹⁶ Die Vollbeschäftigung, das Hauptziel der Wirtschaftspolitik, vermochte bis 1982 gehalten zu werden. Die Inflationsrate erhöhte sich zwar als Folge des ersten Ölpreisschocks stark (auf 9,5% 1974), konnte aber durch den *policy-mix* aus Hartwährungspolitik und moderater Lohnpolitik in den Folgejahren wieder rasch gesenkt werden und blieb im Durchschnitt weit unter dem Mittelwert der westlichen Industriestaaten.

Die Fiskalpolitik war in der Ära Kreisky mit Ausnahme des Rezessionsjahres 1981, als sie leicht prozyklisch ausgerichtet war, weitgehend konjunkturgerecht. Die in Österreich in den Rezessionen ausgeprägter antizyklisch gestaltete Budgetpolitik äußerte sich darin, dass sich der Finanzierungssaldo des Staates von Ø 1,6% 1970-1973 um 4,7 PP auf –3,1% 1980-1983 verschlechterte, im Schnitt der EU-15 aber nur um 3,9 PP von –0,6% auf –4,5%. Auch in der Entwicklung der Staatsschulden schlug sich die Priorisierung der Verteidigung der Vollbeschäftigung nieder: Die Staatsschuldenquote erhöhte sich in Österreich von 18,5% des BIP 1970 um 25 PP auf 43,5% 1983 und in den EU-15-Ländern von 28,7% um „nur“ 19,3 PP auf 48,0%.¹⁷

Wichtige Schwächen der Wirtschaftspolitik der Ära Kreisky betrafen die Struktur- und Innovationspolitik sowie in gewissem Maße auch die Verteilungspolitik. Während Hartwährungspolitik und produktivitätsorientierte Lohnpolitik den Strukturwandel im privatwirtschaftlichen exponierten Sektor forcierten, wurde die Anpassung der überdimensionierten und stark subventionierten Grundstoffindustrien (Stahl, Magnesit usw.) im verstaatlichten Sektor an die nach dem erfolgreichen Aufholprozess der Goldenen Ära neuen Konkurrenzsituation verschleppt.

Viele Kritiker stimmen darin überein, dass die F&E-Politik in der Investitionsförderung viel zu kurz kam.

Im Bereich der Verteilungspolitik standen wichtigen und hochwirksamen Maßnahmen und Impulsen, wie bspw. durch die Vollbeschäftigungspolitik, die Lohnpolitik und insbesondere die Gleichstellungspolitik und die Bildungspolitik (welche eine erhöhte intergenerationale Bildungsmobilität zur Folge hatte), die Vernachlässigung der überproportionalen Zunahme der Besitzeinkommen – v. a. aufgrund der internationalen Hochzinspolitik – gegenüber: Der Anteil der Besitzeinkommen am Volkseinkommen verdreifachte sich von 1970 bis 1984, nämlich von 2,8% auf 8%.¹⁸ Die Einführung einer Zinsertragssteuer (mit einem Satz von 7,5%) erfolgte erst 1984 im Rahmen des Mallorca-Pakets.

Allen Interessierten an der Wirtschaftsgeschichte der Zweiten Republik ist das vorliegende Buch uneingeschränkt zu empfehlen. Aufgrund der unterschiedlichen Schwerpunkte ergänzen einander Dirningers Werk und jenes von Hans Seidel zur Wirtschaftspolitik der Ära Kreisky in beträchtlichem Maße.

Michael Mesch

Literatur

- Chaloupek, Günther, Die Emigration von Ökonomen aus Österreich in die USA und nach England und der Einfluss der Rückwanderer auf Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsdenken, in: Mesch (Hrsg., 2016) 13-44.
- Chaloupek, Günther; Marterbauer, Markus, Was bleibt vom Austro-Keynesianismus? Dauerhafte Wirkungen der postkeynesianischen Wirtschaftspolitik in Österreich 1970-1995, in: Hagemann, Harald; Horn, Gustav; Krupp, Hans-Jürgen (Hrsg.), Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht. Festschrift für Jürgen Kromphardt (Marburg 2008) 45-67.
- Feichtinger, Johannes, Keynes-Rezeption vor dem „Austro-Keynesianismus“ der Ära Kreisky. Die Arbeiterkammer als wirtschaftspolitischer Think-Tank in der Nachkriegszeit, in: Mesch (Hrsg., 2016) 73-110.
- Guger, Alois, Frühe Keynes-Rezeptionen am Institut für Konjunkturforschung bzw. WIFO, in: Mesch (Hrsg., 2016) 45-72.
- Guger, Alois, Wirtschaftspolitik der Kreisky-Ära, Rezension von: Hans Seidel, Wirtschaft und Wirtschaftspolitik in der Kreisky-Ära, hrsg. von Ewald Walterskirchen, Gunther Tichy, Nora Popp und Michael H. Böheim, in: Wirtschaft und Gesellschaft 44/1 (2018) 128-132.
- Mesch, Michael, Benya-Formel gleich produktivitätsorientierte Lohnpolitik, in: Wirtschaft und Gesellschaft 41/4 (2015) 593-600.
- Mesch, Michael (Hrsg.), Wie kam der Keynesianismus nach Österreich? Die Ökonomik der Arbeiterbewegung in der Nachkriegszeit, Bd. 2 (Wien 2016).
- Rieger, Philipp, Die Rezeption keynesianischer Idee in Österreich – Erinnerungen eines Zeitzeugen, in: Weber, Venus (Hrsg., 1993) 28-36.
- Rothschild, Kurt W., Austro-Keynesianismus aus ökonomischer Sicht, in: Weber, Venus (Hrsg., 1993) 135-144.
- Seidel, Hans, Wirtschaft und Wirtschaftspolitik in der Kreisky-Ära, hrsg. von Walterskirchen, Ewald; Tichy, Gunther; Popp, Nora; Böheim, Michael H. (Wien 2017).
- Tichy, Gunther, Austro-Keynesianismus – Angewandte Wirtschaftspolitik oder theoretisches ex post-Konstrukt? (Wien und Graz 1994).

- Tichy, Gunther, Wechselkurs- und Geldpolitik. Zu Hans Seidel, Wirtschaft und Wirtschaftspolitik in der Kreisky-Ära, in: WIFO-Monatsberichte 90/12 (2017) 919-925.
- Walterskirchen, Ewald, Hans Seidels Sicht auf die Fiskalpolitik der Ära Kreisky, in: WIFO-Monatsberichte 90/12 (2017) 913-917.
- Weber, Fritz; Venus, Theodor (Hrsg.), Austro-Keynesianismus in Theorie und Praxis (Wien 1993).
- Weber, Fritz, Das Primat der Wirtschaftspolitik oder: Warum die österreichische Arbeiterbewegung keynesianisch wurde, in: Weber, Venus (Hrsg., 1993) 21-28.

Anmerkungen

- ¹ Zu den längerfristigen Nachwirkungen der Wirtschaftspolitik siehe insbesondere Chaloupek, Marterbauer (2008).
- ² Vgl. Tichy (2017) 922, Abb. 2.
- ³ Die genannten Bücher und Artikel sind eine rein subjektive Auswahl. Zahlreiche weitere Publikationen befassen sich mit der Wirtschaftspolitik in der Ära Kreisky.
- ⁴ Rothschild (1993) 141.
- ⁵ Zur Fiskalpolitik der Ära Kreisky siehe Walterskirchen (2017) und Chaloupek, Marterbauer (2008).
- ⁶ Siehe dazu Mesch (2015).
- ⁷ Zur Wechselkurspolitik im Einzelnen siehe insbesondere Tichy (2017).
- ⁸ In: Weber, Venus (Hrsg., 1993) 12. Zitiert von Dirniger auf S. 117.
- ⁹ Rothschild (1993) 140.
- ¹⁰ Chaloupek, Marterbauer (2008) 52.
- ¹¹ Seidel (2017) 42.
- ¹² Siehe dazu Weber (1993), Rieger (1993), Chaloupek (2016), Guger (2016) und Feichtinger (2016).
- ¹³ Rieger (1993) 35.
- ¹⁴ Chaloupek, Marterbauer (2008) 58.
- ¹⁵ Seidel (2017) 192f. Dirniger weist in diesem Zusammenhang auf den diesbezüglichen Konflikt innerhalb der Regierung und unter den wichtigsten wirtschaftspolitischen Akteuren hin: Bundeskanzler Kreisky und IV-Präsident Igler bevorzugten im Hinblick auf die Exportbedingungen einen etwas weicheren Währungskurs, setzen sich aber nicht gegen die Hartwährungsachse aus Finanzminister Androsch, ÖGB (Anton Benya, Karl Waldbrunner und Heinz Kienzl) sowie OeNB (Präsident Stephan Koren ab 1978) durch.
- ¹⁶ Seidel (2017) 15.
- ¹⁷ Walterskirchen (2017) 915, Übersicht 2.
- ¹⁸ Ebendort 916.

Die österreichischen Privatbanken: Aufstieg und Fall?

Rezension von: Peter Eigner, Helmut Falschlehner, Andreas Resch, Geschichte der österreichischen Privatbanken.

Von Rothschild bis Spängler,
Springer VS, Wiesbaden 2018,
335 Seiten, gebunden, € 51,39;
ISBN 978-3-658-20124-1.

In einschlägigen Darstellungen der österreichischen Bankengeschichte finden Privatbankiers und Privatbanken zumeist, was die Anfänge des Kreditwesens anlangt, prominente Erwähnung. Allen voran Salomon Mayer Rothschild, aber auch die Fries, Geymüller, Arnstein & Eskeles und die Sina zählten zu einer Finanzelite, welche die 1774-1776 geschaffene größte Freihandelszone Europas – die Habsburgermonarchie ausschließlich des Königreichs Ungarn – zu nutzen wussten und vom Großhandel, in dem sie ursprünglich verankert waren, in das Kommissions- und Wechselgeschäft und schließlich in die Platzierung von Staatsanleihen und die Finanzierung des Eisenbahnbaus den Schwerpunkt ihrer Geschäftsaktivitäten verlagerten.

Üblicherweise endet die Geschichte dieser Finanzelite mit dem Aufstieg der großen Aktienbanken um die Mitte des 19. Jahrhunderts, der Niederösterreichischen Escompte-Gesellschaft, der Creditanstalt für Handel und Gewerbe, der Bodencreditanstalt, dem Wiener Bankverein und einigen anderen mehr. An diesen Gründungen waren prominente Privatbankiers zwar namhaft beteiligt, aber sie schaufelten sich damit ihr eigenes Grab – so zumindest die

gängige Meistererzählung der österreichischen Bankengeschichte.

Der vorliegende Band zeigt allerdings, dass die Dinge nicht so einfach lagen, wie es scheinen mochte. Die renommierten Wiener Wirtschaftshistoriker Peter Eigner und Andreas Resch und der langjährige Mitarbeiter der Schoeller Bank Helmut Falschlehner haben es unternommen, das gängige Bild der Geschichte der Privatbanken zurechtzurücken – mit einigen durchaus überraschenden Ergebnissen.

Nach einem kurzen einleitenden Kapitel, welches sich in erster Linie mit dem Aufstieg und Fall des Augsburger Hauses der Fugger beschäftigt, schildert Peter Eigner die Geschichte der österreichischen Privatbanken bis in die Jahre vor Ausbruch des Ersten Weltkrieges. Es ist zunächst die Zeit einer zugewanderten Finanzelite, durchwegs aus religiösen Minderheiten stammend, Juden, Calvinisten, Griechisch-Orthodoxe, eine Periode spektakulärer Aufstiege und rasanter Zusammenbrüche.

