

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

Redaktion: „Wirtschaft und Gesellschaft“ wird redaktionell von der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien betreut:
Kai Biehl, Romana Brait, Franziska Disslbacher, Michael Ertl, Georg Feigl, Vera Glassner, Julia Hofmann, Pia Kranawetter, Markus Marterbauer, Michael Mesch, Reinhold Russinger, Matthias Schnetzer, Tobias Schweitzer, Thomas Zotter, Josef Zuckerstätter

Redaktionelle Leitung: Markus Marterbauer

Geschäftsführender Redakteur: Michael Mesch

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

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

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

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

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

Hersteller: Ferdinand Berger & Söhne GmbH, A-3580 Horn, Wiener Straße 80, Tel: (02982) 4161-0, Fax: (02982) 4161-268
e-mail: druckerei.office@berger.at

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

Bei unverlangten eingesandten Manuskripten wird keine Gewähr übernommen. Unverlangt eingesandte Besprechungs-exemplare werden nicht zurückgegeben.

„Wirtschaft und Gesellschaft“ hat eine Rubrik „Begutachtete Artikel“.

„Wirtschaft und Gesellschaft“ im Internet:

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

und

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

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

45. Jahrgang (2019), Heft 3

Inhalt

Editorial

Ein bedingungsloses Grundeinkommen für alle?	339
--	-----

Hauptartikel

Christine Mayrhuber, Christoph Badelt, unter Mitarbeit von Anna Brunner Durchrechnung in der Pensionsversicherung: Langfristige Implikationen	349
Erik Türk Die Entwicklung des effektiven Pensionsantrittsalters. Tarnen, Täuschen und <i>Fake News</i> ? Mehr Sachlichkeit dringend erforderlich	367
Kai Biehl Der Arbeitsmarkt für Ältere in Österreich	391
Günther Chaloupek Karl Pribram (1877-1973). Ökonom und Pionier der österreichischen Sozialgesetzgebung	403

Bücher

Jan Greitens, Geld – Theorie – Geschichte (Georg Quaas)	421
Armin J. Kammel, Einführung in das Bank- und Kapitalmarktrecht (Werner Hauser)	426
Heinz D. Kurz, Das Gespenst säkularer Stagnation. Ein theoriegeschichtlicher Rückblick (Max Mayerhofer)	428
Fritz Schiller, Lohnpolitik in Österreich. Zur Relevanz der produktivitätsorientierten und solidarischen Lohnpolitik (Josef Zuckerstätter)	432
Cornelia Koppetsch, Gesellschaft des Zorns. Rechtspopulismus im globalen Zeitalter (Ewald Walterskirchen)	434
Paul Collier, Sozialer Kapitalismus! Mein Manifest gegen den Zerfall unserer Gesellschaft (Michael Soder)	437
Ian Kershaw, Achterbahn. Europa 1950 bis heute (Martin Mailberg)	440
Ernst Piper, Rosa Luxemburg. Ein Leben; Holger Politt (Hrsg.), Rosa Luxemburg. Nationalitätenfrage und Autonomie (Josef Schmee)	449

Unsere AutorInnen:

Christoph Badelt ist emeritierter Universitätsprofessor für Wirtschafts- und Sozialpolitik an der Wirtschaftsuniversität Wien und Leiter des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO).

Kai Biehl ist Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Anna Brunner ist wissenschaftliche Assistentin am WIFO im Forschungsbereich 2 (Arbeitsmarkt, Einkommen und soziale Sicherheit).

Günther Chaloupek war vor seiner Pensionierung Leiter des Bereichs Wirtschaft der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Christine Mayrhuber ist Ökonomin am WIFO mit den Forschungsschwerpunkten soziale Sicherheit, Einkommensverteilung und Umverteilung.

Erik Türk ist Mitarbeiter der Abteilung Sozialpolitik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Editorial

Ein bedingungsloses Grundeinkommen für alle?

Die Idee eines bedingungslosen Einkommens für alle Gesellschaftsmitglieder reicht weit ins 19. Jahrhundert zurück und entstand als utopisches Konzept von Sozialreformern zu einer Zeit, in der große Teile der Bevölkerung von bitterer Armut betroffen waren. Eine breitere wissenschaftliche Diskussion des Themas begann im 20. Jahrhundert und fand über die Jahre auch politische Verbündete. In Österreich flammte die Diskussion um ein Grundeinkommen in den 1980er-Jahren auf,¹ als die Arbeitslosigkeit dauerhaft anstieg. Auch in anderen europäischen Ländern wurden Formen des Grundeinkommens intensiv diskutiert, wie beispielsweise in Frankreich, Belgien, Deutschland und den Niederlanden.² Eingebettet waren diese Debatten häufig in gesellschaftspolitische Anliegen wie die Ökologisierung des Produktionssystems oder die Transformation zu einem solidarisch-kollektivistischen Wirtschaftssystem.³

In den letzten beiden Jahrzehnten hat sich die Grundeinkommensdebatte verbreitert; neben WissenschaftlerInnen wird sie zunehmend von politischen, zivilgesellschaftlichen und kirchlichen AkteurInnen geführt. Die ursprünglich national geführten Debatten setzten sich auf internationaler Ebene fort (nicht zuletzt angetrieben von Umsetzungsversuchen in Ländern wie Indien, Brasilien und Namibia) und fanden in der Gründung des „Basic Income Earth Network – BIEN“ (das ursprünglich nur Europa umfassende Netzwerk wurde 1986 gegründet) ihren Ausdruck.

Die Debatten in Europa unterscheiden sich großteils von jenen, die in den USA geführt wurden. Beispielsweise schlug Milton Friedman in den 1960er-Jahren eine *Flat Tax* vor, die Elemente eines Grundeinkommens beinhaltet, aber Einkommensungleichheiten noch verstärkt. Hier soll der Fokus jedoch auf progressiven und ungleichheitsmindernden Formen von Grundeinkommen liegen. Ziel ist nicht die Hervorhebung eines bestimmten Modells des Grundeinkommens, sondern vielmehr, die Diskussion darüber anzuregen, wie das Sozialsystem an gegenwärtige Herausforderungen angepasst und bestehende Mängel behoben werden können.

Grundeinkommen: bedingungslos, partiell oder existenzsichernd?

Eine einheitliche Definition des Begriffs des Grundeinkommens existiert nicht. Die Unschärfe des Begriffs zeigt sich an der Vielzahl von unterschiedlichen Konzepten, Formen und Modellen von Grundeinkommen, die teils entgegengesetzte Ziele verfolgen. Um die Debatte etwas übersichtlicher zu gestalten, soll hier der Fokus auf Grundeinkommenskonzepten liegen, die vier Merkmale aufweisen.⁴ Erstens, das Grundeinkommen soll bedingungslos sein. Das heißt, der Bezug ist weder an die Bereitschaft, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen oder sich um eine solche zu bemühen, noch an den vorausgegangenen Erwerb von Ansprüchen an eine Versicherung gebunden. Das bedeutet, dass das Grundeinkommen, zweitens, ohne Bedürftigkeitsprüfung durch sozial-administrative Behörden unabhängig von der finanziellen Lage einer Person ausgezahlt wird. Daran knüpft das dritte Merkmal an, nämlich, dass das Grundeinkommen eine individuelle Leistung ist, die allen Personen, die Mitglieder einer politischen, d. h. nationalstaatlich abgegrenzten, Solidargemeinschaft sind, zusteht und nicht etwa einer Bedarfsgemeinschaft wie einem Haushalt. Ein viertes Kriterium, das vom Netzwerk Grundeinkommen BIEN gefordert wird, ist seine existenzsichernde Höhe.

Das letzte Kriterium ist allerdings in vielen Konzepten, die unter dem Namen „Grundeinkommen“ im Umlauf sind, nicht erfüllt. Modelle, die die drei erstgenannten Bedingungen erfüllen, aber eine Einkommenshöhe vorsehen, die unter dem Existenzminimum einer bestimmten Gesellschaft liegen, können als partielle Grundeinkommen bezeichnet werden.⁵ Solche Arten von Grundeinkommen stellen reformierte Formen bestehender Grundsicherungen dar, deren Zugang aber universell ist. Um materielle Existenz und gesellschaftliche Teilhabe zu sichern, muss ein Grundeinkommen eine ausreichende Höhe haben. Als Mindestniveau kann beispielsweise die Armutsrisikogrenze der EU herangezogen werden, das sind 60% des nationalen mediangemittelten Nettoäquivalenzeinkommens. Dabei wird das Nettoeinkommen der Haushalte nach internationalem Standard (OECD-Äquivalenzskala) auf eine Person umgerechnet.

Wie schwierig die Umsetzung eines armutsvermeidenden Einkommensniveaus ist, verdeutlicht, dass in der EU (2016) in nur einem Land (nämlich Frankreich) der gesetzliche Mindestlohn über der Armutschwelle, angelehnt an der Definition der EU, d. h. 60% des Medianlohns aus Vollzeitbeschäftigung, liegt.⁶ In Deutschland erreicht dieser Wert knapp 47% des Medianlohns. Er zeigt, warum der Beitrag des gesetzlichen Mindestlohns zur Armutsverringerung so gering ist. Es wird

also klar, dass das Kriterium der ausreichenden, existenzsichernden Höhe eines Grundeinkommens das voraussetzungsvollste ist.

Formen des Grundeinkommens

Grundsätzlich lassen sich zwei Formen des Grundeinkommens unterscheiden: Sozialdividende und negative Einkommensteuer.

In Form einer Sozialdividende wird das Grundeinkommen vor einer steuerrechtlichen Überprüfung des Einkommens und Vermögens gezahlt. Das Grundeinkommen erhöht bestehende Einkommen immer um das Grundeinkommen. Die Steuerlast ergibt sich aus dem Gesamteinkommen, also der Summe aus Grundeinkommen und Erwerbs- oder Vermögenseinkommen. Die Umverteilungswirkungen des Grundeinkommens hängen davon ab, ob das Steuersystem progressiv, linear oder regressiv ausgestaltet ist. Grundeinkommen in Form einer Sozialdividende, die aus der Nutzung einer natürlichen Ressource entstehen, wie beispielsweise die Dividende, die sich aus der Ausbeutung der Erdölvorkommen ergibt, die den Einwohnern von Alaska zusteht, wirken nicht umverteilend, sondern werden über die Köpfe hinweg verteilt.

Zweitens kann das Grundeinkommen in Form einer negativen Einkommensteuer nach steuerrechtlicher Überprüfung der Einkommen ausgezahlt werden. Dabei wird der Steuerbetrag anderer Einkommen neben dem Grundeinkommen auf den Grundeinkommensanspruch angerechnet. Übersteigt die Einkommensteuer eine bestimmte Grenze, wird kein Grundeinkommen ausgezahlt. Ein Grundeinkommen wird mit steigendem Einkommen entsprechend niedriger; wer keine oder nur niedrige Steuern zahlt, erhält das volle Grundeinkommen oder einen Teil davon. Ob das Grundeinkommen in Form der Negativsteuer stark oder schwach umverteilend wirkt, hängt vom Verhältnis der Steuerprogression zum Grundeinkommen ab. In progressiven Steuersystemen steigt die Steuerlast mit steigendem Einkommen. Die Umverteilungswirkungen sind daher stärker.