Wie bekannt, überlebten diese Periode nur wenige Bankhäuser. Bekannt sind die Sinas und die Rothschilds, aber, und das kann als durchaus weniger bekanntes Faktum herausgestrichen werden, auch einige Privatbanken mittlerer Größe, die bis heute bestehen: etwa das ursprünglich von C.M. Perisutti 1832 gegründete Bankhaus Schelhammer & Schattera und das 1828 von Alexander Schoeller und Alois Düregger etablierte Bankhaus Carl Spängler & Co. Auch die Schoeller Bank zählte zu diesen langlebigen Privatbankhäusern. Sie betrieben das Wechselgeschäft, häufig für eigene Betriebe und Zwecke. Manche, wie die Schoeller Bank, waren auch an Industrie Gründungen namhaft beteiligt. Die

relative Überschaubarkeit ihrer Geschäftstätigkeit ermöglichte das Überleben schwerer Finanzkrisen wie etwa jener von 1873.

Dieser Befund ist für das Verständnis der Geschichte der österreichischen Privatbanken in der Zwischenkriegszeit von Bedeutung, die von Andreas Resch analysiert wird. Die Jahre nach 1918 waren bekanntlich die Zeit der Scheinblüte der Banken, der überbordenden Finanzspekulationen, der Winkelbanken. Dass von den vielen Neugründungen der Hyperinflationsjahre viele nicht lange überlebten, kann als bekannt vorausgesetzt werden. Durchaus neu ist hingegen die Erkenntnis, dass Spekulanten vom Kaliber Castiglioni, Bosel, Kola oder Gebrüder Bronner zwar spektakulär scheiterten – sie betrieben im Übrigen keine Privatbanken, sondern „kauften“ sich in bestehende Aktienbanken ein –, hingegen andere durchaus erfolgreich die Spekulationsjahre überdauerten. Zu Beginn der 1920er-Jahre konnten zahlreiche Privatbanken nicht nur mit den großen Aktienbanken hinsichtlich ihrer Bilanzsumme durchaus mithalten, sondern sie überlebten auch, was man von den Aktienbanken großteils nicht sagen kann.

„Von den zehn größten Wiener Privatbanken des Jahres 1921 waren 1938 alle mit Ausnahme von Albert Blank & Co noch aktiv“ (S. 136). Und nicht nur das: Das Bankhaus S.M. v. Rothschild lag 1921/22 hinsichtlich der Bilanzsumme an dritter Stelle aller österreichischen Banken. Nur die Creditanstalt und der Wiener Bankverein wiesen eine größere Bilanzsumme auf. Aber auch die Bilanzsummen der Privatbankhäuser Gebrüder Gutmann, Rosenfeld & Co. und der Gebrüder S. u. M. Reitzes konnten sich sehen las-

sen. Sie lagen um den 10. Platz in der erwähnten Bilanzsummen-Rangliste.

Mit ihren internationalen Verbindungen, vor allem in das westliche Ausland, waren sie durchaus ernst zu nehmende Akteure am allerdings stark schrumpfenden Wiener Finanzplatz und sie blieben das bis zum „Anschluss“. Zu Beginn der 1920er-Jahre beschäftigten die Wiener Privatbanken rund 4.400 MitarbeiterInnen, ein Achtel der im Wiener Bankensektor Beschäftigten. Einige Privatbanken zeigten sogar über die gesamte Zwischenkriegszeit in einem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld eine herausragende Wachstumsdynamik, wie etwa Ephrussi & Co. oder M. Thorsch & Söhne. Dazu kamen solide Entwicklungen wie im Fall von Schelhammer & Schattera.

Natürlich gab es auch genug Fälle von Bankhäusern, die durch Industriebeteiligungen schwere Verluste erlitten und durch hoch spekulative, teilweise illegale Aktionen das sinkende Schiff noch retten wollten, von fahrlässiger Krida, kriminellen Machenschaften. Aber selbst nach der missglückten Franc-Spekulation 1924 und selbst nach der CA-Krise wurden Privatbanken gegründet und überlebten.

Erst der Griff der Nationalsozialisten nach den „jüdischen“ Privatbanken sorgte für eine gravierende Zäsur. Mehr als 80% der Privatbanken wurden geschlossen, die Eigentümer beraubt, erpresst, ermordet. Einige wenige „nichtjüdische“ Privatbanken waren als Ariseure „erfolgreich“, doch insgesamt hatten die Nazis kein Interesse am Weiterbestehen dieses Teils des Kreditsektors, der vergleichsweise schwer zu kontrollieren war. Dennoch gelang es den Nationalsozialisten keineswegs, den österreichischen Privatbankensektor völlig zu zerstören, was

natürlich auch mit der relativen Kürze der NS-Herrschaft und den Wirren des Zweiten Weltkriegs zu tun hatte.

Die von Helmut Falschlehner dargestellte Geschichte der Privatbanken in der Zweiten Republik war zunächst von Kriegszerstörungen, öffentlichen Verwaltern und Fragen der Restitution gekennzeichnet. Bemerkenswerterweise war der Beschäftigtenstand der Privatbanken und Bankiers-Firmen Ende 1945 keineswegs völlig eingebrochen. Den rund 400 Beschäftigten der Privatbanken standen 3.000-4.000 bei den Aktienbanken gegenüber. Nicht weiter überraschend hatten die Privatbanken in den westlichen Bundesländern bessere Startbedingungen. Der langsam wieder anlaufende Tourismus sorgte etwa beim Salzburger Bankhaus Spängler für ein Aufblühen des Devisengeschäftes, die Schoellerbank vergab Rembourskredite zum Import von Waren für die eigenen, später auch für andere Unternehmen.

Das Flaggschiff, die Privatbank S.M. v. Rothschild, blieb geschlossen. Das Rückstellungsverfahren gestaltete sich langwierig. Louis Rothschild, der in den USA lebte, hatte kein Interesse an einer Weiterführung, doch wurden die Pensionen für die Mitarbeiter aus dem Verkaufserlös des Palais Rothschild ausbezahlt. Rothschild verstarb 1955 bei einem Badeunfall in Jamaika. Ähnlich erging es einigen anderen „arisiereten“ Bankhäusern, die entweder ihre Geschäftstätigkeit einstellten oder unter für die ehemaligen Inhaber oder deren Erben ungünstigen Bedingungen von ehemaligen Firmenmitarbeitern, die sich in der Regel nicht als „Ariseure“ sahen, (mit-)übernommen wurden.

Zu den erfolgreichen Privatbanken

der Zweiten Republik zählten alte Bekannte, Schoeller, Schelhammer & Schattera, Krentschker, Spängler oder auch das Bankhaus Gutmann, letzteres 1957 von Karl Kahane übernommen.

Wie in der Ersten Republik fehlte es auch nicht an Skandalen. Dazu zählte das Bankhaus E. v. Nicolai & Co, welches in der NS-Zeit das Bankhaus Rothschild übernommen hatte und nach Rückstellung von Werten an die Familie Rothschild 1958 in Liquidation treten musste. Große Teile der Bank wurden vom skandalumwitterten Ex-Minister Peter Krauland übernommen und in die Allgemeine Wirtschaftsbank AG (AWB) umgewandelt. Diese diente vornehmlich dazu, um Verluste des Firmenimperiums von Krauland zu verschleiern, was 1975 zum Konkurs führte. Der wegen fahrlässiger Krida angeklagte Krauland entging aus gesundheitlichen Gründen seiner Strafe. Auch in dieser Beziehung bestanden Parallelen zur Zwischenkriegszeit, wie etwa zum Fall von Camillo Castiglioni. Insgesamt bietet der letzte Teil des Bandes eine übersichtlich gestaltete Sammlung von Firmengeschichten von Privatbanken, die in dieser Form bisher nicht verfügbar war.

Den Autoren ist es jedenfalls gelungen, eine wichtige Forschungslücke in der österreichischen Bankengeschichte zu schließen. Die Geschichte dieses Teils des Kreditsektors kann wohl als Beispiel für Leopold Kohrs Devise „*Small is beautiful*“ erhalten, wenn gleich im konkreten Fall eher von Mittelbetrieben gesprochen werden kann, ja einzelne sogar temporär großbetrieblichen Charakter trugen.

Andreas Weigl

Ungleichheit aus der Sicht eines Mathematikers

Rezension von: Per Molander,
Die Anatomie der Ungleichheit:
Woher sie kommt und wie wir sie
beherrschen können, Westend Verlag,
Frankfurt/Main 2017, 224 Seiten,
gebunden, € 24;
ISBN 978-3-95471-571-8.

Die schwedische Originalausgabe des Buches „Die Anatomie der Ungleichheit“ des Mathematikers und Politikberaters Per Molander ist bereits 2014 erschienen. Seit 2017 gibt es nun auch eine deutsche Übersetzung im Westend Verlag. Der vielversprechende Untertitel, welcher der deutschen Übersetzung hinzugefügt wurde, wirft noch vor Beginn der Lektüre die Frage auf: Wie soll auf 216 Seiten inklusive Literaturverzeichnis eine der drängendsten gesellschaftspolitischen Fragen unserer Zeit beantwortet werden? Am Ende der Lektüre fühlte ich mich so, als ob ich einen *Crash*-Kurs in Ur- und Frühgeschichte, Spieltheorie und politischer Philosophie absolviert hätte – wie man nun die Ungleichheit beherrschen kann, weiß ich aber noch immer nicht.

Per Molander möchte in seinem Buch drei Fragen beantworten: 1.) Warum sind alle Gesellschaften ungleich? 2.) Kann man Ungleichheit politisch beeinflussen? 3.) Wie haben sich die klassischen Ideologien – Liberalismus, Konservatismus und Sozialismus – zur Ungleichheit positioniert?

Die Geschichte der Ungleichheit

Molander stellt einleitend fest, dass „die Geschichte der Menschheit eine

Geschichte der Ungleichheit“ (S. 12) ist. Um dies zu untermauern, präsentiert er Forschungsergebnisse zur Verteilung von Ressourcen im Zeitverlauf. Beginnend in der Steinzeit, über die frühe und klassische Geschichte, das Mittelalter und die Moderne zeigt Molander, dass jede Gesellschaft von Ungleichheit geprägt war.

Allerdings ist der Großteil der Menschheitsgeschichte davon gekennzeichnet, dass die überwältigende Mehrheit der Bevölkerung nahe am Existenzminimum lebt – wodurch es kaum Platz für Ungleichheit gibt, da die Verteilung der Ressourcen sicherstellen muss, dass alle zumindest überleben. Erst durch die Erwirtschaftung eines Überschusses kann Ungleichheit entstehen. Machtunterschiede zwischen Besitzenden und Ressourcenschwachen werden deutlich, und die Ungleichheit wird nur dadurch begrenzt, dass die Besitzenden die Ressourcenschwachen arbeitsfähig halten müssen. Bis die hypothetische Grenze erreicht ist, steigt die Ungleichheit parallel zur ökonomischen Entwicklung – die einzige Ausnahme bildet das 20. Jahrhundert mit der Demokratisierung und der Entstehung von Wohlfahrtsstaaten. Dennoch lautet die erste Zwischenconclusio von Molander: Die im Zeitverlauf steigende Ungleichheit ist als natürliche Tendenz zu verstehen, und diese gilt es zu erklären.