Ein weiteres Unterscheidungskriterium ist, ob das Grundeinkommen andere monetäre und nicht-monetäre Sozialleistungen ersetzt oder ergänzt. Ein sozialstaatliche Leistungen ergänzendes Grundeinkommen würde hohe Finanzierungskosten verursachen. Viele sozialstaatliche Bereiche, wie z. B. Pflege, sind chronisch unterfinanziert und eher von Kürzungen bedroht. Neoliberale Modelle schlagen einen Ersatz sämtlicher oder eines Großteils der Sozialleistungen durch das Grundeinkommen und eine Finanzierung des zusätzlichen Bedarfs an Steuermitteln durch Konsumsteuern vor. Das Niveau des Grundeinkommens ist in den meisten dieser Modelle nicht existenzsichernd und nimmt

deshalb nicht den Druck zur Aufnahme auch schlecht bezahlter und belastender Arbeit. Diese Formen des Grundeinkommens zielen auf einen Abbau des Sozialstaats ab und wirken ungleichheitsverstärkend.

Warum ein bedingungsloses Grundeinkommen?

So unterschiedlich die Modelle für ein Grundeinkommen sind, so vielfältig sind auch die Gründe, die für ein bedingungsloses Grundeinkommen sprechen. Um die stärksten Formen der Armut abzumildern und die politisch-gesellschaftliche Ordnung aufrechtzuerhalten, fand eine schrittweise Dekommodifizierung der Arbeit durch die Etablierung eines Systems des Arbeits- und Sozialschutzes zur Absicherung von Risiken wie Arbeitslosigkeit, Alter und Krankheit statt. Die sozialen Sicherungssysteme in vielen Ländern, wie auch Österreich, sind stark an die Entwicklung auf den Erwerbsarbeitsmärkten gekoppelt. Die Schutz- und Sicherungsleistungen des Sozialsystems wurden in Österreich bis in die 1980er-Jahre beständig ausgebaut und erweitert. In Zeiten steigender Arbeitslosigkeit, zunehmender Internationalisierung der Märkte und steigender Steuervermeidung und -flucht stehen die Wohlfahrtsstaaten in Österreich und Europa trotz wiederholter Reformen vor großen Herausforderungen. Die Debatten um ein Grundeinkommen konnten in Ländern wie den Niederlanden und Finnland dazu genutzt werden, die Bekämpfung der sozialen Ungleichheit als zentrale Aufgabe des Wohlfahrtsstaates wieder in den Mittelpunkt des politischen Diskurses zu stellen. In beiden Ländern wurde testweise ein bedingungsloses Grundeinkommen an eine bestimmte Anzahl von Arbeitslosen ausbezahlt. Als Pilotversuch wird ein „solidarisches Grundeinkommen“ beispielsweise in Berlin eingeführt.⁷

Die Debatte um ein bedingungsloses Grundeinkommen wird nicht nur im Kontext steigender Arbeitslosigkeit, sondern auch hinsichtlich der Qualität der Arbeit geführt. Der Anteil von ArbeitnehmerInnen in befristeter, instabiler, Teilzeit- und geringbezahlter Arbeit ist seit Ende der 1990er-Jahre in den EU-Ländern deutlich angestiegen. Die sozialen Sicherungssysteme, deren Finanzierung stark auf ein Normalarbeitsverhältnis in Vollzeit ausgerichtet ist, kommen dadurch sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite stark unter Druck.

Neben der Präkarisierung der Beschäftigungsverhältnisse sind es vor allem jüngere Trends wie die Digitalisierung, Automatisierung und Robotisierung der Arbeit, die Ängste schüren, dass in naher Zukunft Arbeitsplätze in großer Zahl wegfallen werden. Bisher hat sich zwar gezeigt, dass der Arbeitsmarkt in hohem Maße in der Lage war, eine steigende Anzahl von Menschen aufzunehmen (z. B. steigende Er-

werbstätigkeit von Frauen, MigrantInnen), und dass technologischer Wandel nicht nur zur Substitution von Routinetätigkeiten, sondern zur Entstehung von neuen Berufsfeldern und Branchen und insgesamt zu Beschäftigungswachstum geführt hat.⁸ Prognosen über die Arbeitsmarktauswirkungen der Digitalisierung sind aber äußerst risikobehaftet und unsicher. Sicher ist jedoch, dass in den nächsten Jahrzehnten aufgrund der Alterung der Gesellschaft eine hohe Anzahl von Beschäftigten im Gesundheits- und Pflegebereich benötigt werden.

Demografischer Wandel, steigende Arbeitslosigkeit und die Zunahme atypischer Beschäftigung wie Teilzeitarbeit stellen Herausforderungen für soziale Sicherungssysteme dar. Die Absicherung von Risiken wie Arbeitslosigkeit und Alter sind an die Erwerbstätigkeit der Personen geknüpft. Aufgrund unterbrochener Erwerbsbiografien, geringbezahlter und sozialversicherungsrechtlich schlecht abgesicherter Arbeit entstehen Mängel im sozialen Schutz und Phänomene wie Altersarmut, die überwiegend Frauen betrifft, die aufgrund familiärer Verpflichtungen eine Vollzeittätigkeit zurückgestellt haben, oder die wachsende Gruppe der Niedriglohnbezieher („*Working Poor*“, „Aufstocker“), die trotz Erwerbsarbeit staatliche Transferleistungen beanspruchen müssen.

Neben ökonomischen und sozialpolitischen Argumenten lassen sich gesellschaftlich-emanzipatorische Argumente für ein bedingungsloses Grundeinkommen vorbringen. Ein Grundeinkommen in ausreichender Höhe, das nicht an den Zwang zur Erwerbsarbeit gebunden ist, ermöglicht es den Menschen, temporär oder längerfristig aus dem Erwerbsarbeitsverhältnis auszusteigen. Die Gründe dafür können der Ausstieg aus physisch und psychisch belastender Arbeit sein oder das Bedürfnis, sich außerhalb der Erwerbsarbeit zivilgesellschaftlich, ehrenamtlich oder familiär zu engagieren. Das Grundeinkommen könnte zur Geschlechtergleichheit beitragen; unbezahlte Familienarbeit wird großteils von Frauen geleistet. Wenn das Grundeinkommen zum Rückgang des Angebots bestimmter, oft schlecht bezahlter und belastender beruflicher Tätigkeiten, wie Kranken- und Altenpflege, führen würde, wäre eine Verbesserung der Bezahlung und der Arbeitsbedingungen in diesen Berufen, die überwiegend von Frauen ausgeübt werden, die Folge. Damit würde sich die Einkommensungleichheit zwischen den Geschlechtern verringern.

Kritik am Grundeinkommen

Mit einem bedingungslosen Grundeinkommen müssen Arbeitsplätze mit unattraktiven Arbeitsbedingungen aufgewertet werden, um zu ver-

meiden, dass sich zu viele Menschen vom Arbeitsmarkt zurückziehen. Die Folge wären Mängel in der Versorgung mit bestimmten Dienstleistungen, wie Alten-, Krankenpflege, Reinigung, Müllentsorgung, Wachdienste usw. Ausmaß und Verlaufsformen des Rückgangs des Arbeitskräfteangebots sind aber ungewiss. Eindeutiger ist, dass unattraktive Arbeit stärker den Bedürfnissen der ArbeitnehmerInnen entsprechend gestaltet und besser entlohnt werden müsste, um ein entsprechendes Angebot an Arbeitskräften sicherzustellen. Eine Verknappung an Arbeitskräften stärkt die Verhandlungsmacht von Gewerkschaften und macht eine Verbesserung von Arbeitsbedingungen und Entlohnung eher umsetzbar. Auch eine quantitative Umverteilung der Arbeit durch Möglichkeiten einer flexiblen und lebensphasenabhängigen Reduzierung der Arbeitszeit, die durch ein Grundeinkommen befördert werden könnten, wird von Gewerkschaften und ArbeitnehmerInnen zunehmend unterstützt.

Die Gewerkschaften nehmen mehrheitlich jedoch eine kritische Position gegenüber der Idee eines bedingungslosen Grundeinkommens ein. Ein Grund dafür ist, dass mit einem Grundeinkommen für alle die Vollbeschäftigung als gesellschaftspolitisches Ziel an Bedeutung verlieren würde. Vollbeschäftigung als strukturelle Machtressource der Gewerkschaften ist eine grundlegende Voraussetzung für eine effektive Interessenvertretung der unselbstständig Beschäftigten und deren Beteiligung am Produktivitätsfortschritt. Außerdem sichert Vollbeschäftigung die Finanzierung des Sozialstaates. Nicht erwerbstätige Menschen sind für Gewerkschaften schwierig zu erreichen und zu organisieren. Das würde die organisatorischen Ressourcen der Gewerkschaften schwächen.

Weiters weisen viele Studien auf die gesellschaftsintegrative und sinnstiftende Funktion der Arbeit hin. Der Rückzug vom Arbeitsmarkt kann für Menschen auch mit einem unerwünschten Rückgang sozialer Beziehungen und Kontakte verbunden sein.

GegnerInnen des bedingungslosen Grundeinkommens bringen oft vor, dass es ungerecht sei, Menschen einen hedonistischen Lebensstil ohne Gegenleistung zu ermöglichen, der von arbeitenden Menschen finanziert wird. Dem ist wenig entgegenzusetzen, außer dass auch bisher große Teile der Bevölkerung, wie beispielsweise Frauen, die auf Erwerbsarbeit verzichten, um sich unentgeltlich der Kindererziehung oder der Pflege alter und kranker Familienmitglieder zu widmen, benachteiligt werden. Außerdem kann aus frauenpolitischer Perspektive auch eingewandt werden, dass das Grundeinkommen einerseits zwar die Abhängigkeit von belastender Arbeit sowie vom Ehepartner verringert, andererseits bestehende Geschlechterverhältnisse zementieren kann, weil es bisher unbezahlte familiäre Arbeit finanziell anerkennt.

Ein zwingenderes Gegenargument ist, dass die Bedingungslosigkeit ungerecht ist, weil sie spezielle Bedarfe von Menschen, wie Behinderung oder chronische Krankheit, nicht berücksichtigt. Der Sozialstaat hingegen berücksichtigt spezielle Bedarfe, die entweder chronisch oder lebensphasenspezifisch sind, wie Alter, Pflegebedürftigkeit und Arbeitslosigkeit, und die für große Teile der Bevölkerung im Laufe ihres Lebens entstehen. Beispielsweise wären Menschen mit Behinderung oder MindestpensionsbezieherInnen im Falle eines großzügig bemessenen Grundeinkommens von 1.500 Euro finanziell deutlich schlechter gestellt als im gegenwärtigen System.⁹ Ein bedingungsloses Grundeinkommen hingegen steht Menschen auch dann zur Verfügung, wenn sie es gar nicht brauchen. Bedingungslosigkeit und individueller Anspruch sind auch deshalb ungerecht, weil es Alleinerzieherhaushalte mit minderjährigen Kindern benachteiligt.

Dieses Argument wiegt schwer, weil in Ländern wie Österreich die Lebens- und Berufschancen von Kindern stark von sozialer Herkunft, Bildung und Einkommen der Eltern (insbesondere der Mutter) abhängen. Gleichzeitig würden durch die Auszahlung nach dem Gießkannenprinzip auch all jene das Grundeinkommen erhalten, die gar nicht darauf angewiesen sind, da sie ein ausreichendes Erwerbs- oder Vermögenseinkommen beziehen. Ein Grundeinkommen, das zusätzlich zu bestehenden Sozialtransfers gewährt wird, würde die Grenzen der Finanzierbarkeit des gesamten Sozialsystems bei Weitem überschreiten.

Ein gerechterer Sozialstaat für alle, die ihn brauchen

Die Debatte um ein Grundeinkommen rückt die grundlegenden Aufgaben des Sozialstaates und der Kollektivvertragspolitik wieder in den Vordergrund. Österreich verfügt über einen gut ausgebauten und im internationalen Vergleich umverteilungswirksamen und lebensstandardsichernden Sozialstaat sowie über eine nahezu vollständige Abdeckung der unselbstständig Beschäftigten des privaten Sektors durch vielfältige Aspekte der Arbeitsbedingungen regelnde Kollektivverträge. Gesellschaftliche Freiheitsansprüche lassen sich deshalb am wirkungsvollsten durch eine Erweiterung der bestehenden Systeme umsetzen. Mehr Freiheit ermöglicht beispielsweise die Umgestaltung der Arbeitszeit. Instrumente wie die „Freizeitoption“, die einen Verzicht auf einen Teil der Lohnerhöhung für mehr Freizeit erlaubt, die Viertagewoche oder ein schnellerer Anspruch auf die sechste Urlaubswoche ermöglichen für ArbeitnehmerInnen planbare und selbstgewählte Arbeitszeiten. Gleiches gilt für den Ausbau lebensphasen- und personen-

spezifischer Geldleistungen, z. B. Sabbaticals, Eltern- und Kinderkarenzzeiten sowie elternunabhängige Studien- und Ausbildungsfinanzierungen. Eine Voraussetzung, um den Freiheitsanspruch bis ins hohe Alter geltend zu machen, ist ein gut ausgebautes und qualitativ hochwertiges öffentliches Pflegesystem.

Studien deuten darauf hin, dass die Akzeptanz einer Umverteilungspolitik hoch ist, diese aber zweck- und bedürftigkeitsorientiert sein muss, um als gerecht zu gelten.¹⁰ Die Bekämpfung der Armut muss daher stärker als bisher ein vorrangiges Ziel sozialstaatlicher Reformen sein. Von großer Bedeutung ist dabei ist der Ausbau der bedarfsorientierten Mindestsicherung. Verbesserungen in der Mindestsicherung erfordern eine armutsvermeidende und transparente Ausgestaltung. Das bedeutet eine Erhöhung an die Armutsgefährdungsschwelle (inklusive der Erhöhung des Vermögensfreibetrages und der Ausweitung des Rechtsanspruchs auf Sonderbedarfe) sowie die Förderung der Arbeitsmarktintegration durch ausreichende Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik.

Ebenso wichtig ist der aktive Kampf gegen die Arbeitslosigkeit, der in der Grundeinkommensdiskussion oft als obsolet geworden betrachtet wird. Die Rolle des öffentlichen und gemeinnützigen Sektors als Arbeitgeber, auch für vulnerable Beschäftigtengruppen, soll wieder gestärkt werden. Treffsicherere und sozial ausgewogenere Familienleistungen, die bedürftigen Familien stärker zugutekommen, leisten einen Beitrag zur Verringerung der sozialen Ungleichheit zwischen den Geschlechtern. Neben der Verbesserung der eigenständigen Existenzsicherung von Frauen über den Sozialstaat ist die Angleichung der Löhne von Frauen und Männern durch die Kollektivvertragspolitik der Gewerkschaften unverzichtbar, um geschlechterspezifische Ungleichheiten zu bekämpfen.

Ein in der Debatte um das Grundeinkommen vernachlässigter Aspekt ist die gesellschaftliche Integrationsfunktion der Erwerbsarbeit. Frauen und MigrantInnen beispielsweise waren in der Lage, ihre gesellschaftliche Position durch die Teilnahme am Arbeitsmarkt zu verbessern. Ein bedingungsloses Grundeinkommen könnte auch milieu- und klassenspezifische Ungleichheiten hinsichtlich der Arbeitsmarktpartizipation zementieren, indem es Menschen, auch über Generationen hinweg, von der Aufnahme einer Erwerbsarbeit abhält. Erwerbsarbeit ist immer mit gesellschaftlicher Teilhabe verbunden. Ein Verzicht auf sie birgt die Gefahr der sozialen Marginalisierung und Ausgrenzung.

Fortschrittliche Konzepte eines bedingungslosen Grundeinkommens betonen mit Recht dessen positive Wirkungen auf die Ausweitung der Freiheit für die Individuen und die gerechtere Verteilung des gesellschaftlichen Wohlstandes. In der gegenwärtigen Sozial- und Wirtschafts-

politik muss es darum gehen, diese wichtigen Anliegen in konkrete Maßnahmen zu übersetzen. Essentiell sind dabei vor allem folgende fünf Ansatzpunkte:

- erstens die Wiedereinführung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung als unterstes soziales Netz, das verhindert, dass in einer reichen Gesellschaft Menschen in Armut leben;
- zweitens der Ausbau sozialer Dienstleistungen, die etwa im Fall der Pflege ermöglichen, dass Menschen unabhängig von ihrer persönlichen wirtschaftlichen Situation im Alter eine hervorragende Betreuung genießen;
- drittens für spezifische Gruppen, die am ersten Arbeitsmarkt keine Beschäftigung finden, etwa ältere Langzeitarbeitslose, Schaffung von Arbeitsplätzen im öffentlichen und gemeinnützigen Sektor (*employer of last resort*);
- viertens über innovative Formen einer Verkürzung der geleisteten Arbeitszeit den Produktivitätsfortschritt in stärkerem Ausmaß als bislang in Form von mehr Freizeit zu konsumieren;
- fünftens den Sozialstaat stärker über vermögensbezogene Steuern zu finanzieren und so den Wohlstand der vielen zu erhöhen.

Die Redaktion

Anmerkungen

- ¹ Büchele, Wohlgenannt (1985).
- ² Vanderborght, Van Parijs (2005); Blaschke (2012).
- ³ Vobruba (2006).
- ⁴ Blaschke et al. (2012); Spannagel (2015).
- ⁵ Blaschke et al. (2012).
- ⁶ Lübker, Schulten (2018).
- ⁷ Schupp (2019).
- ⁸ Editorial WuG 41/1 (2016).
- ⁹ Ertl, Zuckerstätter (2019).
- ¹⁰ Liebig, Mau (2002); Opielka et al. (2009) für Deutschland.

Literatur

- Büchele, Herwig; Wohlgenannt, Lieselotte, Grundeinkommen ohne Arbeit. Auf dem Weg zu einer kommunikativen Gesellschaft (Wien 1985).
- Blaschke, Ronald; Otto, Adeline; Schepers, Norbert (Hrsg.), Grundeinkommen (Hamburg 2012).
- Editorial: Automatisierung und Beschäftigung. Makroökonomische Zusammenhänge und politische Gestaltungsspielräume, in: Wirtschaft und Gesellschaft 41/1 (2016) 3-17.
- Ertl, Michael; Zuckerstätter, Josef, Grundeinkommen: Debatte muss mit konkreten Zahlen geführt werden!, A&W Blog, 19.2.2019, <https://awblog.at/grundeinkommen-debatte-muss-mit-konkreten-zahlen-gefuehrt-werden/>, abgerufen am 24.9.2019.

- Liebig, Stefan; Mau, Steffen, Einstellungen zur sozialen Mindestsicherung. Ein Vorschlag zur differenzierteren Erfassung normativer Urteil, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 1 (2002) 109-134.
- Lübker, Malte; Schulten, Thorsten, WSI-Mindestlohnbericht 2018 (Düsseldorf 2018).
- Opielka, Michael; Müller, Matthias; Bendixen, Tim; Kreft, Jesco, Grundeinkommen und Werteorientierungen (Wiesbaden 2009).
- Schupp, Jürgen, Berlin erprobt das Solidarische Grundeinkommen: Neue Chancen für 1000 Langzeitarbeitslose (Berlin 2019)
- Spannagel, Dorothee, Das bedingungslose Grundeinkommen: Chancen und Risiken einer Entkoppelung von Einkommen und Arbeit (Düsseldorf 2015).
- Vanderborght, Yannick; Van Parijs, Philippe, Ein Grundeinkommen für alle? (Frankfurt am Main 2005).
- Vobruba, Georg, Entkopplung von Arbeit und Einkommen (Wiesbaden 2006).

HAUPTARTIKEL

Durchrechnung in der Pensionsversicherung: Langfristige Implikationen

**Christine Mayrhober, Christoph Badelt,
unter Mitarbeit von Anna Brunner**

Mit dem Pensionskonto-Recht 2004¹ wurde die Bemessungszeit für die Bildung der Bemessungsgrundlage der Pensionsberechnung von 15 auf 40 Jahre ausgedehnt („lebenslange Durchrechnung“). Ziel der Reform war sowohl die Dämpfung der zukünftigen Pensionsaufwandsdynamik und damit die Verbesserung der langfristigen Pensionsfinanzierung als auch die Stärkung des Äquivalenzprinzips: Die monatliche individuelle Pension sollte künftig stärker proportional (äquivalent) zu den Pensionsversicherungsbeiträgen sein, die im Laufe des Erwerbslebens geleistet wurden. Da das erwerbszentrierte österreichische Alterssicherungssystem dem Arbeitsmarkt nachgelagert bzw. der Arbeitsmarkt dem Alterssicherungssystem vorgelagert ist, werden die Auswirkungen dieser Reform von der (zukünftigen) Entwicklung des Arbeitsmarktes abhängen. Den klar erkennbaren Zielsetzungen der Reform aus dem Blickwinkel der langfristigen finanziellen Nachhaltigkeit des Pensionssystems stehen damit strukturelle und konjunkturelle Arbeitsmarktveränderungen sowie die Heterogenität der Gruppe der Erwerbstätigen gegenüber, die zu sehr unterschiedlichen individuellen und sozialen Auswirkungen der verstärkten Beitragsäquivalenz führen wird.

Nachfolgend sind die möglichen Auswirkungen der Durchrechnung anhand folgender Fragestellungen näher beleuchtet: (1) Wie sind Beschäftigte vom verstärkten Äquivalenzprinzip betroffen? (2) In welchem Spannungsverhältnis steht das Versicherungsprinzip zu weiteren Zielsetzungen im österreichischen Alterssicherungssystem? (3) Welche Ansatzpunkte gibt es zur Bewältigung der Zielkonflikte?