Verhandlungsspiele

Im Mittelpunkt von Molanders Analyse der Ungleichheit stehen Verhandlungen als zentrales Element jedes gesellschaftlichen Zusammenlebens. Er beschreibt, basierend auf spieltheoretischen Überlegungen, den Mechanismus, der dem elementaren Verhand-

lungsspiel zugrunde liegt und der die zunehmende Ungleichheit vorantreibt: Minimale Unterschiede in den Voraussetzungen, die völlig unabhängig von individuellen Unterschieden in Fähigkeiten oder Anstrengungen sind, werden im Zeitverlauf verstärkt. Angenommen, zwei Personen verhandeln miteinander unter identischen Voraussetzungen über eine Ressource: Die optimale Lösung nach Nash¹ besteht dann darin, dass es zu einer 50:50-Aufteilung kommt. Wenn aber einer der Verhandlungspartner bei Verhandlungsbeginn mehr Ressourcen zur Verfügung hat, so lässt sich zeigen, dass dieser in der Verhandlung das bessere Ergebnis erzielt. Hierfür bedarf es einer weiteren Annahme über die Risikoneigung der Verhandlungspartner: Mit größeren Aktiva steigt die Risikofreudigkeit. Diese Annahme über die Risikoneigung wurde aus der Empirie abgeleitet und ist auch intuitiv nachvollziehbar: Wenn der *worst case* einer Verhandlung darin besteht, dass es zu keiner Lösung kommt, hat derjenige, der über mehr Ressourcen verfügt, weniger Druck, eine Lösung zu finden – seine Verhandlungsmacht ist somit größer.

Noch eindeutiger wird dieser Zusammenhang in einem dynamischen Spiel, das sich über mehrere Zeitperioden erstreckt. Sind vor Beginn des Spiels die Ressourcen gleich verteilt, so wird auch im dynamischen Spiel das Ergebnis selbst nach einer Vielzahl an gespielten Runden gleich verteilt werden. Hat aber eine der beiden Personen zu Beginn des Spiels eine stärkere Position, erhält diese gemäß Nashs Lösung nach der ersten Runde einen etwas größeren Anteil. Unter der Annahme, dass beide immer gleich viel konsumieren, hat nun der reichere Verhand-

lungspartner einen kleinen Überschuss, den er seinem Puffer hinzufügen kann. Gleichzeitig muss der ärmerer Verhandlungspartner auf seinen Puffer zurückgreifen um seinen Konsum konstant zu halten. Langfristig häuft also die anfangs ressourcenstärkere Person immer mehr Reichtum an, während die ressourcenschwächere Person immer mehr ihrer Aktiva verbrauchen muss.

Im dynamischen Spiel wachsen und sinken somit die Aktiva der beiden Verhandlungspartner exponentiell und in gleichem Ausmaß. Dass bereits minimale Abweichungen Folgen haben, zeigt folgende Überlegung: Beträgt der Unterschied zu Beginn der Verhandlungen 1 Prozent, so dauert es etwa 70 bis 80 Runden (Zeitperioden), bis die Aktiva der schwächeren Person aufgebraucht sind. Die Eigendynamik des Systems des Verhandlungsspiels verstärkt also die ursprünglichen Unterschiede und führt zu steigender Ungleichheit. Bereits minimale Unterschiede in den Voraussetzungen, die völlig unabhängig von individuellen Unterschieden in Fähigkeiten oder Anstrengungen sind, werden somit im Zeitverlauf aufgrund des beschriebenen selbstverstärkenden Effekts größer. Diese inhärente Tendenz zur Ungleichheit wird nur dadurch begrenzt, dass der stärkere Verhandlungspartner ein Interesse daran hat, den schwächeren am Leben zu erhalten, um die Fortexistenz der Gesellschaft zu sichern. Auch wenn sich die Analyse auf Verhandlungsspiele mit zwei Personen bezieht, sind die Ergebnisse für größere Gruppen und die Gesellschaft als Ganzes relevant. Denn auch im politischen Bereich müssen Beziehungen zwischen Menschen geregelt werden, z. B. über einen Sozialvertrag

oder eine ideale Verfassung, die der politischen Macht Legitimität verleihen.

Steigende Ungleichheit in jüngster Zeit

Die Tendenz zu mehr Ungleichheit ist allerdings keine stetige Entwicklung. Insbesondere im 19. Jh. bis in die 1970er-Jahre ist die Ungleichheit gesunken. Molanders Erklärung hierfür ist die Gründung der Gewerkschaften und die Einführung des allgemeinen Stimmrechts. Die Stärkung des öffentlichen Sektors und die durch Steuern finanzierte Bereitstellung öffentlicher Güter wie Bildung, Gesundheitsversorgung oder Sozialversicherungen waren insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg ein wichtiger Faktor, um die dem Verhandlungsspiel inhärente Tendenz zu mehr Ungleichheit abzuschwächen. Damit betont Molander die Rolle der vom Ungleichheitsforscher Branko Milanovic (2016) als „gutartig“ (*benign*) bezeichneten Faktoren zur Reduktion von Ungleichheit.

Warum ab den 1970ern die Ungleichheit wieder gestiegen ist, erklärt Molander erstaunlich plump als „[...] Resultat externer technischer und wirtschaftlicher Veränderungen“. Die Fortschritte im Bereich der Transport- und Kommunikationstechnologien ermöglichen die Entstehung eines globalen Marktes und damit auch die Bedeutungszunahme des Kapitals, das international wesentlich mobiler ist als Arbeit. Wohlfahrtsstaatliche Systeme, die über Steuern und Transfers die Verteilung der verfügbaren Einkommen beeinflussen, sind allerdings in erster Linie national ausgerichtet und haben daher in ihrer umverteilenden Wirkung angesichts zunehmender Internationalisierung an Bedeutung verloren.

Instabilität gesellschaftlicher Systeme

Die zentrale Erkenntnis aus Molanders Analyse hat Seltenheitswert im so stark neoklassisch geprägten ökonomischen Diskurs: „Es gibt kein stabiles Gleichgewicht mit einer plausiblen gleichwertigen Verteilung der Ressourcen einer Gesellschaft“ (S. 82). Die zweite Frage nach der politischen Beeinflussbarkeit der Ungleichheit beantwortet Molander, wenig überraschend, mit einem klaren Ja. Eine Metapher aus der Technik soll verdeutlichen, wie ein instabiles System, das ständigen Störungen ausgesetzt ist, gezielt gelenkt werden kann. Analog zum ersten funktionierenden Flugzeug der Gebrüder Wright ist das Prinzip des *Feedback* der Schlüssel zum Erfolg: Die ständige Messung systemrelevanter Variablen ermöglicht die Erfassung des laufenden Zustands, auf Basis dessen Korrekturmaßnahmen gesetzt werden können. Wie ein Flugzeug, das ohne ständiges *Feedback* bezüglich des Kippwinkels in einer Havarie endet, kann die gesellschaftliche Entwicklung nur mittels *Feedback* hinsichtlich des sozialen Zustandes innerhalb angemessener Grenzen gehalten werden. Regeln und Institutionen, die keine Korrekturmechanismen beinhalten, führen aufgrund der herrschenden Instabilität zu unerwünschten und nicht beabsichtigten Konsequenzen. Ob ein Mechanismus, der für die Abschwächung bestimmter Störungen entwickelt wurde, sein korrigierendes Potenzial auch entfalten kann, wird aber erst ersichtlich, wenn die Störung eintritt. Ein effektiver Mechanismus kann daher niemals ohne *Feedback* auskommen.

Damit sind zwei wesentliche Punkte

geklärt: Die Eigendynamik von Verhandlungen, die den Kern jeder Gesellschaft bilden, ist von Instabilität gekennzeichnet und verstärkt damit die asymmetrische Verteilung von Macht und führt zu steigender Ungleichheit im Zeitverlauf. Instabile Systeme können nichtsdestotrotz hinreichend gesteuert werden, und mittels Verteilungspolitik kann man Ungleichheiten bekämpfen und innerhalb „natürlicher Grenzen“ (S. 15) halten. Aber ihre gänzliche Tilgung ist ausgeschlossen aufgrund der ständigen Störungen, denen das System ausgesetzt ist.

Ideologien und Ungleichheit

Um nun von der Tatsachenbeschreibung (dem „Sein“) auf Empfehlungen (das „Soll“) zu kommen, bedarf es eines Überbrückungsprinzips – „[d]ie implizite Bewertung, die den Schluss ermöglicht, wie man handeln sollte“ (S. 82). Vor diesem Hintergrund widmet sich Molander der Beantwortung seiner dritten Frage: Wie positionieren sich die drei großen abendländischen ideologischen Strömungen – Liberalismus, Konservatismus, Sozialdemokratie – in Bezug auf die Instabilität des Systems und die daraus resultierende Ungleichheit?

Der Liberalismus betont die Vernunft gegenüber der Tradition als Grundlage sozialer Institutionen. Des Weiteren rückt der Individualismus in seinen unterschiedlichen Formen das Individuum ins Zentrum der politischen Theorie (politischer Individualismus) und der sozialwissenschaftlichen Analyse (methodologischer Individualismus). Außerdem gehen liberale Denker von der Vorstellung aus, dass der Mensch prinzipiell alleine ist (ontologischer Individualismus). Ziel des Liberalismus ist

die Einrichtung einer idealen Verfassung, die das gesellschaftliche Leben ordnet und wichtige Grundrechte wie Gleichheit vor dem Gesetz, Meinungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit und Verfügungsrechte garantiert.²

Obwohl Eigentum als vom Staat zu schützender Verdienst angesehen wird, finden die herrschenden Verteilungsmuster keine Legitimation in der liberalen Ideologie. Insbesondere moderne liberale Denker betonen, dass Besitz, der nicht durch eigene Anstrengungen erworben wird, illegitim ist. Zufall und historisches Erbe, die, wie Molander gezeigt hat, für die Verteilung des Wohlstands in Verhandlungsspielen die Hauptfaktoren darstellen, sind nicht legitimierend.

Trotz dieser eigentlich relativ eindeutigen Position tun sich Liberale schwer mit Verteilungspolitik: Zwar herrscht Einigkeit darüber, dass Voraussetzungen einigermaßen gleich ausfallen müssen und gleichzeitig Fähigkeiten und Anstrengungen honoriert werden sollen, aber wie aktiv der Staat hier eingreifen soll, ist strittig. Weniger strittig ist das „Maximin-Prinzip“ von Rawls, das die Grundlage für eine aktive Verteilungspolitik bildet. Demnach müsse eine Gesellschaft so geregelt sein, dass für die am schlechtesten Gestellten die beste Lösung erreicht wird. Ein weiterer Aspekt von Rawls' Gerechtigkeitsprinzip besagt, dass soziale und wirtschaftliche Unterschiede nur entstehen dürfen, wenn sie mit Positionen in Verbindung stehen, die für alle Personen gleichermaßen zugänglich sind.

Beim Konservatismus steht die Legitimation des *Status quo* im Mittelpunkt. Wissensskepsis, Kritik des Individualismus und die Hervorhebung der Bedeutung der Religion für die soziale Stabilität sind charakteristisch für diese

ideologische Strömung. Da Menschen nicht ausreichend genug über soziale Prozesse wüssten, werden Reformvorschläge angezweifelt, und die Idee, dass Gruppen einen Gesellschaftsvertrag abschließen, wird als nahezu gefährlich angesehen.

Um den *Status quo* (und damit Ungleichheit) zu legitimieren, waren religiöse Argumente über lange Zeit bestimmend. Manus Gesetze im Hinduismus, der Römerbrief im Christentum und die Vorstellung, dass der Prophet die im Koran niedergeschriebene Botschaft direkt von Gott erhalten habe, bilden die Grundlagen, um die herrschende soziale Ordnung göttlichen Ursprungs nicht in Frage zu stellen.