Das österreichische Pensionssystem beruht – wie das Sozialversicherungssystem insgesamt – in seiner Grundstruktur auf den sozioökonomischen Bedingungen der Industriegesellschaft: langfristige Vollzeiter-

werbstätigkeit im Produktionssektor, Reallohnzuwächse durch Verteilung der Produktivitätsfortschritte zwischen Kapital und Arbeit,² standardisierte Arbeitsverträge, Bedeutung von betriebspezifischem Wissen in Verbindung mit Senioritätsentlohnung, etc. Für Personen mit stabiler Vollzeitbeschäftigung und lebensstandardsichernden Einkommen bietet das System eine gute Alterssicherung, da das Lebensstandardprinzip nach 45 Versicherungsjahren zum gesetzlichen Pensionsantritt 80,1% des durchschnittlichen monatlichen Lebenseinkommens (brutto, bis zur Höchstbeitragsgrundlage) als Monatspension zum Ziel hat.

Tatsächlich hatten von den Pensionsneuzugängen 2018 in der Pensionsversicherungsanstalt knapp 55% der Männer, aber nur 2,2% der Frauen 45 und mehr Versicherungsjahre.³ Die Berechnung der Pensionshöhe auf der Grundlage aller Einkommensjahre, auch jener mit geringen Einkommen, dämpft die Pensionshöhe. Auch bei durchgängigen Versicherungsverläufen gibt es pensionsdämpfende Effekte, wenn die Erwerbseinkommen mit der Erwerbsdauer kontinuierlich angestiegen sind. Insgesamt bedeutet die verstärkte individuelle Beitragsäquivalenz eine Übertragung der individuellen Erwerbs- und Einkommenspositionen und -entwicklungen in die Alterssicherung. Auch kurzfristige Erwerbs- und Einkommenstatbestände haben damit Folgewirkungen für das Niveau der Alterssicherung.

1. De-Standardisierungstendenzen der Erwerbsbiografien

Quantitative Indikatoren (nach dem vergleichbaren Konzept der Europäischen Arbeitskräfteerhebung) wie die Beschäftigungsquote (Männer: 77,4%, Frauen: 68,4% im Jahr 2018⁴), die Arbeitslosenquote (Männer: 5,0%, Frauen: 4,7%) oder die vergleichsweise geringe Jugendarbeitslosigkeit der unter 25-Jährigen (Österreich: 9,4%, EU-28: 15,2%) zeigen im europäischen Vergleich einen recht erfolgreichen österreichischen Arbeitsmarkt. Ein qualitativer Blick auf das Ausmaß der Erwerbsbeteiligung, die Einkommensverteilung und -dynamik sowie auf die Beschäftigungsstabilität zeigt allerdings, dass mittel- und langfristig die ökonomische Absicherung über die Erwerbsarbeit für manche Gruppen unsicher wird.

1.1 Beschäftigungsstabilität

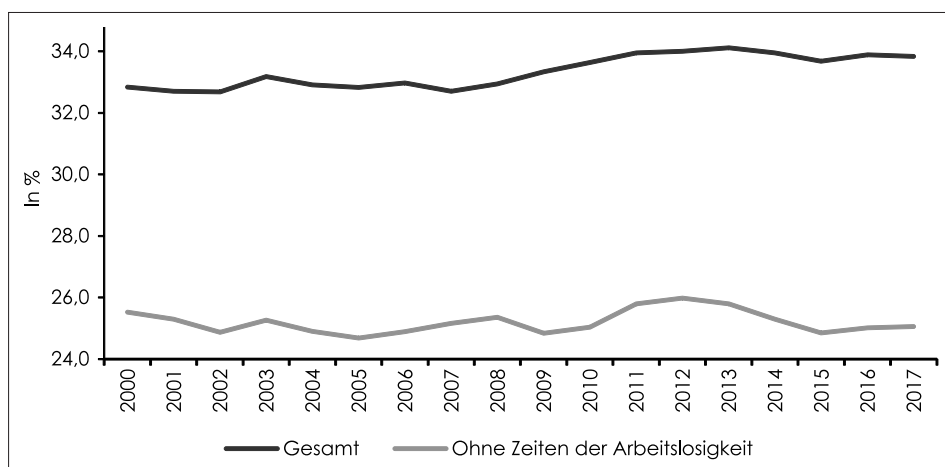
In den vergangenen Jahrzehnten war der Beschäftigungszuwachs nicht nur von der Zunahme der Teilzeitbeschäftigung, sondern auch von der Zunahme der instabilen Beschäftigungsverhältnisse gekennzeichnet. Wird stabile Beschäftigung als eine ganzjährige Beschäftigung definiert, waren 2017 66,2% der unselbstständig Aktivbeschäftigten (2,8 Mio. Personen) stabil beschäftigt, rund ein Drittel (1,4 Mio. Personen) weist aber keine

über ein Kalenderjahr hinweg durchgängige Beschäftigung auf. Einem stabilen Kernsegment der Beschäftigten steht somit eine größer werdende Gruppe der instabil Beschäftigten gegenüber. Seit dem Jahr 2000 vergrößerte sich bei unselbstständig Beschäftigten der Anteil der instabil Beschäftigten auf knapp 34% (Abbildung 1). Die Zunahme der Arbeitslosigkeit hat in diesem Beobachtungszeitraum zum Anstieg der instabilen Beschäftigung beigetragen.⁵ Junge Menschen sind wesentlich häufiger instabil beschäftigt, wohingegen die Instabilität der Beschäftigung in der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen zwischen 2000 und 2017 sogar abnahm.⁶

Die simultane Betrachtung von Beschäftigungs- und Einkommensstabilität in einer Zehnjahresperspektive zeigt, dass ein Viertel der unselbstständig Beschäftigten sowohl stabile Beschäftigungsverhältnisse auf Vollzeitbasis als auch stabile Einkommensverhältnisse über dem Niedriglohn⁷ hat. Diese Gruppe kann als stabiles Kernsegment der Beschäftigten bezeichnet werden. Ein weiteres Viertel der Beschäftigten hat zwar stabile Beschäftigungsverläufe, allerdings instabile Einkommensverläufe durch häufige Arbeitsplatzwechsel. Die übrige Hälfte der unselbstständig Beschäftigten hat Erwerbsverläufe, die von Teilzeitbeschäftigung, unregelmäßiger Beschäftigung, niedriger Entlohnung und Arbeitslosigkeit geprägt sind.⁸

In der wachsenden Gruppe der instabil Beschäftigten (ein knappes Fünftel aller Unselbstständigen) finden sich hauptsächlich Frauen, Junge und Zugewanderte. Auch bei der Arbeitslosigkeit ist die Hälfte des Arbeitslosigkeitsvolumens in der Zehnjahresbetrachtung auf knapp 6% der betroffenen Personen konzentriert.

Abbildung 1: Anteil der instabil Beschäftigten an den unselbstständig Aktivbeschäftigten (in %) mit und ohne Zeiten der Arbeitslosigkeit



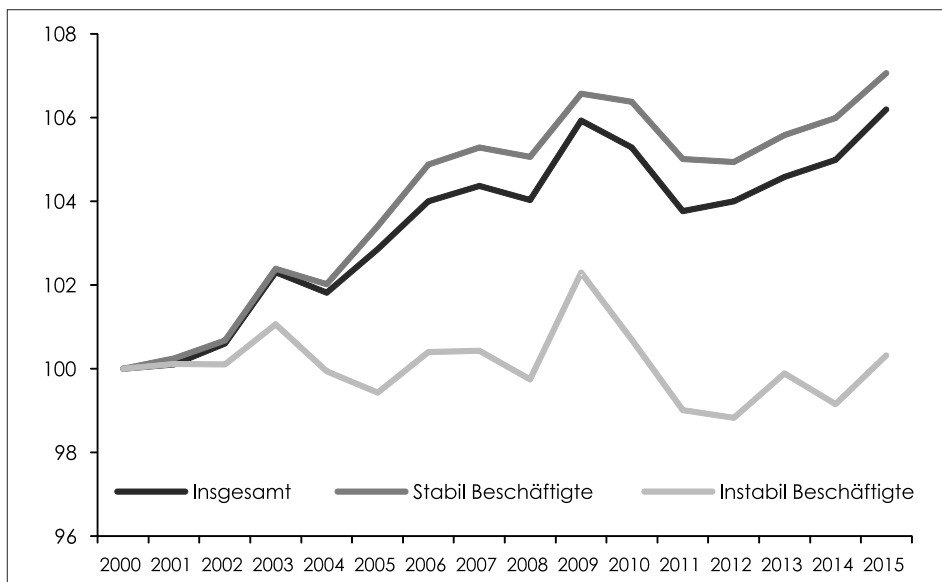
Quelle: WIFO-INDI-DV auf Basis von Daten des AMS und des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger.

1.2 Entlohnung

Die Bruttostundenverdienste der unselbstständig beschäftigten Frauen in der Privatwirtschaft waren 2014 im Schnitt um 25,5% geringer als jene der Männer.⁹ Der unbereinigte Lohnunterschied in Österreich liegt damit deutlich über dem EU-Durchschnitt von 16,7% (2014). Böheim et al. (2017) zeigen für 2015 einen um Selektionseffekte (bewusste Entscheidung für einen Arbeitsplatz) bereinigten Lohnunterschied von 15,6%:¹⁰ Die durchgeführten Lohnregressionen ergaben, dass zwischen 4,2 und 8,9 Prozentpunkte des Lohnunterschiedes je nach Branche und Beruf durch Unterschiede in den beobachteten Merkmalen wie Ausbildung, Branche, Berufserfahrung, Arbeitszeit, Betriebsgröße, oder Region erklärt werden können. Der unerklärte Teil des Lohnunterschieds liegt im Schnitt bei 10,7 Prozentpunkten und bewegt sich zwischen 8,9 und 11,4 Prozentpunkten des geschlechtsspezifischen Lohnunterschiedes. Dieser unerklärte Lohnunterschied hat leicht sinkende Tendenz, es bleibt aber der größere Teil des beobachteten Unterschieds unerklärt.¹¹

Bei einer Betrachtung der Löhne über die Zeit zeigen sich deutliche Unterschiede in Abhängigkeit von der Stabilität der Beschäftigung: Bei den unselbstständig Beschäftigten hatten stabil Beschäftigte zwischen 2000 und 2015 reale Lohnzuwächse von knapp über 7%. Die Gruppe der instabil Beschäftigten konnten keine Reallohnzuwächse realisieren, bei ihnen

Abbildung 2: Reale Entwicklung der Bruttomonatslöhne nach Beschäftigungsstabilität, 2000-2015



Quelle: Eppel, Leoni, Mahringer (2017).

stagnierten die realen Bruttomonatslöhne während dieses Zeitraums (vgl. Abbildung 2).

Auch ist der Anteil der Niedriglohnbeschäftigung – definiert als Vollzeitbeschäftigte mit einem Einkommen von weniger als $\frac{2}{3}$ des Einkommensmedians unselbstständiger Vollzeitbeschäftigung der 18- bis 59-Jährigen – in Österreich hoch. Vollzeitbeschäftigte Frauen bezogen im Jahr 2014 zu 34% Niedriglöhne, bei den Männern sind es 9%.¹² Bezogen auf Bruttostundenlöhne arbeiteten im Jahr 2014 23,1% der Frauen und 8,7% der Männer zu Niedriglöhnen, ein im EU-Vergleich überdurchschnittlich hoher Anteil bei den Frauen und ein unterdurchschnittlicher bei den Männern.¹³ Nach Berechnungen von Mokre (2019) hatten 2016 insgesamt 12% der Unselbstständigen Einkommen unter der Steuerfreigrenze (14.700 €, einschließlich 13., 14. Bezug). Erwerbstätige Mütter und Unter-25-Jährige fielen mit der höchsten Wahrscheinlichkeit in diese Gruppe.