Der säkulare Konservatismus lässt sich im Grunde mit der Argumentation zusammenfassen, dass allein die Existenz des *Status quo* bereits seine Rationalität bestätigt, oder anders ausgedrückt: Wenn der *Status quo* nicht die beste Lösung wäre, dann wäre er nicht so, wie er ist. Eine etwas abgeschwächte, evolutionäre Sichtweise, die Anknüpfungspunkte zum Liberalismus hat und beispielsweise bei Hayek anzufinden ist, sieht die Gesellschaft als System von Regeln, die ständig angepasst werden und daher als rational gelten.

In Bezug auf Verteilungspolitik ist die Haltung des Konservatismus klar: Umverteilung, die sich aus der Gesellschaft heraus entwickelt (Solidarität im Christentum, Almosen im Islam, freiwillige Beiträge bei säkularen Konservativen) ist zu begrüßen – die ökonomische Machtverteilung muss aber unangetastet bleiben. Ein Staat, der daher gezielt eingreift, um herrschende Machtverhältnisse zu unterminieren, ist strikt abzulehnen. Realpolitisch versuchen Konservative in erster Linie,

die Macht des Staates zugunsten einer Ausweitung privater Macht zu schwächen.

Die dritte ideologische Strömung, die Sozialdemokratie, hat eine ganz andere Auffassung darüber, was die Aktivität des Staates beinhalten soll. Wie bereits erörtert, gibt es kein stabiles egalitäres Gleichgewicht. Im Verhandlungsspiel gewinnen diejenigen, die sich in einer besseren Machtposition befinden, was in großem Maße durch Zufall und historisch (d. h. Erbe) bestimmt ist. Dem Machtkampf zwischen unterschiedlichen Interessengruppen müssen Grenzen gesetzt werden, um den selbstverstärkenden Effekt asymmetrischer Voraussetzungen in Verhandlungsspielen abzuschwächen. Dem Staat kommt somit in der Auffassung der Sozialdemokratie die Aufgabe zu, die Instabilität in Verhandlungssituationen zu kontrollieren, damit es nicht zu einer Ausbeutungssituation zwischen Verhandlungspartnern kommt.

Als konkrete politische Maßnahmen haben sich jene bewährt, die auf die Angleichung der Voraussetzungen zielen (z. B. aktive Bildungspolitik), aber auch solche, die *ex post* eine Umverteilung der Resultate vornimmt (z. B. Besteuerung). Eine besondere Rolle nimmt außerdem die Sozialversicherung ein, die einerseits direkt umverteilend wirkt (Bezieher von niedrigen Einkommen nehmen Sozialleistungen stärker in Anspruch, während die Beiträge risikounabhängig sind) und andererseits die Verhandlungsposition der Arbeitnehmer stärkt.

Das Rezept, das der überzeugte Sozialdemokrat Molander am Ende zur Beherrschung der Ungleichheit vorlegt, ist wenig originell, aber die einzig logische Konsequenz aus der vorangegangenen Analyse: Um die Ungleich-

heit innerhalb akzeptabler Grenzen zu halten, können nur die bereits bekannten Werkzeuge zum Aufbau der skandinavischen Wohlfahrtsstaaten aus der Nachkriegszeit zum Erfolg führen. Oder noch schwammiger ausgedrückt: Erforderlich sei „ein breites Maßnahmenpektrum“, das einerseits (gemäß der liberalen Denktradition) die Voraussetzungen für die einzelnen Personen angleicht und andererseits die Ergebnisse gleichmäßiger verteilt.

Fazit

Molanders wichtigste Botschaft lautet, dass es zwar eine gesellschaftlichen Verhandlungsprozessen inhärente Tendenz zur Ungleichheit gibt, aber Ungleichheit trotzdem kein Naturgesetz ist. Da Instabilität der Normalzustand ist, muss es staatliche Interventionen geben, wobei ständiges *Feedback* über den gesellschaftlichen Zustand notwendig ist, um entsprechend reagieren zu können. Diese technokratische Sicht erklärt sich mit dem Fokus auf verhandlungstheoretische Modelle in Molanders Analyse.

Eine der Schwächen der Erörterung ist die äußerst knapp ausgefallene Diskussion der steigenden Ungleichheit ab den 1970ern. Die lapidare Reduktion des Anstiegs der Ungleichheit auf externe technische und wirtschaftliche Faktoren wirkt fehl am Platz in einem Buch, das die Dynamik von Verhandlungen als Ursache für steigende Ungleichheit in den Mittelpunkt rückt. Weder Globalisierung noch technischer Fortschritt können als Zufallsprodukt gesehen werden, und zu behaupten, diese beiden Entwicklungen wären entstanden, ohne gesellschaftliche Machtverhältnisse in irgendeiner Weise widerzuspiegeln, ist völlig unver-

ständig angesichts der vorangegangenen Analyse.

Möglicherweise mag diese vereinfachte Erklärung einer Überschätzung der Wirksamkeit der Politik in der Nachkriegszeit geschuldet sein. Denn was Molander bei der Erklärung der sinkenden Ungleichheit Ende des 19. Jahrhunderts bis in die 1970er-Jahre ausklammert ist, dass in diesen Zeitraum neben den *benign factors* auch zwei Weltkriege und in manchen Ländern Phasen der Hyperinflation (von Milanovic als *malign forces* bezeichnete Faktoren) fallen, die viele Gesellschaften wieder an das Existenzminimum drängten, und es somit, Molanders Überlegung folgend, generell weniger Raum für Ungleichheit gab.

Molanders Analyse der Ungleichheit ist teilweise empfehlenswert – wenn man nüchternen und stellenweise sehr technischen Erläuterungen nicht abgeneigt ist. Den Kern des Buches bilden verhandlungstheoretische Mechanismen, die interessant und verständlich aufbereitet werden. Die selbstverstärkenden Effekte asymmetrischer Voraussetzungen sind in ihrer Einfachheit ein starkes Argument für staatliche Interventionen zur Beherrschung der Ungleichheit. Dabei kommt Molander ohne eine tiefgreifende Diskussion moralischer oder normativer Positionen aus. Dass die vorherrschenden Verteilungsstrukturen inakzeptabel sind, ergibt sich aus wenigen Annahmen, die im Allgemeinen konsensfähig sind, weshalb auch Personen, die gegenüber Verteilungspolitik eine ablehnende Haltung einnehmen, vermutlich schwer umhinkönnen, nach der Lektüre dieses Buches ihre Position zumindest zu hinterfragen.

„Die Anatomie der Ungleichheit“ ist jedoch kein Buch, das dazu taugt, poli-

tische Debatten anzufachen. Vielmehr wirkt die Anleitung zur Beherrschung der Ungleichheit in ihrer Banalität fast schon beliebig und könnte genauso in (fast) jedem Parteiprogramm Europas stehen.

Stella Zilian

Anmerkungen

- ¹ John Nash war Mathematiker und ein wichtiger Vertreter der Spieltheorie. Ein wesentlicher Beitrag Nashs war es zu zeigen, dass es in einer Verhandlung eine eindeutige Lösung gibt, wenn folgende, sehr vereinfacht formulierte Bedingungen erfüllt sind: 1. Beide Ver-

handlungspartner müssen einen Nutzen haben. 2. Sämtliche Ressourcen, die zur Verhandlung stehen, müssen aufgeteilt werden. 3. Sind die Voraussetzungen symmetrisch, muss auch die Lösung symmetrisch sein.

- ² Während die Wahrung elementarer Rechte gemeinhin akzeptiert wird, sind sich Liberale uneinig darüber, inwieweit der Staat das Recht hat, aktiv einzugreifen.

Literatur

Milanovic, Branko, *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization* (Cambridge, MA, 2016).

Warum wir uns die Reichen nicht leisten können

Rezension von: Andrew Sayer,
Warum wir uns die Reichen nicht leisten
können, C. H. Beck, München 2017,
477 Seiten, gebunden, € 27,95;
ISBN 978-3-406-70852-7.

Auf die Frage eines Kindes, wie man denn reich wird, wird gern mit einer Floskel geantwortet: Wenn du hart genug dafür arbeitest! Das widerspiegelt kaum die Realität, denn die harte Arbeit einer Krankenpflegerin, eines Bauarbeiters oder einer alleinerziehenden Mutter, die im Supermarkt arbeitet, wird nicht mit Reichtum entlohnt.

Die globale Vermögenskonzentration ist erschreckend. Das reichste Prozent der Weltbevölkerung besitzt die Hälfte des Weltvermögens.¹ Dieses Auseinanderklaffen von Arm und Reich ist keine Ausnahmeerscheinung, das sich auf autoritäre Staaten oder Diktaturen beschränkt, sondern ist genauso in Demokratien zu finden. Selbst nach der Finanzkrise 2007ff ändert sich nichts daran, dass die Reichen immer reicher werden. Die unteren 99% scheinen machtlos gegenüber der finanziellen Ausstattung der Reichen und dem fehlenden Gehör der Politik, um etwas an dieser historischen Schieflage und ihrer Verschärfung zu ändern. Aber nicht nur weltweit ist die Vermögensungleichheit gravierend, auch in Österreich besitzt 1% der Bevölkerung etwa 41% des privaten Nettovermögens.²

Sollte uns diese konzentrierte Kontrolle von Vermögensbeständen und Einkommen Sorgen bereiten? Welche Folgen daraus für die Menschheit re-

sultieren bzw. „warum wie uns die Reichen nicht mehr leisten können“, beantwortet Andrew Sayer in seinem Buch, das nicht nur einen kritischen Blick auf den Kapitalismus in seiner vorherrschenden Form wirft, sondern auch das Aufhalten des Klimawandels als größte globale Herausforderung damit verknüpft. Der Autor, Professor an der Sussex University, ist Soziologe und politischer Ökonom.

Sayer stellt in seinem Buch klar, dass es nicht darum geht, eine Neiddebatte zu führen, sondern die systematische Ungerechtigkeit aufzuzeigen und die Legitimität von solch konzentriertem Reichtum zu hinterfragen. Als Ursache wird der Neoliberalismus identifiziert, der die Vorstellung von „freien“ Märkten als Optimalform in allen Wirtschaftsbereichen, Marktrationalismus im Denken und Handeln und das Vergessen der Klassenstruktur zur Folge hat.

In fünf Kapiteln werden so eine Reihe von Themen besprochen, beginnend mit der Frage, wie Reichtum abgeschöpft werden kann. Dazu gibt es am Beginn des Buches viele Fakten und Begriffe, die erklärt werden. Weiters werden zahlreiche Zusammenhänge, die in der öffentlichen Meinung als „logisch“ angesehen werden, auf ihre Gültigkeit hin überprüft.

Die essenziellste Begrifflichkeit des Buches ist die von verdientem und unverdientem Einkommen. Ersteres bezieht sich auf die Arbeit und die Produktion von Gütern und Dienstleistungen, die direkt oder indirekt zur Erzeugung von Gebrauchswerten beitragen. Als unverdient wird hauptsächlich abgeschöpftes Einkommen verstanden: Wenn jemand ein vorhandenes Gut besitzt, dessen Rechtfertigung einzig auf Macht basiert, wie z. B. Grundstü-

cke, Immobilien oder Betriebsmittel, kann er bzw. sie deren Nutzung anderen in Rechnung stellen. Anders als bei verdienten Einkommen entsteht hierbei keine Wertschöpfung. Dies ist allerdings nur dann möglich, wenn andere mehr produzieren, als sie konsumieren, folglich einen unbezahlten Überschuss schaffen.