Weiters zeigt sich in der wachsenden Gruppe der Selbstständigen eine höhere Einkommensspreizung als bei den Lohneinkommen. Darüber hinaus vergrößerte sich zwischen 2010 und 2015 die Spreizung der Selbstständigeneinkommen. Diese sind verstärkt in den unteren und oberen zu Lasten der mittleren Einkommensgruppen konzentriert.¹⁴ Der Einkommensrückstand der Frauen gegenüber den Männern ist hier deutlich größer als in der Gruppe der Unselbstständigen. Ein Vergleich mit den Einkommensniveaus unselbstständig Erwerbstätiger zeigt weiters, dass besonders selbstständig erwerbstätige Frauen nicht das Niveau der unselbstständig erwerbstätigen Frauen in derselben Wirtschaftsbranche erreichen.¹⁵

Die Entlohnungsstrukturen und die Entlohnungsdynamiken zeigen eine zunehmende Heterogenisierung. Die verschiedenen Beschäftigtengruppen (selbstständig – unselbstständig, Frauen – Männer, stabil – instabil Beschäftigte) haben während der Erwerbsphase ungleiche Einkommenslagen, die im Zuge der lebenslangen Durchrechnung die Pensionshöhe maßgeblich beeinflussen wird. Die verstärkte Beitragsäquivalenz führt zu geringen Pensionshöhen und damit zu einem merkbar niedrigeren Wohlstandsniveau im Alter, mit dem in der Regel auch eine geringere ökonomische Unabhängigkeit verbunden ist. Als Reaktion im Pensionsrecht auf die hier skizzierten schwachen bzw. prekären Einkommensentwicklungen gibt es ab 2020 bei 40 Versicherungsjahren und geringen Alterspensionen einen Pensionsbonus im Ausmaß von bis zu 382 € im Monat. Der Bonus schafft im beitragsorientierten System einen sozialen Ausgleich für ehemalige BezieherInnen von Niedriglohn- oder Teilzeiteinkommen.

1.3 Arbeitszeit

Trotz hoher Erwerbsbeteiligung ist die Frauenbeschäftigung in Österreich vom hohen Teilzeitanteil gekennzeichnet: Gemäß Arbeitskräfteerhe-

bung 2018 waren 47,5% aller erwerbstätigen Frauen bzw. 48,3% der unselbstständig beschäftigten Frauen teilzeitbeschäftigt. Die vergleichbaren Werte der Männer liegen bei 11,2% bzw. 10,3%.¹⁶ Ein geringes Stundenausmaß ist im Schnitt auch mit geringen Einkommen verbunden und wirkt damit langfristig dämpfend auf die individuelle Pensionshöhe. Teilzeitbeschäftigte Frauen erreichten 2017 mit rund 17.300 € nur 49% des Bruttojahresbezugs der vollzeitbeschäftigten Frauen bzw. 38% von vollzeitbeschäftigten Männern.¹⁷

Neben der Polarisierung der Arbeitszeit zwischen Vollzeit- und Teilzeitarbeit zeigt ein europäischer Vergleich, dass unselbstständig vollzeitbeschäftigte Männer in Österreich im Jahr 2018 durchschnittlich 41,7 Wochenstunden arbeiteten, im EU-28-Schnitt waren es 40,9 Stunden. Vollzeitbeschäftigte Frauen in Österreich arbeiteten mit 40,6 Wochenstunden rund eine Stunde mehr als der Durchschnitt in der EU (39,3 Stunden). Demgegenüber steht die Teilzeitarbeit mit einem vergleichsweise geringen Stundenausmaß von 20 Wochenstunden,¹⁸ einem hohen Anteil von geringfügig Beschäftigten und einer hohen Arbeitslosigkeit. Auch die Arbeitslosigkeit (als Form der Null-Stunden-Arbeitszeit) konzentriert sich auf eine relativ kleine Personengruppe und zeigt dort eine hohe Persistenz.¹⁹

2. Rückwirkungen auf die individuellen Pensionshöhen

Insgesamt sind die Wechselwirkungen zwischen Veränderungen der Erwerbs- und Einkommensbiografien und den zukünftigen Alterseinkommen bislang wenig beleuchtet. Als „neue soziale Risiken“ werden die Reibungsverluste bezeichnet, die durch das Zusammentreffen zunehmender De-Standardisierung am Arbeitsmarkt, Veränderungen in den Familienstrukturen und den erwerbsorientierten Sicherungssystemen entstehen.²⁰ Diese neuen Ausgrenzungs- und Armutsgefährdungen sind auch in Österreich deutlich vorhanden.²¹ Für die Zukunft sind mit der Verbreitung und Nutzung digitaler Technologien sowohl im Produktions- als auch im Dienstleistungssektor weitere strukturelle Arbeitsmarktveränderungen zu erwarten.²² Es entwickeln sich neue Arbeits- und Einkommensformen, die sich von der gegenwärtigen Struktur der unselbstständigen Erwerbsarbeit insbesondere hinsichtlich Stabilität, Ort und Zeit der Leistungserbringung (Stichwort: Plattformarbeit auf globalen Arbeitsmärkten) und Bezahlungssystem unterscheidet. Hybride Arbeits- und Einkommensformen (sowohl selbstständige als auch unselbstständige Tätigkeiten) auf global verbundenen Arbeitsmärkten stehen nicht im Einklang mit beitragsorientierten bzw. beitragsfinanzieren nationalen Pensions- bzw. Sicherungssystemen bzw. nur zum Preis steigender Alterseinkommensungleichheiten.²³

Bei den empirischen Arbeiten im Bereich der Alterssicherung dominie-

ren Fragen zur Pensionsfinanzierung im Zusammenhang mit demografischen Veränderungen.²⁴ Aus mikroökonomischer Sicht dominieren Analysen zu Verhaltensanpassungen im Zusammenhang mit veränderten (pensionsrechtlichen) Rahmenbedingungen.²⁵ Vorhandene Modellsimulationen zur Berechnung von Lebenseinkommensveränderungen durch pensionsrechtliche Änderungen beruhen meist auf hypothetischen Erwerbs- und Einkommensverläufen.²⁶

Die langfristigen Folgen der skizzierten Arbeitsmarktveränderungen, die verstärkt seit 2000 zu beobachten sind, auf das Alterssicherungsniveau der Erwerbstätigen bzw. auf die unterschiedlichen Gruppen der Beschäftigten sind empirisch nicht quantifiziert. Auf der Grundlage der beschriebenen Indikatoren zeigen sich für die vergangenen Jahrzehnte bereits deutliche Veränderungen hinsichtlich Erwerbsformen, Arbeitszeitverteilung, Entlohnung etc. Von diesen Veränderungen sind die Beschäftigtengruppen unterschiedlich betroffen. Während das Segment der stabil Beschäftigten mit stabilen Einkommensverläufen, also rund 34% der unselbstständig Erwerbstätigen, weiterhin mit einer guten Alterssicherung rechnen kann, stellt sich die Langfristperspektive für die anderen Beschäftigtengruppen als weniger „sicher“ heraus, weil die niedrigere Pensionshöhe zum Problem wird. Das wachsende Beschäftigungssegment mit geringen Einkommen und starken Fluktuationen geht sowohl mit einer schwachen – weil einkommensabhängigen – niedrigen und individuellen sozialen Absicherung als auch mit einer schwachen Finanzierungsbasis beitragsorientierter Sozialversicherungssysteme einher.

2.1 Frauen und Männer

Die strukturellen Unterschiede im Ausmaß und in der Form der Arbeitsmarktpartizipation zwischen Frauen und Männern bedeuten schon derzeit eine recht unterschiedliche finanzielle Situation im Alter. Gemäß EU-SILC hatten 2017 18,4% der über 65-jährigen Frauen in Österreich keine Eigenpension bzw. 13,6% der Frauen hatten weder eine Eigenpension noch eine abgeleitete Pension. Dieser Anteil ist im europäischen Vergleich hoch.²⁷ Zum anderen sind die Frauenpensionen niedriger als die Männerpensionen. Der Rückstand der durchschnittlichen monatlichen Frauenpensionen gegenüber den Männerpensionen (*Gender Gap* der Pensionen – GGP) betrug bei den 2018 neu zuerkannten Alterspensionen im Schnitt 40%. Nach berufsständischen Versicherungsträgern beträgt der Rückstand zwischen 29% bei den BäuerInnen und 56% bei den Versicherten der gewerblichen Wirtschaft (Tabelle 1).

Erwerbslücken und Teilzeitphasen dämpfen infolge der lebenslangen Durchrechnung die Pensionshöhe. Die Wirkung steht im Zusammenhang mit dem individuellen Versicherungs- und Einkommensverlauf. Selbst bei

Tabelle 1: Rückstand der Frauenpensionen gegenüber den Männerpensionen, Neuzugänge 2018

	PV gesamt	ASVG	GSVG	BSVG
	Monatspension, brutto			
Alterspensionen in €				
Männer	1.863,39	1.858,36	1.998,81	1.406,22
Frauen	1.120,59	1.158,32	873,01	997,53
Krankheitsbedingte Pensionen in €				
Männer	1.276,32	1.276,32	1.405,42	1.193,56
Frauen	941,98	941,98	752,74	929,85
Gender Gap der Pensionen in %				
Alterspensionen	39,9	37,7	56,3	29,1
Krankheitsbedingte Pensionen	26,2	26,2	46,4	22,1

Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger; ASVG: unselbstständig Beschäftigte, GSVG: SVA der gewerblichen Wirtschaft, BSVG: SVA der Bauern.

durchgehender Versicherungszeit von 45 Jahren senkt eine zweijährige Teilzeiterwerbstätigkeit im Ausmaß von 20 Wochenstunden die Durchschnittspension um rund 2%. Eine Teilzeiterwerbstätigkeit von 20 Wochenstunden über mehr als die Hälfte der Erwerbsjahre reduziert das Lebens Einkommen gegenüber 30 Wochenstunden um 30%.²⁸ Je geringer die Zahl der pensionsrelevanten Versicherungsjahre ist, desto größer ist der pensionssenkende Effekt von Erwerbsunterbrechungen und Teilzeitphasen.

Neben den geringeren Pensionen auf der Grundlage der stärkeren Teilzeit- und auch Niedriglohnbeschäftigten der Frauen trägt die kürzere Versicherungsdauer zu den niedrigen Frauenpensionen bei. Von den neu zuerkannten Alterspensionen in der Pensionsversicherungsanstalt hatten 2018 35,5% der Frauen Versicherungszeiten von 30 bis 39 Jahren, Män-

Tabelle 2: Anzahl der Versicherungsjahre der Pensionsneuzuerkennungen 2018 in der Pensionsversicherungsanstalt

	Krankheitsbedingte Pensionen		Alterspensionen	
	Frauen	Männer	Frauen	Männer
	in % der jeweiligen Neuzugänge			
Weniger als 20 Jahre	17,5	12,9	7,8	4,0
20 bis unter 30 Jahre	30,4	25,8	19,9	8,5
30 bis unter 40 Jahre	42,4	31,4	35,5	9,8
40 bis unter 45 Jahre	9,7	25,8	34,5	23,1
45 Jahre und mehr	0,1	4,1	2,2	54,6
Neuzugänge insgesamt	5.274	8.649	34.692	27.713

Quelle: Pensionsversicherungsanstalt.

ner hatten zu 54,6% 45 und mehr Versicherungsjahre (Tabelle 2). Die durchschnittliche Differenz der Versicherungsjahre bei der Alterspension zwischen Frauen und Männern im Ausmaß von 6,0 Jahren bedeutet im Schnitt einen Ersatzquotenunterschied von knapp 11 Prozentpunkten.²⁹ Neben den geringeren Beitragsjahren ist der hohe *Gender Gap* der Pensionen darüber hinaus durch die geringen Erwerbseinkommen der Frauen durch Teilzeit und Niedriglöhne³⁰ begründet.

In beitragsorientierten Sozialversicherungssystemen ist eine Verringerung des *Gender Gap* bei Pensionen in erster Linie durch Gleichstellungsmaßnahmen am Arbeitsmarkt und weniger im Pensionsrecht zu bewerkstelligen.³¹

2.2 Stabil bzw. instabil Beschäftigte

Der Anteil der nicht ganzjährig durchgehend Beschäftigten erhöhte sich alleine zwischen 2000 und 2017 um 1 Prozentpunkt auf 33,8%; die Zunahme entspricht rund 285.000 unselbstständig Aktivbeschäftigten. Darüber hinaus ist das Beschäftigungsausmaß der unterjährig Beschäftigten kürzer geworden.³² Instabile Beschäftigung konzentriert sich auf die Gruppe der Beschäftigten ohne österreichische Staatsbürgerschaft. Diese sind beinahe doppelt so häufig instabil beschäftigt wie InländerInnen (55,3% versus 30,0%).³³

Um die Auswirkungen der instabilen Erwerbsverläufe auf die Pensionshöhen bei lebenslanger Durchrechnung zu quantifizieren, sind lange Beobachtungszeiträume erforderlich. Insgesamt wirkt die Berücksichtigung der Einkommen des gesamten Erwerbsverlaufs sowohl bei schwankenden als auch bei kontinuierlich ansteigenden Einkommen pensionsdämpfend. Kaniovski und Url (2019) zeigen, dass der dämpfende Effekt der lebenslangen Durchrechnung umso größer ist, je steiler die altersbedingten Lohnsteigerungen sind. Eine ältere Berechnung auf der Grundlage der Versicherungsverläufe der Pensionsneuzugänge 2002/2003 zeigt deutliche pensionsdämpfenden Effekt der Reformmaßnahmen 2003/2004 (Durchrechnung 40 Jahre, geringere Steigerungsbeiträge etc.) für alle Versicherten. Die Effekte treten am stärksten bei instabilen Beschäftigungs- und Einkommensverläufen auf und können in dieser Gruppe durch eine Verlängerung der Beitragsjahre um fünf Jahre annähernd ausgeglichen werden.³⁴ Die seit 2000 zunehmenden De-Standardisierungstendenzen sind hier noch nicht berücksichtigt, lassen aber für die Zukunft eine größer werdende Zahl an Niedrigpensionen erwarten.

2.3 Individuelle Lebenseinkommensprofile³⁵

Auch bei stabilen Erwerbsbiografien zeigt die lebenslange Durchrechnung deutliche Wirkungen: Je steiler das individuelle Lebenseinkommens-

profil, desto negativer wirkt die Einführung der lebenslangen Durchrechnung. Je flacher das Einkommensprofil, desto geringer ist die pensionshöhendämpfende Wirkung der Durchrechnung.

Im Rahmen einer WIFO-Studie schätzten Kaniovski und Url (2019) individuelle Lohnprofile von Frauen und Männern auf der Grundlage gepoolter EU-SILC-Einkommensinformationen (2008 bis 2016) von sieben Berufsgruppen. Dabei zeigten sich vor allem für Akademische Berufe steigende Lebenseinkommen, wobei die Senioritätsentlohnung bei Männern deutlicher ist als bei Frauen. Nach den Profilen bei Berufen, die einen niedrigeren Qualifikationsbedarf haben (Handwerksberufe, Maschinen- und Anlagenedienung, Hilfskräfte), verläuft die Lebenseinkommenskurve flacher. Aber auch hier gibt es einen Rückstand der Frauen. Damit vergrößert sich der *Gender Pay Gap* am Ende des Arbeitslebens gegenüber dem Berufseinstieg in allen sieben Berufshauptgruppen deutlich.

Die Implikationen der lebenslangen Durchrechnung auf die Pensionshöhen unterscheiden sich in Abhängigkeit des Einkommensprofils: Am oberen Ende der Einkommenshierarchie ist die Wirkung negativ. Pensionsdämpfende Effekte der lebenslangen Durchrechnung treten damit nicht nur bei geringer Arbeitsmarktintegration und de-standardisierten Einkommensverläufen, sondern auch bei stabilen Beschäftigungsverläufen mit steilen Lohnprofilen auf. Personen, die gegen Ende ihrer Berufstätigkeit relativ hohe Einkommen beziehen, haben durch die Durchrechnung einen Einkommensverlust, der sich in ihrem Lebensstandard zeigen wird. Wie stark der Effekt ist, hängt unter anderem davon ab, wie lange ein Einkommen an oder jenseits der Höchstbeitragsgrundlage erzielt wurde. Die Einführung der lebenslangen Durchrechnung kann daher auch in dieser Gruppe die subjektive Zufriedenheit mit der Einkommenssituation im Alter verringern. Für diese Personengruppe verstärkten sich dadurch die Anreize einer Zusatzvorsorge zur Aufrechterhaltung ihres Lebensstandards. Das System der besten 15 Jahre hatte Personen mit steilen Einkommensprofilen gegenüber jenen mit flachen Profilen bevorzugt.

3. Versicherungstatbestände jenseits der Beitragsäquivalenz

Im österreichischen Pensionsrecht gibt es Instrumente zur Dämpfung und Kompensation vorhandener Erwerbslücken, die als Teilversicherungszeiten bezeichnet werden. Bestimmte Tatbestände jenseits der unmittelbaren Erwerbstätigkeit werden als pensionsrelevante Versicherungszeiten definiert. Dazu zählen Zeiten des Bezuges einer Geldleistung aus der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosengeld, Sonder- und Notstandshilfe, Sonderunterstützung, Weiterbildungs- oder Übergangsgeld), Wochengeldbezug und Zeiten des Präsenz- und Zivildienstes. Darüber

hinaus sind seit 2005 die ersten 48 Kalendermonate nach der Geburt eines Kindes Teilversicherungszeiten mit einer definierten monatlichen Beitragsgrundlage (1.864,78 € für Zeiten im Jahr 2019). Bei gleichzeitiger Erwerbstätigkeit in dieser Zeit bildet das Erwerbseinkommen eine additive Beitragsgrundlage und wirkt damit deutlich pensionserhöhend.

Die Teilversicherungszeiten stellen sowohl für die Versichertengemeinschaft wie auch für die Finanzierungsseite einen zentralen Hebel in der Alterssicherung dar. Gemäß „Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger“ waren von den im Jahr 2015 entstandenen Versicherungszeiten (ohne Beamte) 80,3% Pflichtversicherungszeiten aufgrund von Erwerbstätigkeit, weitere 18,3% Teilversicherungszeiten und 1,4% entfielen auf Zeiten einer freiwilligen Versicherung.³⁶ Bei den Teilversicherungszeiten sind Zeiten des Arbeitslosengelds und der Notstandshilfe mit 9 Prozentpunkten die bedeutendsten, gefolgt von der Kindererziehung (6 Prozentpunkte) sowie Zeiten des Kranken- oder Rehabilitationsgeldbezugs (rund 2 Prozentpunkte). Die restlichen 1,4 Prozentpunkte verteilen sich auf Zeiten des Präsenz- bzw. Zivildienstes, Wochen- und Übergangsgeld.

Die Teilversicherungszeiten unterscheiden sich sowohl hinsichtlich des Ausmaßes als auch hinsichtlich der Struktur zwischen Frauen und Männern. Die Hauptzuständigkeit der Frauen für die Reproduktionsarbeit³⁷ findet im Pensionssystem durch die Kindererziehungszeiten ihren Niederschlag. Mehr als die Hälfte der Teilversicherungszeiten der Frauen sind Kindererziehungszeiten, bei den Männern nimmt Arbeitslosigkeit den größten Anteil ein. Bezogen auf die Pensionshöhe der Neuzugänge 2015 sind bei Frauen bzw. Männern 138 € bzw. 91 € der Monatspension durch Teilversicherungszeiten entstanden. Durch die Anrechnung der Teilversicherungszeiten erhöhten sich die Pensionen um durchschnittlich 13,7% bei den Frauen und 6,0% bei den Männern gegenüber den Pensionen aus Pflichtversicherungszeiten aufgrund von Erwerbsarbeit.³⁸ Der *Gender Gap* der neu zuerkannten Alterspensionen 2015 sank durch die pensions erhöhende Wirkung der Teilversicherungszeiten von 39% auf 33%.

Die pensionserhöhenden Teilversicherungszeiten brauchen eine Entsprechung auf der Finanzierungsseite. Die Beiträge für im Jahr 2015 angefallene Teilversicherungszeiten im Ausmaß von 3,337 Mrd. € wurden zu rund 44% durch die Arbeitslosenversicherung, zu 28% durch den Bund (zuständige Ministerien) und zu 29% durch den Familienlastenausgleichsfonds getragen.³⁹ Die von Erwerbstätigenbeiträgen unabhängige Finanzierung der Teilversicherungszeiten bedeutet eine Steuerfinanzierung (Bundesmittel in der Pensionsversicherung) der genannten Tatbestände.

Neben dem Instrument der Teilversicherungszeiten zur Reduktion der pensionsdämpfenden Wirkung von Beschäftigungsunterbrechungen bei lebenslanger Durchrechnung besteht seit 2005 die Möglichkeit eines Pen-

sionssplittings: Der erwerbstätige Elternteil kann dem kinderbetreuenden Elternteil bis zu 50 Prozent seiner Teilgutschrift für die ersten sieben Lebensjahre des zu betreuenden Kindes (insgesamt maximal 14 Jahre) übertragen lassen. Im Prinzip stellt dieses Instrument einen innerfamiliären Lastenausgleich dar, bei dem die Summe der Pensionseinkommen beider Eltern unverändert bleibt, aber die individuelle Pensionshöhe des erziehenden Elternteils gestärkt wird. Das Instrument wird derzeit kaum genutzt⁴⁰ und hat daher in der Praxis keinen relevanten dämpfenden Einfluss auf die pensionssenkende Wirkung der lebenslangen Durchrechnung bei erziehungsbedingten Erwerbsunterbrechungen.

Mit den Teilversicherungszeiten aber auch der Ausgleichszulage, die 2018 bei 24% der krankheitsbedingten und 6% der Alterspensionen geleistet wurden, sind somit zwei Instrumente etabliert, die einen sozialen Ausgleich zum Ziel haben und dem Prinzip der Beitragsäquivalenz entgegenstehen bzw. die negativen Folgen der verstärkten Beitragsäquivalenz abmildern.