Über Gewinne, Mieten oder Zinsen können diese Personen ökonomische Renten, folglich den Wohlstand, abschöpfen. Diese sogenannten Rentiers beziehen ihr unverdientes Einkommen aus bestehenden Vermögenswerten und Ressourcen. Und das, obwohl der gesellschaftliche Wohlstand vorangegangenen Technologien, Innovationen, Institutionen und Gemeingütern, wie Grund und Boden mit ihrer Umwelt und Rohstoffen, aber auch Kultur usw. geschuldet und nicht den Rentiers zu verdanken ist. Dass einige wenige diesen alleine abschöpfen, ist bedenklich. Noch dazu wird heute verdientes Einkommen viel stärker als unverdientes Einkommen besteuert.

Sayer deckt auch gleich zu Beginn das Bild von der SparerIn, die ihr Geld zur Bank bringt, und der Bank, die in weiterer Folge aus den kumulierten Spareinlagen Kredite vergibt, als ein falsches auf. Kredite sind Geld aus dem Nichts. Banken können quasi schrankenlos Kredite vergeben. Des Weiteren streicht er die soziale Beziehung zwischen GläubigerIn und SchuldnerIn als ein einseitiges Abhängigkeitsverhältnis heraus. Die Kreditgebenden erlangen eine ökonomische Vorherrschaft, die es ihnen ermöglicht, die Kreditnehmenden unter eine Schuldknechtschaft zu stellen, wenn sie nicht das Wachstum kreieren, um den Kredit plus Zinsen zurückzuzahlen.

Reiche schaffen Arbeitsplätze, heißt es. Aber ist das wirklich so? Scheinbar nicht, denn wären in den letzten Jahrzehnten die Entwicklung von Arbeitsplätzen und jene der Vermögenskonzentration bzw. Anzahl der Reichen aneinandergespleißt gewesen, so müssten wir Unmengen an Arbeitsplätzen haben. In erster Linie ist das nämlich davon abhängig, wo der Reichtum investiert wird, in der Finanz- oder der Realwirtschaft. Und wenn sie in Letzterer landen, kann der Effekt in beide Richtungen gehen: Geld für neue MitarbeiterInnen oder für eine Maschine. Gesamtwirtschaftlich gesehen, hängt die Zahl der Arbeitsplätze von der Nachfrage ab. Auf *trickle-down* ist hier kein Verlass. Denn externe AnlegerInnen denken kurzfristig und sind nicht mehr daran interessiert, dass Unternehmen produktive Investitionen tätigen, sondern die verdienten Gewinne an sie ausschütten. Diese Entwicklung stellt eine Gefahr für die Einkommen der Arbeitenden dar.

Im zweiten Kapitel wird die Verteilung des Reichtums behandelt. Der Autor weist auf die naive Annahme hin, dass die Bezahlung der Arbeitskraft das Entgelt des individuellen Beitrags sei und abhängig von Qualität und Effizienz. Das Gegenteil belegen weltweite Lieferketten, wo eine Kaffeebäuerin einen Bruchteil dessen bekommt, was im Großhandel verdient wird. Aber auch die ungleiche Bezahlung abhängig vom Geschlecht oder der ethnischen Herkunft verdeutlicht das. Besonders der Arbeitsmarkt folgt überhaupt nicht der neoklassischen Marktlogik. Schon bevor überhaupt die Arbeitskraft angeboten wird, ist sie aufgrund schwacher sozialer Mobilität längst von einer Ungleichheit geprägt. Allerdings sehen besonders Privile-

gierte diese Diskrepanz nicht und befeuern den Mythos der Chancen- und Wettbewerbsgleichheit in der öffentlichen Debatte. Solange nicht erkannt wird, dass Einkommensungleichheit nicht primär leistungsabhängig ist, wiegen wir uns in der Vorstellung, wir leben in einer ökonomisch gerechten Welt.

Warum die Reichen immer reicher werden und wie es zur Konzentration des Vermögens kommen konnte, ist Thema des dritten Kapitels. Hier erfolgt auch eine systemische und historische Analyse der Wirtschaftskrise. Die Nachkriegszeit war geprägt von einem Wirtschaftsboom, bedingt durch den Produktionskapitalismus. Der Finanzsektor erfüllte seine absolut notwendige Funktion der Allokationseffizienz für die Realwirtschaft, nämlich ineffiziente Mittel dorthin zu verschieben, wo sie besser genutzt werden können.

Doch mit dem Ende von Bretton Woods und der Liberalisierung der Geldschöpfung kam es zu einer Verschiebung hin zum Rentierkapitalismus. Den Gewerkschaften wurde die Schuld an der hohen Inflation gegeben. Die Löhne entkoppelten sich von der Produktivität, da immer mehr Gewinnausschüttungen gefordert wurden. Damit erfolgte eine Vernachlässigung der Eigenkapitalstärkung. Die Zinsen wurden angehoben, was die asymmetrische Verteilung von Kapitaleinkommen intensivierte. Viele Arbeitsplätze in gewerkschaftlich organisierten Betrieben gingen verloren. Aufgrund der schwach steigenden Löhne kam es zu einem Rückgang der Nachfrage. Die gestiegene Erwerbstätigkeit von Frauen und Verbraucherkredite, Kreditkarten und Hypotheken stabilisierten den Haushaltskonsum. Die Reichen sicherten sich ihren Anteil am

Wachstum in Form von Spitzengehältern, Dividenden und sonstigen Kapitalgewinnen, während ihre Steuern gesenkt und Sozialleistungen für gering Verdienende abgebaut wurden.

Die Rechtfertigung dafür lautet: Wenn die Reichen reicher würden, dann gäbe es mehr Wohlstand. Wozu John Maynard Keynes einst schon sagte: „Der Kapitalismus basiert auf der merkwürdigen Überzeugung, dass widerwärtige Menschen aus widerwärtigen Motiven irgendwie für das allgemeine Wohl sorgen werden.“ Viele Firmen entschlossen sich, Geld in Finanzprodukte zu stecken, da die Rendite auf produktive Investitionen in der Realwirtschaft kleiner war. Finanzinstitute erzeugten viel Buchgeld und so ein hohes Schuldenwachstum, welches zu einer Inflation von Vermögenswerten, wie Immobilien, führte. Das Verkaufen von zukünftigen Zahlungsströmen aus Hypotheken mittels Verbriefung und deren fragwürdige bzw. undurchsichtige Bewertung durch Ratingagenturen verursachten eine toxische Mischung, die an ihrem Höhepunkt zum Platzen der Blase und Ausbruch der Finanzkrise 2007 führte.

Die Hauptgewinner der Krise sind die Reichen selbst. Die milliardenschweren staatlichen Bankenrettungen werden ausgeschüttet, die Vorstandsgehälter selbst während der Krise erhöht und Boni-Zahlungen weiterhin geleistet. Das hochriskante System mittels *Leverage*, sprich der Aufnahme von zusätzlichem Fremdkapital, den Kauf von Vermögenswerten zu befördern, treibt die Vermögenspreise in die Höhe. Dies hat die Verschuldungsquote von manchen Finanzinstituten extrem in die Höhe getrieben und somit entscheidend zur Krise beigetragen. Anstatt Risiken zu minimieren, schafft

das Finanzsystem immer mehr Risiken, und Geld wird aus den produktiven Geschäftszweigen abgezogen.

Teil vier des Buches widmet sich den gesellschaftlichen Auswirkungen der Reichtumskonzentration. Am Ende der Krise steht der öffentliche Sektor als Sündenbock dar. Die Finanzeliten stürzen ganze Volkswirtschaften in eine tiefe Rezession, und andere müssen dafür zahlen. Aber wie geht das? Einerseits, weil sich die neoliberal-kapitalistische Weltanschauung bei der Bevölkerung und den politischen EntscheidungsträgerInnen durchgesetzt hat. PolitikerInnen gehören entweder selbst der Kaste der Reichen an oder liegen ihr zu Füßen, während sie den Bezug zur Mehrheit der Wählenden verloren haben. Andererseits, weil der Staat erpressbar ist. Der unzureichend regulierte Finanzsektor ist *too-big-to-fail*, und mittels Parteispenden bekommt man Politik gegen Geld.

Es herrscht Plutokratie, die Herrschaft des Geldes. Diese ermöglicht es auch, den Reichtum vor Steuer und Regulierung zu verstecken. Großkonzerne agieren so, als ob es keine Regeln gäbe, und die Politik sorgt dafür, dass sie das tun können. Beleg dafür sind beispielsweise die unzähligen Verflechtungen britischer RegierungspolitikerInnen mit *Private-Equity*-Firmen, Investmentfonds oder Hedgefonds. Aber auch Diktatoren und korrupte lokale Eliten nutzen Steueroasen, um damit beispielsweise Entwicklungsgelder abzusaugen und Vermögen außer Landes zu bringen. Das ist der Sieg der Plutokratie über die Demokratie. Und in Plutokratien ist das Gesetz nicht unparteiisch.

Die *Mainstream*-ÖkonomInnen liefern mit dem Narrativ von freien und effizienten Märkten die Argumentations-

basis für die Deregulierung. Machtverhältnisse werden komplett ausgeblendet. Technokraten aus Wirtschaft und auch Wissenschaft in der Politik suggerieren, dass Probleme rein technischer Art sind, die man mit Drehen an einigen Stellschrauben beheben kann. Das Beispiel Goldman Sachs und die Wechsel der „WirtschaftsversteherInnen“ in Minister- und Zentralbankämter zeigen einen bemerkenswerten Erfolg des Finanzsektors, nämlich seine Überwachung in die eigene Hand zu nehmen. Der „Finanzsektor wird denen überlassen, die ein Interesse daran haben, ihn nicht in Ordnung zu bringen“ (S. 325).

Der Klassenkampf wird als linkes Projekt gesehen, worüber selbst Linke schweigen. Die Arbeiterklasse wird geleugnet, denn es gibt keine Klassen, sondern es ist alles nur eine Frage des Charakters und der eigenen Leistung. Der Wohlfahrtsstaat von heute wird nicht mehr als gesellschaftliche Errungenschaft angesehen, sondern als Last, der nur von Menschen gebraucht wird, die sich nicht anstrengen und uns auf der Tasche liegen. Es werden Feindseligkeiten, z. B. gegenüber Armen und ImmigrantInnen, geschürt, um von den Reichen abzulenken, die dann beispielsweise im Sinne des Philanthropismus als WohltäterInnen auftreten, anstatt Steuern zu zahlen, worauf diese finanziellen Mittel basierend auf einer demokratischen Entscheidung Verwendung finden könnten.

Das letzte Kapitel wartet mit dem Einfluss der Reichen auf die globale Erwärmung auf, die Sayer als die größte aller Herausforderungen darstellt. Geld wird als Maßstab des persönlichen Wertes angesehen, weshalb der Konsum nicht bloß der Bedürfnisbefriedigung, sondern auch als Abgrenzung

gilt. Durch die Zuschaustellung und Nutzung von exklusiven, teuren Gütern oder Dienstleistungen kann man sich somit vom Rest abheben. Doch Zufriedenheit ist davon abhängig, woran sich Leute gewöhnt haben und vom Vergleich mit anderen. Die Ungleichheit muss reduziert werden. Allerdings bedeutet das nicht, dass eine Verringerung des Einkommens von Reichen eine Verringerung ihres Wohlergehens bedeuten muss. Klar ist, dass wir uns diesen konsumintensiven Lebensstil der Reichen nicht mehr leisten können. Der dadurch entstehende Ressourcenverbrauch ist absurd hoch.

Es gilt, dass mit zunehmendem Reichtum von Personen deren Emissionen steigen. Global gesehen sind 7% der Weltbevölkerung für 50% der Treibhausgase verantwortlich. Wir stehen vor einer unheimlich großen Herausforderung, der globalen Erwärmung. Die Lösung ist bekannt: die Reduktion von Treibhausgasen. Die internationale Kontingentierung von Treibhausgasen scheint der einzig plausible Ausweg zu sein. Notwendig für eine nachhaltige Entwicklung sind weniger Konsum, eine De-Globalisierung und lokales Wirtschaften.

Am Ende des Buches macht Sayer drei Vorschläge. Erstens soll es eine Rückführung der Gewinne aus Privatisierung von Natur und Raum an die Gesellschaft geben, entweder über Boden- und Ressourcenverstaatlichung oder eine ausreichende Besteuerung. Die Abschaffung von Eigentum ist nicht das Ziel, sondern das Zurechtrücken von Eigentumsrechten – das Privatisieren von Gemeingütern und die Verstaatlichung von toxischem Vermögen sollen beendet werden.

Zweitens muss der Finanzsektor auf seine eigentliche Funktion, die Kredit-

vergabe für produktive Investitionen, reduziert werden. Eine umfassende Regulierung ist notwendig, die Zerschlagung von zu großen Banken und die Trennung des Investment- vom Bankengeschäft.

Drittens soll die Entscheidungsmacht darüber, was mit den Gewinnen aus Unternehmensbesitz passiert, auch auf jene verteilt werden, die produzieren. Damit soll das Ende der *Shareholder-Value*-Bewegung eingeläutet werden und eine Demokratisierung des Eigentums vorangetrieben werden. Wenn die Belegschaft eines Unternehmens mitentscheiden dürfte, würde das Interesse an einer langfristigen Planung, an Innovation und an Fortbildung des Personals in den Vordergrund rücken, so die These Sayers. Ob sich das in der Realität so verhielte, ist allerdings fraglich.

Außerdem fordert er eine Reihe von weiteren Maßnahmen, wie eine globale Vermögenssteuer, einen globalen Mindestlohn in der Höhe von zwei Drittel des Medianeinkommens, Erbschafts- und CO₂-Steuer, Arbeitszeitverkürzung und den Wiederaufbau und Ausbau des Wohlfahrtsstaates.

Insgesamt geht es um eine Rückbesinnung darauf, was Wirtschaft tun soll, nämlich Menschen versorgen. Wertschöpfung muss über Wertabschöpfung gestellt werden. Die politische und ökonomische Vorherrschaft der Reichen muss gebrochen und die Demokratie vehement gestärkt werden. Sayer selbst gibt zu, dass seine Forderungen utopisch seien, „aber weshalb sollten wir uns nicht auf diesen Weg machen?“ (S. 420).

Die grundlegende Einsicht aus diesem Buch ist, dass wir so wie bislang nicht weitermachen können. Sayer fordert eine gerechtere Gesellschaft und

eine Abkehr von einem Wirtschaftssystem, das auf Ungleichheit und unbegrenztem Wachstum beruht. Der Kapitalismus hat seine guten Seiten, wie den nie zuvor dagewesenen technologischen Fortschritt. Allerdings hat die Vergangenheit gezeigt, dass der Kapitalismus ohne tiefreichende staatliche Eingriffe nicht für Nachhaltigkeit und Fairness sorgt.

Sayers Ausführungen über die Zukunft des Kapitalismus fallen ambivalent aus. Einerseits könne dieser, so Sayer, unsere Probleme nicht lösen und intensiviert sie, andererseits fordert der Autor eine andere Art des Kapitalismus, sprich eine Modifikation des Wirtschaftssystems, jedoch keine Abkehr davon.

Wie seine Utopie realisierbar sein könne, beantwortet er eher implizit, nämlich über ein Wiedererstarken des Klassenbewusstseins in der Gesellschaft. Indem er Rentiers und KapitalistInnen enttarnt, die sich als fleißige UnternehmerInnen ausgeben, oder das moderne *Framing* der „Wir sind die 99%“ verwendet, appelliert er immer wieder an dieses Bewusstsein.

Die wirtschaftssystemische Analyse und ihre Verknüpfung mit der Klimaerwärmung sind sehr clever gemacht und bringen eine interessante Ergän-

zung in die inhaltliche Reichtumsdebatte. Das Buch richtet sich auch an die nicht-akademische LeserInnen-schaft und ist verständlich geschrieben. Aber insbesondere für Studierende und Forschende kann es eine sehr interessante Bereicherung darstellen. Die Mischung aus wissenschaftlichem Faktenmaterial und Streitschrift ist äußerst gut gelungen und regt zum Nachdenken an. Die Botschaft ist klar: Für eine gerechtere Wirtschaft und Gesellschaft!

Christoph Prenner

Anmerkungen

¹ Oxfam Deutschland (2018).

² Ferschli et al. (2017).

Literatur

Ferschli, B.; Kapeller, J.; Schutz, B.; Wildauer, R., Bestände und Konzentration privater Vermögen in Österreich: Simulation, Korrektur und Besteuerung (= ICAE Working Paper Series 72, Linz 2017).

Oxfam Deutschland, Der Preis der Profite (2018); online: https://www.oxfam.de/system/files/factsheet_deutsch_-_der_preis_der_profite_-_zeit_die_ungleichheitskrise_zu_beenden.pdf (abgerufen am 29.4.2018).

Die Zukunft der Visegrád-Gruppe

Rezension von: Ania Skrzypek, Maria Skóra (Hrsg.), *The Future of the Visegrad Group*, Das Progressive Zentrum und Foundation for European Progressive Studies, Brüssel bzw. Berlin 2017, 56 Seiten; ISBN 978-3-000-58825-9.

1991 bildete die Tschechoslowakei (bzw. ab 1993 die Nachfolgestaaten Tschechien und Slowakei) mit Ungarn und Polen die „Visegrád-Gruppe“. Das gemeinsam erreichte Ziel der V4-Staaten war die Mitgliedschaft in der EU und der NATO.

Die Visegrád-Gruppe rückte in den letzten Jahren wieder in das Zentrum der europäischen Aufmerksamkeit. Die Studie untersucht, wie nachhaltig sich das 1991 gegründete Bündnis in der Tat erwiesen hat und wie es Einfluss nehmen kann auf die aktuellen Prozesse innerhalb der EU.

Dabei stellen die Autoren mehrere Szenarien vor, wie sich diese V4-Allianz in den nächsten Jahren innerhalb der EU weiterentwickeln könnte. Die Autoren machen deutlich, dass es sich bei dieser Allianz keineswegs um ein institutionales Gebilde handelt. Vielmehr geht es bei der Visegrád-Gruppe um eine Allianz, die ihre Interessen koordinieren und bündeln kann, wenn es um aktuelle Streitfragen innerhalb der EU geht (Migration und Asylpolitik, Haltung zum Brexit, Europäische Arbeitsmarktpolitik oder Positionen gegenüber Russland). Diese Schrift trägt vor allem politikwissenschaftlichen Charakter. Ökonomische Aspekte hätten durchaus stärker ausgebaut werden können. Dies wäre umso wichtiger ge-

wesen, als allein der deutsche Außenhandel zu den V4 mit 256 Mrd. € weit höher ist als der Außenhandel mit China (170 Mrd. €).

Die Autoren verweisen zu Recht darauf, dass es viele neue Handlungsfelder für die V4 gibt, wenn es um die Ausarbeitung eigener konstruktiver Konzepte für eine Neugestaltung der EU geht. Gefragt sind also von den V4 neue Denkweisen, die nicht nur eine Ablehnung gegenüber den EU-Entscheidungen darstellen, sondern echte gemeinsame Lösungsvorschläge z. B. in der Energie- und Handelspolitik präsentieren.

An den Beginn ihrer Ausführungen stellen die Autoren die inneren Entwicklungen in den V4-Ländern. Den Anfang macht dabei die Tschechische Republik, die lange Zeit besonders von den beiden Persönlichkeiten Václav Havel und Václav Klaus geprägt wurde. Hier schwankte die Haltung zur Visegrád-Gruppe von starker Zustimmung (Havel) bis hin zur Skepsis/Ablehnung (Klaus): „Wenn vier Kranke kooperieren kommt noch kein Gesunder dabei heraus.“ Dennoch erkannte man auch in Tschechien, dass eine Kooperation innerhalb der V4 durchaus im Interesse der tschechischen Politik liegen kann, wenn es z. B. um Debatten und Abstimmungen im Europäischen Parlament geht. Insgesamt wird in diesem Abschnitt deutlich, dass die Tschechen eher eine Nation der Euroskeptiker sind – im Unterschied zu den Ungarn und Slowaken. Dies zeigt sich auch in aktuellen Umfragen, wo nur 25% der Meinung sind, dass die Vorteile einer EU-Mitgliedschaft die Nachteile überwiegen (in der Slowakei sind es dagegen 53%).

Was Ungarn betrifft, so gelingt es dem dafür verantwortlichen Autor, die

widersprüchlichen Aspekte in der ungarischen Europapolitik aufzuzeigen. In der Studie wird der Weg Ungarns vom „Top-Performer“ in der V4-Gruppe Anfang der 90er-Jahre hin zum Schlusslicht in wirtschaftlicher Hinsicht Anfang 2000 skizziert: Während in Ungarn das BIP von 1989 bis 2016 um 40% wuchs, stieg es in der Tschechischen Republik um 58%, in der Slowakei um 83% und in Polen um 116%. Allerdings wurde in der Studie übersehen, dass es in Ungarn 2016 und 2017 einen deutlichen wirtschaftlichen Aufschwung gegeben hat. So ist das BIP 2017 real um 4,2% gestiegen, und die Arbeitslosenquote sank auf ein historisches Tief von 3,7% – Fakten, die sicher auch zum Wahlerfolg von Orbán beigetragen haben.

Bezüglich der Haltung zur EU bleibt festzuhalten, dass die Flüchtlingskrise das erste offizielle Thema war, wo die Orbán-Regierung offiziell der EU-Kommission sowie der deutschen Bundesregierung widersprach und diesen Sachverhalt zu einer Angelegenheit der Wahrung der nationalen Souveränität machte. Ungarn betrachtete die Zusammenarbeit zwischen den V4 eher als eine lose Kooperation. Erst in den letzten Monaten hat sich innerhalb der V4-Gruppe eine neue bilaterale Zusammenarbeit in politischer Hinsicht zwischen Ungarn und Polen herauskristallisiert, was auf unterschiedliche Gründe zurückzuführen ist, die in der Studie leider nicht behandelt werden. Die Arbeit weist darauf hin, dass Ungarn innerhalb der V4-Gruppe auch eine Reihe von spezifischen Positionen vertritt (Zeitpunkt der Einführung des Euros). Insgesamt kann festgehalten werden, dass unter der politischen Führung von Orbán in Ungarn ein Prozess begonnen hat, der dazu führen

könnte, dass sich die Visegrád-Länder eine neue politische Identität geben.

Viele Polen sehen heute die EU eher als eine Bedrohung als eine Chance an, was sich in der jüngsten Zeit bei der Diskussion um die polnische Rechtsordnung manifestierte:

„The Polish Law is incompatible with EU-Law because by introducing a different retirement age for female judges (60 years) and male judges (65 years), it discriminates against individuals on the basis of gender“ (S. 18).