4. Sozialpolitische Herausforderungen

Die öffentliche sozialpolitische Diskussion konzentriert sich meist auf die Frage nach der „Finanzierbarkeit“ bzw. der „Nachhaltigkeit“ des österreichischen Pensionssystems. Obgleich die prinzipielle Relevanz dieser Fragestellung nicht geleugnet werden soll, wird ob dieser Debatte allzu leicht ein anderer Aspekt der sozialen Sicherheit im Alter vergessen, der eher mikroökonomischen Charakter hat: die Frage nach der Höhe der Leistung, die PensionistInnen im Alter beziehen. Dabei geht es letztlich um die Erreichung elementarer Ziele eines materiellen Alterssicherungssystems.

Unter den Zielen eines Alterssicherungssystems stehen meist der Erhalt eines bestimmten Lebensstandards, den Menschen während der Erwerbstätigkeit erreichen, und die Vermeidung von Altersarmut im Vordergrund. Dass die Einführung der lebenslangen Durchrechnung die Ausgabendynamik in der Pensionsversicherung dämpfte, ist unbestritten. In diesem Beitrag ist jedoch gezeigt, dass die erwähnte Reform Auswirkungen auf die Zielerreichung beim Thema Altersarmut und Lebensstandard hat, die wiederum sozialpolitische Maßnahmen nötig machen.

Für Beschäftigte mit einem relativ steilen Lebenseinkommensprofil, die überdies oft zu den Besserverdienenden gehören, wurde mit der Reform die davor als selbstverständlich angesehene Erhaltung eines Einkommensniveaus, das in den letzten Jahren vor der Pensionierung erzielt worden ist, abgeschafft. Damit sind in der Regel keine sozialen Probleme verbunden, allerdings könnte verstärkte Transparenz – wie das etwa durch die Pensionskonten geschieht – das Vertrauen in das System stärken. An-

ders als dies oberflächlich in der Öffentlichkeit formuliert wird, geht es für junge, am Arbeitsmarkt gut Integrierte nicht darum, dass sie im Alter „keine Pension“ beziehen werden, sondern vielmehr darum, allfällige persönliche Ansprüche nicht ausschließlich dem öffentlichen Sozialversicherungssystem zu überlassen. Es ist denkbar, dass daraus eine neue Diskussion nach einer Förderung von privaten Zusatzversicherungen entsteht.

Sozialpolitisch kritisch ist hingegen die Thematik der Vermeidung von Altersarmut. Das seit 2004 verstärkt beitragsäquivalente österreichische Alterssicherungssystem bietet bei kontinuierlicher Beschäftigung und existenzsichernden Einkommen eine gute finanzielle Absicherung im Alter. Allerdings entsprach das Modell einer 45-jährigen Versicherungszeit schon bisher nicht den Erwerbsverläufen von (betreuungspflichtigen) Frauen und Männern. Das Beschäftigungswachstum in der Vergangenheit war stark von Teilzeitbeschäftigung getrieben. Auch nahm in der jüngeren Vergangenheit die Gruppe der Beschäftigten mit schwankenden Einkommen zu, eine Entwicklung, die sich im Zuge digitaler Arbeits- und Produktionsmärkte weiter verstärken wird.⁴¹

Insgesamt umfasst das österreichische Alterssicherungssystem zwei konträre Grundprinzipien: die Beitragsäquivalenz (lebenslange Durchrechnung) auf der einen Seite und den sozialen Ausgleich (Teilversicherungszeiten, Ausgleichszulagen) auf der anderen Seite. Die Reformen der Vergangenheit verstärkten den Zusammenhang zwischen Einkommenshöhe, Anzahl der Erwerbsjahre und Sicherungsniveau (Versicherungsprinzip). In weiterer Folge überträgt das Versicherungsprinzip die schwache Lohnentwicklung und die Ungleichheiten des Arbeitsmarkts verstärkt in die Alterssicherung. Ohne sozialpolitischen Ausgleich wäre die Gefahr der steigenden Altersarmut evident.

In einem vollkommen beitragsäquivalenten System gäbe es eine hohe Spreizung der Alterseinkommen und keine Umverteilungseffekte zwischen den Versicherten. Die sozialen Ausgleichsmechanismen der Teilversicherungszeiten oder der Ausgleichszulage sind demgegenüber systematische Umverteilungselemente im Pensionssystem. In Abhängigkeit vom individuellen Erwerbs- und Einkommensverlauf haben diese beiden Prinzipien eine unterschiedliche Bedeutung. So wie die Pensionen von heute Beschäftigungsstrukturen und die sozialen Gegebenheiten der Vergangenheit spiegeln, werden die zukünftigen Pensionen verstärkt von der hier skizzierten Beschäftigung- und Einkommensdynamik bzw. der De-Standardisierung geprägt sein. Es ist daher zu erwarten, dass für die größer werdende Gruppe der instabil Beschäftigten die sozialen Ausgleichsmaßnahmen an Bedeutung gewinnen werden. Damit kommt es gleichsam schleichend zu einer Verschiebung innerhalb der Struktur der Alterssicherung: Die stärkere Orientierung der Pensionsberechnung an den Beiträgen führt dazu, dass immer mehr Menschen Mindestsicherungselemente

(Ausgleichszulage) beziehen. Das Sozialversicherungssystem verliert ein Stück Versicherungscharakter.

Aufgrund der neuen Arbeits- und Einkommensverläufe sind neue Sicherungsmechanismen erforderlich, die eine kurz- und langfristige Existenzsicherung auf zunehmend flexiblen und prekären Arbeitsmärkten ermöglichen. Die Einführung des im Sommer 2019 beschlossenen Pensionsbonus (höherer Richtsatz für die Ausgleichszulage bei 40 Beitragsjahren) stellt eine Maßnahme in diese Richtung dar, wobei eine weitere Differenzierung der Beitragsjahre nach Voll- und Teilzeit nicht angedacht ist.⁴² Mit dem Pensionsbonus übernimmt das österreichische Pensionsversicherungssystem verstärkt das Ziel der Armutsvermeidung für Personen, die vier Jahrzehnte geringe, prekäre Einkommen hatten. Damit ist ein weiteres sozialpolitisches Ziel im Pensionsversicherungssystem integriert, das nicht durch Pensionsversicherungsbeiträge, sondern durch allgemeine Steuermittel gedeckt ist.

Entwicklungen dieser Art haben Auswirkungen auf die Finanzierungsseite: Zum einen dämpfen atypische Beschäftigungsverläufe und instabile Einkommen die Beitragsfinanzierung, zum anderen erfordern zunehmend atypische Erwerbsverläufe zusätzliche Ausgleichs- bzw. Steuermittel wegen der Teilversicherungszeiten und Mindestsicherungselemente (Ausgleichszulage). Wenn die Beitragsfinanzierung an Bedeutung verliert, gewinnt die Frage an Bedeutung, welche Leistungsträger in die Finanzierung miteinbezogen werden können, um diese Ausgleichfunktion aufrechtzuerhalten.

Diese Thematik sollte bei der Konzeption einer weitreichenden Reform des Abgabensystems mitbedacht werden. Kommt es im Dienste einer Entlastung des Faktors Arbeit – direkt oder indirekt – zu einer Reduktion der Beiträge für die Sozialversicherung, dann muss eine Gegenfinanzierung nicht nur diesen Effekt kompensieren, sondern darüber hinaus auch noch den steigenden Bedarf an öffentlichen Mitteln, der sich aus der stärkeren Beitragsorientierung des Sozialversicherungssystems ergibt, alimentieren. Ob eine solche Gegenfinanzierung durch eine Verbreiterung der Finanzierungsbasis der Beiträge, durch eine stärkere ökologische Orientierung der Abgaben, durch eine stärkere Vermögensorientierung der Besteuerung oder durch Senkung von anderen Staatsausgaben erfolgt, ist eine politische Wertentscheidung, die hier nicht zu treffen ist. Schwierig wird die Entscheidung allemal, umso mehr, als auch noch andere Aspekte der demografischen Veränderung Ansprüche an die öffentlichen Haushalte nach sich ziehen werden (z. B. die Pflegeproblematik).

Da es sich beim Pensionssystem ein dem Arbeitsmarktsystem nachgelagertes System handelt, sind mittel- und langfristig beschäftigungs- und einkommensstabilisierende Maßnahmen – für Unselbstständigen-, aber auch für Selbstständigeneinkommen – notwendig, die sowohl die Existenzsicherung während der Erwerbsphase als auch in der Pensionsphase

verbessert. Ein erwerbszentriertes Pensionssystem ist nicht in der Lage, alleine die Fehlentwicklungen am Arbeitsmarkt auszugleichen. Je stärker diese Fehlentwicklungen sind, desto mehr wird sich das Pensionssystem wieder vom Versicherungssystem entfernen müssen.

Anmerkungen

- ¹ Wöss und Türk (2018).
- ² Karlhofer und Tálos (2005).
- ³ Pensionsversicherungsanstalt (2019).
- ⁴ 15- bis 65-Jährige lt. Europäische Arbeitskräfteerhebung.
- ⁵ Eppel et al. (2019).
- ⁶ Ebd.
- ⁷ Als Niedriglohn gelten jene Bruttoverdienste bei Vollzeitbeschäftigung, die 60% oder weniger des Medianverdienstes bei Vollzeitbeschäftigung betragen.
- ⁸ Eppel, Horvath, Mahringer (2013).
- ⁹ Statistik Austria (2017).
- ¹⁰ Lt. EU-SILC 2015.
- ¹¹ Böheim et al. (2017).
- ¹² Glocker et al. (2014).
- ¹³ Im EU-28-Schnitt arbeiten 21,1% der Frauen und 13,5% der Männer zu Niedriglöhnen; siehe Geisberger (2017).
- ¹⁴ Rocha-Akis et al. (2019).
- ¹⁵ Guger, Mayrhuber und Scheiblecker (2014).
- ¹⁶ Selbstzuordnung zu Voll- bzw. Teilzeit durch die Befragten, in: Statistik Austria (2019).
- ¹⁷ Rechnungshof (2018), Statistik Austria (2018).
- ¹⁸ Huemer et al. (2017).
- ¹⁹ Eppel, Horvath und Mahringer (2014).
- ²⁰ Taylor-Goody (2004), Bonoli (2006, 2007), Hemerijck und Eichhorst (2009).
- ²¹ Mayrhuber, Bock-Schappelwein und Rückert (2012).
- ²² Gemäß Goos et al. (2014) sollte es eine höhere Arbeitskräftenachfrage im oberen Qualifikationssegment zulasten der mittleren Qualifikationen geben, da im mittleren Segment die standardisierbaren Tätigkeiten wegrationalisiert werden können (Polarisierungsthese). In Österreich ist bislang noch keine sinkende Nachfrage nach mittleren Qualifikationen beobachtbar (Bock-Schappelwein 2016; Hofer et al. 2017).
- ²³ Buhr et al. (2016), Eichhorst et al. (2016), Mayrhuber und Bock-Schappelwein (2018).
- ²⁴ Siehe z. B. European Commission (2018), OECD (2018b).
- ²⁵ Siehe z. B. Manoli und Weber (2011), Bovini und Paradisi (2018).
- ²⁶ European Commission (2018), OECD (2019), Mayrhuber (2017), Kaniovski und Url (2019).
- ²⁷ Bettio et al. (2013).
- ²⁸ Mayrhuber (2017).
- ²⁹ Jedes Versicherungsjahr zählt mit 1,78, $6 \times 1,78 = 10,68\%$.
- ³⁰ Böheim et al. (2017).
- ³¹ European Parliament (2016).
- ³² Eppel et al. (2019).
- ³³ Aus der Perspektive der Pensionsversicherung führen diese Erwerbsphasen zu einer steigenden Anzahl an Pensionszahlungen ins Ausland. Gegenwärtig sind rund 21% der Neuzuerkennungen und 18% der Pensionsstände Leistungen mit zwischenstaatlichen Abkommen. Diese Pensionen, die durch teilweise Erwerbstätigkeit in Österreich ent-

standen sind, stellen eine Folgewirkung eines dynamischen und internationalisierten Arbeitsmarktes dar.