Die EU-Skepsis zeigt sich nicht nur in der ablehnenden Haltung der Bevölkerungsmehrheit (72%) zum Euro. Andere Konfliktfelder bauen sich auf z. B. im Zusammenhang mit dem Brexit, womit Polen einen wichtigen strategischen Partner verliert, denn das Vereinigte Königreich ist das einzige große EU-Land, welches nicht der Eurozone angehört. Schließlich beeinflusst der Brexit die polnischen Interessen in der EU, wie z. B. die Verhandlungen zum EU-Haushalt und die Verteilung der EU-Strukturfonds, wo Polen im Zeitraum von 2014-2020 mit 82,5 Mrd. € die absolut größte Summe erhält. Ganz zu schweigen von den EU-Fördermitteln für die polnische Landwirtschaft in Höhe von 23,5 Mrd. € im Zeitraum von 2015-2020. Deutlich wird in diesem Kapitel, dass aus polnischer Sicht die Migrations- und Asylpolitik der EU-Kommission und Deutschlands das größte Konfliktfeld darstellen. So sind 70% der Polen der Meinung, dass die Präsenz von Flüchtlingen in ihrem Land mit einem direkten Terrorisiko verbunden ist. Häufig wird in Polen die V4-Gruppe als ein Gegengewicht zur deutsch-französischen Achse angesehen.

Im abschließenden Länderkapitel über die Slowakei wird klar sichtbar, dass sich diese stets als ein starker Be-

fürwörter der V4-Gruppe präsentiert hat. Geografisch gesehen liegt die Slowakei im Zentrum der V4-Gruppe. Sie grenzt an alle anderen V4-Länder an. Schon in den 90er-Jahren haben die Slowaken die Zusammenarbeit mit den übrigen Visegrád-Ländern als ein Instrument zur Angleichung an die anderen Wirtschaften der V4-Gruppe betrachtet. Die Studie zeigt, dass die Slowakei heute zu den am tiefsten in die EU integrierten neuen Mitgliedsländern gehört. Wirtschaftlich besonders bemerkenswert sind die sehr engen internationalen Verflechtungen in der Autoindustrie, was sich in der Präsenz zahlreicher multinationaler Unternehmen manifestiert.

Den Kernabschnitt der Studie stellen die Ausführungen über die Szenarien der weiteren Entwicklung der V4 dar. Dabei gehen die Verfasser davon aus, dass die künftigen Inhalte einer Kooperation zwischen den V4 nicht allein von politischen oder ideologischen Prämissen bestimmt werden. Vielmehr werden immer mehr aktuelle politische und ökonomische Erfordernisse die Tagesordnung der V4 bestimmen: Neugestaltung der Migration, Haltung zu den US-Strafzöllen, Energieunion sowie Umweltfragen. Absehbar scheint schon jetzt das Leitbild der V4: ein Europa der starken Nationalstaaten (S. 31). Im Einzelnen präsentieren die Autoren die folgenden Szenarien für eine mögliche künftige Entwicklung der V4:

Szenario 1: „Benelux des Ostens“: Der Bezug zu den Beneluxstaaten wurde gewählt, um zu betonen, dass man zur Zusammenarbeit keine feste Institution braucht. Vielmehr geht es hier um einen größeren Einfluss auf die EU-Entscheidungen durch mehr Koordination zwischen den V4.

Szenario 2: V4 als „Troublemaker“:

Dieses Szenario sieht durchaus die Bildung eigener Institutionen vor (z. B. die Bildung einer parlamentarischen Gruppe im Europäischen Parlament). Damit könnte es gelingen, eigene Meinungen und Interessen zu bündeln und diese stärker in den EU-Entscheidungsprozess einzubringen.

Szenario 3: Disintegration: Dieses Szenario geht davon aus, dass unter bestimmten Voraussetzungen die Zusammenarbeit zwischen den V4 auch in eine Art von Bedeutungslosigkeit münden könnte.

Ausgehend von diesen drei Szenarien unterbreiten die Autoren einige Schlussfolgerungen:

Die Visegrád-Gruppe sollte bei der Vertiefung der europäischen Integration weiterhin eine konstruktive Rolle spielen.

Auch künftig wird der Einfluss der V4 auf die EU-Politik sehr stark abhängig sein vom Wählerverhalten in den einzelnen V4-Staaten.

Die Zukunft der V4 wird entscheidend davon abhängen, ob und wie es gelingt, politische Rationalität und Verantwortung in politisches Handeln umzusetzen. Rein nationale Egoismen oder Anti-EU-Stimmungen sind dabei keine geeignete Basis für einen wirksamen Einfluss auf die verschiedenen EU-Politiken.

Abschließend stellen die Verfasser einige Lehren vor, die sie aus der bisherigen Entwicklung der V4 ziehen:

Erstens: Bislang stellt die Visegrád-Gruppe eher kaum ein Symbol für eine zunehmende Kohäsion dar.

Zweitens: Das Leitbild vom Europa der Nationen macht sehr deutlich, dass sich die Züge des Nationalen sehr stark in den Vordergrund geschoben haben (vgl. Polen und Ungarn).

Drittens: Die Haltungen zu Deutsch-

land haben sich bei den V4 weiter differenziert. Sie sind sehr verschieden und reichen von einer klaren Kritik an Deutschland (PL) zu einer rationalen Kooperation (CZ, SK) bis hin zu guten wirtschaftlichen Beziehungen (H) bei gleichzeitiger strikter Ablehnung der deutschen Asylpolitik.

Viertens: Die Unterschiede gegenüber der Haltung zum Euro sind geblieben und erstrecken sich von einer Unterstützung (SK) über eine eher abwartende Haltung (CZ, H) bis zur totalen Ablehnung (PL).

Fünftens: Auch in der Energiepolitik weichen die Standpunkte der V4 voneinander ab. So ist Ungarn weiter an einer engen Zusammenarbeit mit Russland interessiert. Dagegen stehen die Slowakei und Polen einem Gasimport über North-Stream-2 ablehnend gegenüber.

Resümierend bleibt festzustellen, dass es der V4-Gruppe an echten konstruktiven Strategien der Zusammenarbeit mangelt. Es hat sich insgesamt gezeigt, dass die Vorstellung von einer sehr schnellen Integration der neuen EU-Mitgliedsländer in die „alte EU“ eine Illusion gewesen ist.

Zusammenfassend liefert diese Studie einen gelungenen Beitrag zur Analyse von Gegenwart und Zukunft der V4-Gruppe. Es bleibt der Eindruck, dass nun einer im wesentlichen gelungenen wirtschaftlichen Entwicklung in den V4-Ländern jetzt auch eine solide, stabile und zuverlässige Politik folgen muss, was bisher nicht immer der Fall gewesen ist.

Harald Zschiedrich

Entwicklungsökonomie abseits des *Mainstream*

Rezension von: Erik S. Reinert,
Jayati Ghosh, Rainer Kattel (Hrsg.),
Handbook of Alternative Theories of
Economic Development, Edward Elgar,
Cheltenham/Northampton 2016,
gebunden, £ 250;
ISBN 978-1-78254-466-1.

Mit dem vorliegenden Handbuch haben die Herausgeber Erik Reinert, Rainer Kattel (beide Technische Universität Tallinn) und Jayati Ghosh (Jawaharlal-Nehru-Universität) ein umfassendes Werk zur entwicklungsökonomischen Forschung abseits der neoklassischen Tradition vorgelegt. Das Buch versteht sich als Sammelwerk kritischer Entwicklungsforschung. Ziel und Anspruch des Handbuchs ist es, das Thema Entwicklungsökonomie aus möglichst unterschiedlichen Perspektiven zu beleuchten.

Die Erfüllung dieses Anspruchs gelingt den AutorInnen in hervorragender Weise. Die neoklassische Annahme, dass alle Arbeiten bzw. Arbeitsprodukte im Hinblick auf die ökonomische Entwicklung gleichwertig sind, wird im Handbuch durch historische und theoretische Überlegungen widerlegt. Schließlich ist etwa die Produktion von Kleidung durch Kinder schwerlich mit der Entwicklung eines neuen Softwareprogramms gleichzusetzen.

Einige Beiträge im vorliegenden Buch, wie etwa jener von Arno Mong Daastøl zu Friedrich List, betonen die Wichtigkeit der Industrialisierung für ökonomische Entwicklung. Die Geschichte der Entwicklung wird in diesem Sinn als Geschichte von Dynami-

ken in nicht-perfekten Märkten verstanden. Für Industrieländer lohnte es sich zu verhindern, dass in den Kolonialländern eigene Industrien aufgebaut wurden, da so höhere Profite und Löhne von Kolonien abgeschöpft werden konnten. Diese sogenannte „*Ricardian Manufacturing Rent*“ eröffnet auch eine neue Perspektive auf das – insbesondere aus der *Public-Choice*-Theorie bekannte – *Rent-Seeking*.¹

Im ersten Teil des Buches „Development Thinking Across History and Geography“ werden historische Entwicklungsprozesse beschrieben und analysiert – wobei nicht ausschließlich europäische bzw. westliche Volkswirtschaften im Vordergrund stehen, sondern etwa mit „The economic cycle of Imperial China and its development“ von Ting Xu oder „Revisiting the debate on national autonomous development in Africa“ von Bielschowsky et al. Beiträge zu Ländern aus fast allen Teilen der Welt einfließen.

Vier Beiträge beschäftigen sich mit deutschsprachiger Literatur: Reinert und Rössler diskutieren den Fokus in der deutschsprachigen Forschung auf Produktion statt auf Handel, während Wolfgang Drechsler die Deutsche Historische Schule skizziert. Die Beiträge zeigen sowohl die gegenseitigen Einflüsse unterschiedlicher ökonomischer Denkschulen als auch wie Denktraditionen über die Zeit weiterentwickelt und adaptiert wurden.

Drei weitere Artikel setzen sich damit auseinander, wie das Problem der Unterentwicklung im Laufe des 20. Jahrhunderts in internationalen Kontexten adressiert wurde: Carolyn Biltoft beschäftigt sich mit den Vereinten Nationen, während Jean-Christophe Graz die Auswirkungen des „*Washington Consensus*“ auf die Entwicklungspoli-

tik anhand der „Havana Charter“ analysiert. Bielschowsky et al. beschäftigen sich schließlich mit der UNCTAD.

Im zweiten Teil des Buches „Approaches to Understanding Development“ werden verschiedene analytische Denktraditionen und ihre Bedeutung für entwicklungsökonomische Problemstellungen vorgestellt. Dabei wird eine große Bandbreite heterodoxer ökonomischer Schulen adressiert: von der marxistischen Denktradition (Beitrag Prabhat Patnaik), in der die konstitutiven Faktoren für die Unterentwicklung sowie der Einfluss des Neoliberalismus auf Entwicklungsländer herausgearbeitet werden, über den von Richard Nelson vorgestellten evolutionären Zugang, in dem schumpeterianische Argumente zu Innovation analysiert werden, bis hin zur von Robert Boyer skizzierten politökonomischen Regulationstheorie. Jayati Ghosh erklärt zum einen Michael Kaleckis Verständnis der wesentlichen Dynamiken des Kapitalismus und zum anderen dessen Analysen zur Rolle von Investitionen für unterentwickelte Ökonomien.

Außerdem werden von Maria Sargrario Floro feministische Zugänge zu Entwicklungspolitik umrissen und aktuelle Herausforderungen durch den Einfluss der *Post-Colonial Studies* und das von Amartya Sen mitausgearbeitete *Human Rights Framework* dargestellt. Auch zur in Lateinamerika entstandenen Dependenztheorie gibt es einen Beitrag (José Gabriel Palma).

Der dritte und letzte Teil des Buches „Issues in Development“ fokussiert auf aktuelle fachspezifische Debatten innerhalb der entwicklungsökonomischen Forschung sowie auf spezielle Aspekte bzw. Problemstellungen. So zeigen etwa Moyo et al., dass Debatten zur Agrarwirtschaft beengt geführt

werden, da sie sich fast ausschließlich in einem Industrialisierungsdiskurs bewegen. Jan Kregel beschreibt keynesianische Analysen zu entwicklungspolitischen Fragestellungen und gibt einen Überblick über unterschiedliche Zugänge – sowohl auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene – zur Finanzierung von Entwicklung. C. P. Chanrasekhar wiederum gibt Einblick in die Entwicklungspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg u. a. am Beispiel Skandinaviens. Mehdi Shafaeddins Beitrag analysiert die Diskussionen zu Wettbewerbsfähigkeit aus schumpeterianischer Perspektive.

Barbier und Hochard widerlegen in ihrem Artikel den Mythos, dass Entwicklungsländer aufgrund der unterentwickelten Ökonomien für den Hauptteil der Zerstörung des Ökosystems verantwortlich seien. Die Beiträge von Burlamaqui und Backhaus beschäftigen sich jeweils mit rechtlichen Aspekten, wie etwa Eigentumsrechten, für die Entwicklung von Ökonomien. Fiona Tregenna analysiert zentrale Argumente aus der Literatur zur De-Industrialisierung aus kritischer Perspektive. Georgi Derlugian zeigt in seinem Artikel die zum Teil dramatischen Folgen der De-Industrialisierung in einigen postsowjetischen Staaten. Zuletzt geben Endresen et al. einen Ausblick auf Utopien und Dystopien künftiger Entwicklungen.

Das Handbuch bietet somit einen Überblick über ökonomische Perspektiven auf Entwicklung abseits des neoklassisch dominierten *Mainstream*. Darüber hinaus werden Ungleichgewichte in der entwicklungsökonomischen Forschung angesprochen:

Erstens das geografische Ungleichgewicht: Entwicklungsökonomische Forschung ist nicht nur durch die Domi-

nanz der eurozentristischen Sichtweise geprägt, sondern auch durch die Dominanz eines angelsächsischen Verständnisses ökonomischer Entwicklung. So zeigt eine Analyse von Erik Reinert, dass einflussreiche Bücher zur ökonomischen Entwicklung (definiert als Bücher, die mehr als 10 Auflagen erreichen) vor dem Jahr 1850 nur zu knapp einem Drittel aus dem angelsächsischen Raum stammten. Dagegen finden sich im 1988 erstmals herausgegebenen, viel rezeptierten „Handbook of Development Studies“ fast ausschließlich angelsächsische Autoren. Das vorliegende Handbuch erreicht hier eine ausgewogenere Zusammensetzung der Gruppe der AutorInnen. Weniger ausgeglichen ist allerdings das Geschlechterverhältnis: Rund zwei Drittel der AutorInnen sind Männer, wobei auch dies eine deutliche Steigerung gegenüber dem 1988 erschienenen „Handbook“ darstellt.

Das zweite Ungleichgewicht betrifft die Dominanz der deutschsprachigen Denktradition zur Rolle der Religion für die wirtschaftliche Entwicklung. Während Max Weber zu seinen Lebzeiten eine akademische Debatte mit Werner Sombart zur Rolle des Protestantismus für die Entstehung des kapitalistischen Wirtschaftssystems führte, blieb von Sombarts Einwänden, der dabei den Einfluss des Katholizismus und des Judentums betonte, wenig übrig. Im vorliegenden Buch blicken Beiträge, wie etwa jener von Ali Kadri, über den europäischen Tellerrand hinaus, indem die Rolle kapitalistischer Produktion für die Entwicklung gesellschaftlicher Institutionen in der Islamischen Welt herausgearbeitet wird.

Das dritte Ungleichgewicht bezieht sich auf die Zurückführung der ökonomischen Disziplin auf François Ques-

nay und die Schule der Physiokraten. Das Scheitern der physiokratischen Wirtschaftspolitik im damaligen Frankreich und starker Protest prominenter zeitgenössischer Ökonomen konnten nicht verhindern, dass die Physiokraten als Gründerväter in die ökonomischen Lehrbücher eingehen sollten. Im „Alternative Handbook“ wird hingegen eine Perspektive der Kontinuität ökonomischen Denkens verfolgt. Einerseits setzen einige Beiträge im Buch, wie etwa jener von Erik Reinert zu Botero und Serra, zeitlich vor den Physiokraten an, andererseits werden etwa im Beitrag von Goddanti Omkarnath zum indischen Entwicklungsdenken oder im Beitrag von Özveren et al. zum ökonomischen Denken im Osmanischen Reich nichtwestliche Ansätze betrachtet.

Die HerausgeberInnen weisen auch darauf hin, welche Aspekte im Handbuch nicht mehr abgedeckt werden konnten: Zu Demografie, Bevölkerungsdichte und damit in Verbindung stehenden Fragen wie der zunehmenden Verstädterung wurde kein eigenes Kapitel hinzugefügt. Die anthropologische Perspektive, wie etwa Karl Polanyis „Fiktive Waren“, hat keinen eigenen Beitrag. Gleiches gilt für Nicholas Kaldors Theorie zur Rolle des Staates für die Förderung ökonomischer Entwicklung. Auch zu Thorstein Veblens ökonomischer Denktradition gibt es keinen Beitrag.

Wenngleich im vorliegenden Buch nicht alle Perspektiven berücksichtigt werden konnten, wurde dennoch ein umfangreiches und überzeugendes Sammelwerk vorgelegt, in dem jedenfalls breite Teile der heterodoxen Ökonomie abgedeckt werden und einige Zugänge aus der nicht-westlichen Welt vorgestellt werden. Das Handbuch bie-

tet insofern nicht nur für ÖkonomInnen neue und erkenntnisreiche Einblicke, sondern ebenso für verwandte Disziplinen wie Soziologie, Politikwissenschaft und historische Forschung.

Romana Brait

Anmerkung

- ¹ *Rent-Seeking* bedeutet, der *Public-Choice*-Theorie folgend, dass jemand seinen Anteil am existierenden Wohlstand steigert, ohne dabei neuen Wohlstand zu schaffen.

ÖGB VERLAG

www.oegbverlag.at

19 ■ sozialpolitik in diskussion sozialpolitik in diskussion

Ursula Filipić und Annika Schönaauer (Hg.)

ZUR ZUKUNFT VON ARBEIT UND WOHLFAHRTSSTAAT

PERSPEKTIVEN AUS DER SOZIALFORSCHUNG

Februar 2018
www.arbeitskammer.at



WIEN

Zur Zukunft von Arbeit und Wohlfahrtsstaat

Perspektiven aus der Sozialforschung

Ursula Filipić und Annika Schönaauer (Hg.)
 Sozialpolitik in Diskussion Band 19 / ÖGB-Verlag 2018 / 80 Seiten / EUR 10,00
 ISBN 978-3-99046-278-2

Pege, Digitalisierung, Frauen in Führungspositionen: Was bedeuten Veränderungen der Arbeits- und Lebenswelten für die Gestaltung von Arbeit und Sozialstaat? Die Beiträge im vorliegenden Band der AK-Schriftenreihe „Sozialpolitik in Diskussion“ sind das Ergebnis eines von der AK lancierten „Call for Presentation“ und spannen thematisch wie methodisch einen weiten Bogen: von der Frage nach einer adäquaten sozialversicherungsrechtlichen Absicherung von Crowd-workerInnen über die Interaktion von Menschen und Maschinen in zunehmend digitalisierten, automatisierten und vernetzten Arbeitsumgebungen bis hin zu einer Einschätzung des Anteils der durch Automatisierung gefährdeten Berufe in Österreich; von den Arbeits- und Lebensbedingungen in einem zunehmend transnationalen Sorgemarkt bis hin zur mangelnden Ausrichtung des österreichischen Langzeitperegeregimes auf die pegenden Angehörigen; von den zusätzlichen Hürden für Frauen in Führungspositionen bis hin zur maßgeblichen Bedeutung der individuellen Klassenposition für die Gestaltungsmöglichkeiten des eigenen Lebens.

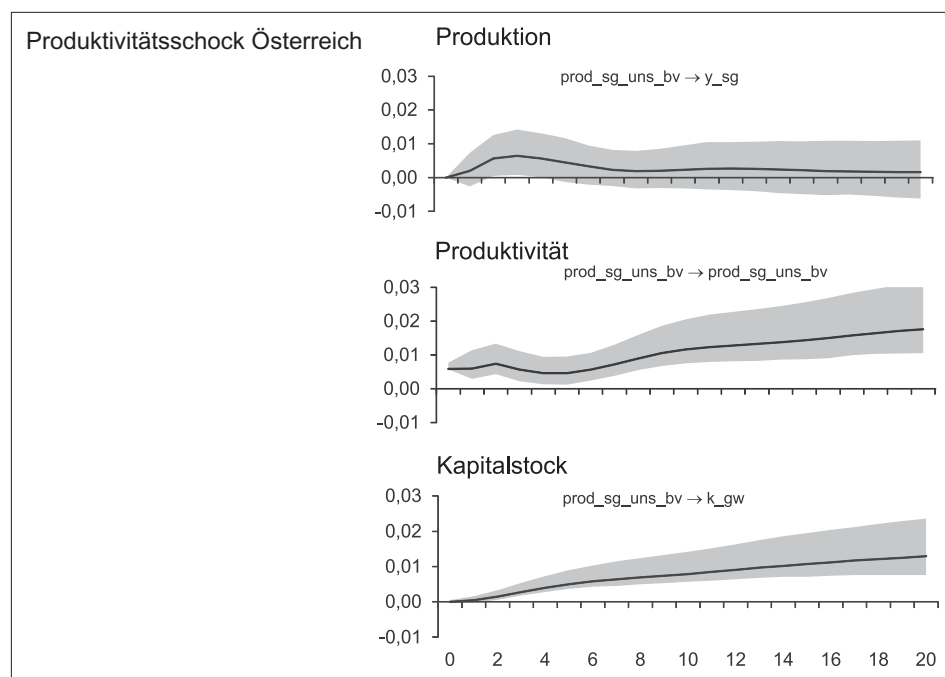
BESTELLUNG IM THEMESHOP DES ÖGB-VERLAGS
www.arbeit-recht-soziales.at / kontakt@arbeit-recht-soziales.at
 T +43 1 405 49 98-132 / F +43 1 405 49 98-136
 oder direkt in der Fachbuchhandlung des ÖGB-Verlags
 1010 Wien, Rathausstraße 21



Korrigendum

Im Begutachteten Artikel „Effekte der gesamtwirtschaftlichen Produktion auf die Entwicklung der Produktivität in Österreich und der EU“ von Stefan Ederer und Stefan Schiman im Heft 1/2018 von „Wirtschaft und Gesellschaft“ wurden auf S. 28 im unteren Teil der Abbildung 3 („Impuls-Antwort-Funktionen, Sachgütererzeugung“) neben dem Titel „Produktivitätsschock Österreich“ irrtümlicherweise dieselben Grafen abgedruckt wie im oberen Teil der Abbildung neben dem Titel „Produktionsschock Österreich“.

Hier nun die korrekten Grafen zum „Produktivitätsschock Österreich“:



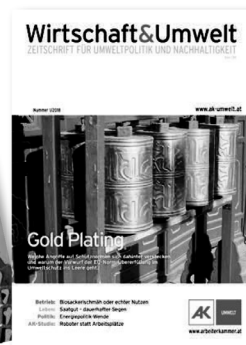
Wirtschaft&Umwelt

ZEITSCHRIFT FÜR UMWELTPOLITIK UND NACHHALTIGKEIT

Wir schreiben, was
Menschen & Umwelt
bewegt. In der Politik.
Im Betrieb. Im Leben.
Alle drei Monate neu.

**Für AK-Mitglieder
ist die Zeitschrift
kostenlos.**

Rufen Sie an oder schreiben Sie
uns unter 01/50165-12404 bzw.
wirtschaft.umwelt@akwien.at.
Bestellen Sie Ihr Gratis-Probeheft.



UMWELT