³⁴ Mayrhofer (2006).

³⁵ Vgl. dazu Badelt (2019)

³⁶ Hauptverband (2016).

³⁷ Von den rund 1,88 Mio. erwerbstätigen Frauen in Österreich haben knapp 500.000 Kinder unter 15 Jahren. Der überwiegende Teil dieser erwerbstätigen betreuungspflichtigen Frauen arbeitet Teilzeit (77,1% in 2017), und nur 22,9% arbeiten Vollzeit.

³⁸ Hauptverband (2016).

³⁹ Ebendort.

⁴⁰ Zwischen 2010 und 2018 gab es 1366 Splittingfälle, das entspricht 0,2% aller Geburten in diesem Zeitraum (PVA 2019b).

⁴¹ Bock-Schappelwein (2016).

⁴² Durch eine Berücksichtigung der Arbeitszeit (Voll-/Teilzeit) könnten mögliche Anreize für verstärkte Teilzeitbeschäftigung jedenfalls vermieden werden.

Literatur

Badelt, Christoph, Die Entwicklung der Aktiveinkommen – eine Langfristperspektive (= Beitrag zur Denkwerkstatt St. Lambrecht 2019, im Druck).

Bettio, Francesca; Tinios, Platon; Betti, Gianni, The Gender Gap in Pensions in the EU (European Commission, DG for Justice, Brüssel 2013).

Peneder, Michael; Bock-Schappelwein, Julia; Firgo, Matthias; Fritz, Oliver; Streicher, Gerhard, Österreich im Wandel der Digitalisierung (WIFO, Wien 2016).

Böheim, René; Fink, Marian; Rocha-Akis, Silvia; Zulehner, Christine, Die Entwicklung geschlechtsspezifischer Lohnunterschiede in Österreich, in: WIFO-Monatsberichte 90/9 (2017) 713-725.

Böheim, René; Himpele, Klemens; Mahringer, Helmut, Zulehner, Christine, The gender pay gap in Austria: Eppur si muove!, in: *Empirica* 40/4 (2013) 585-606.

Bonoli, Giuliano, New social risks and the politics of post-industrial social policies, in: Armingeon, Klaus; Bonoli, Giuliano (Hrsg.), *The Politics of Post-Industrial Welfare States* (London, New York 2006) 3-26.

Bonoli, Giuliano, Time Matters. Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies, in: *Comparative Political Studies* 40/5 (2007) 495-520.

Bovini, Giuliano; Paradisi, Matteo, The Transitional Labor Market Consequences of a Pension Reform (= Paper presented on the 20th Annual Joint Meeting of the Retirement Research Consortium, Washington, D. C., 2018).

Breyer, Friedrich; Hupfeld, Stefan, Neue Rentenformel – mehr Gerechtigkeit und weniger Armut, in: *DIW-Wochenbericht* 5 (2009) 82-87.

Buhr, Daniel; Christ, Claudia; Frankenberger, Rolf; Fregin, Marie-Christine; Schmid, Josef; Trämer, Markus, Europa auf dem Weg zur Wohlfahrt 4.0? Die Digitalisierung des Wohlfahrtsstaates in den Politikfeldern Arbeit, Gesundheit und Innovation im europäischen Vergleich (Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2016).

Eichhorst, Werner; Hinte, Holger; Rinne, Ulf; Tobsch, Verena, Digitalisierung und Arbeitsmarkt: Aktuelle Entwicklungen und sozialpolitische Herausforderungen, in: *ZSR* 62/4 (2016) 383-409.

Eppel, Rainer; Horvath, Thomas; Mahringer, Helmut, Die Struktur und Dynamik von Arbeitslosigkeit, atypischer Beschäftigung und Niedriglohnbeschäftigung in der Längsschnittanalyse 2000/2010 (WIFO, Wien 2013).

- Eppel, Rainer; Horvath, Thomas; Mahringer, Helmut, Eine Typologie Arbeitsloser nach Dauer und Häufigkeit ihrer Arbeitslosigkeit 2010/2013 (WIFO, Wien 2014).
- Eppel, Rainer; Horvath, Thomas; Mahringer, Helmut; Mayrhuber, Christine, Destandardisierung von Erwerbsverläufen und Rückwirkungen auf die Alterssicherung (WIFO, Wien 2019, im Erscheinen).
- Eppel, Rainer; Leoni, Thomas; Mahringer, Helmut, Österreich 2025 – Segmentierung des Arbeitsmarktes und schwache Lohnentwicklung in Österreich (Projektpublikationen „Österreich 2025“, Wien 2017a).
- Eppel, Rainer; Leoni, Thomas; Mahringer, Helmut, Österreich 2025 – Segmentierung des Arbeitsmarktes und schwache Lohnentwicklung in Österreich (WIFO, Wien 2017b).
- European Commission, The 2018 Ageing Report (= Institutional Paper 079, Brüssel 2018).
- European Parliament, The gender pension gap: differences between mothers and women without children (Brüssel 2016).
- Geisberger, Tamara, Niedriglohnbeschäftigung in Österreich 2014: geringe Dynamik – verfestigte Strukturen, in: Statistische Nachrichten 11 (2017) 924-939.
- Glocker, Christian; Horvath, Thomas; Mayrhuber, Christine; Rocha-Akis, Silvia, Entwicklung und Verteilung der Einkommen in Österreich (WIFO, Wien 2014).
- Goos, Maarten; Manning, Alan; Salomons, Anna, Explaining Job Polarization: Routine-Biased Technological Change and Offshoring, in: American Economic Review 104/8 (2014) 2509-2526.
- Guger, Alois; Mayrhuber, Christine; Scheiblecker, Marcus, Möglichkeiten zur Ermittlung und Systematisierung der Nicht-Lohn-Erwerbseinkommen und ihrer Verteilung in Österreich (WIFO, Wien 2014).
- Haan, Peter; Kemptner, Daniel; Lüthen, Holger, Besserverdienende profitieren in der Rentenversicherung zunehmend von höherer Lebenserwartung, in: DIW-Wochenbericht 23 (2019) 391-399.
- Harbrecht, Wolfgang, Die Europäische Gemeinschaft (Stuttgart 1984).
- Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Teilversicherungs-, Ersatzzeiten- und Wanderversicherungsbericht (§ 31 Abs. 13 ASVG) für das Jahr 2015 (Wien 2016).
- Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Pensionsversicherung 2018 (Wien 2019).
- Hemerijck, Anton; Eichhorst, Werner, Whatever Happend to the Bismarckian Welfare State? From Labor Shedding to Employment-Friendly Reforms (= IZA DP 4085, Bonn 2009).
- Hofer, Helmut; Titlbach, Gerlinde; Vogtenhuber, Stefan, Polarisierung am österreichischen Arbeitsmarkt?, in: Wirtschaft und Gesellschaft 43/3 (2017) 379-403.
- Kaniovski, Serguei; Url, Thomas, Die Auswirkung dauernder Berufsunfähigkeit auf das erwartete Lebenseinkommen in Österreich (WIFO, Wien 2019).
- Karlhofer, Ferdinand; Tálos, Emmerich (Hrsg.), Sozialpartnerschaft. Österreichische und Europäische Perspektiven (Wien 2005).
- Manoli, Dayanand; Weber, Andrea, Nonparametric Evidence on the Effects of Retirement Benefits on Labor Force Participation Decisions (= CRR WP, Chestnut Hill 2011).
- Mayrhuber, Christine, Erwerbsunterbrechungen, Teilzeitarbeit und ihre Bedeutung für das Frauen-Lebenseinkommen (WIFO, Wien 2017).
- Mayrhuber, Christine; Bock-Schappelwein, Julia, Dimensionen plattformbasierter Arbeit in Österreich und Europa. Implikationen für die Soziale Sicherheit (WIFO, Wien 2018).
- Mayrhuber, Christine; Bock-Schappelwein, Julia; Rückert, Eva, Neue soziale Risiken in Österreich im europäischen Vergleich (WIFO, Wien 2012).
- Mayrhuber, Christine; Glocker, Christian; Horvath, Thomas; Rocha-Akis, Silvia, Entwicklung und Verteilung der Einkommen in Österreich (WIFO, Wien 2014).
- Mayrhuber, Christine, Pensionshöhe und Einkommensersatzraten nach Einführung des

- Allgemeinen Pensionsgesetzes, in: WIFO-Monatsberichte 11 (2006) 805-816.
- Mayrhuber, Christine, Verteilung des Primäreinkommens und seiner Komponenten, in: - Rocha-Akis, Silvia; et al., Umverteilung durch den Staat in Österreich 2015 (2019) 25-36.
- Mokre, Patrick, Ausnahmezustand Geringverdienst? Ursachen der Beschäftigungsverhältnisse unter der Steuergrenze, in: Wirtschaft und Gesellschaft 45/2 (2019) 203-227.
- OECD, Pensions Outlook 2018 (Paris 2018a).
- OECD, Will future pensioners work for longer and retire on less? Policy brief on Pensions (Paris 2018b).
- Pensionsversicherungsanstalt, Jahresbericht 2018 (Wien 2019a).
- Pensionsversicherungsanstalt, 2018 brachte starken Anstieg bei Pensionssplitting (Wien 2019B); online: <https://www.pensionsversicherung.at/cdscontent/?contentid=10007.812734>.
- Rechnungshof Österreich, Allgemeiner Einkommensbericht 2018 (Wien 2018).
- Rocha-Akis, Silvia; Bierbaumer-Polly, Jürgen; Bock-Schappelwein, Julia; Einsiedl, Martina; Klien, Michael; Leoni, Thomas; Loretz, Simon; Lutz, Hedwig; Mayrhuber, Christine, Umverteilung durch den Staat in Österreich 2015 (WIFO, Wien 2019).
- Statistik Austria, Gender Pay Gap. Analysen zum Einfluss unterschiedlicher Faktoren auf den geschlechtsspezifischen Lohnunterschied, in: Statistische Nachrichten 7 (2017) 669-679.
- Statistik Austria, Statistik der Lohnsteuer 2017 (Wien 2018).
- Taylor-Gooby, P. (Hrsg.), New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State (New York 2004).
- Wöss, Josef; Türk, Erik, Ein starkes Pensionssystem, in: Arbeit & Wirtschaft 10 (2018), <https://www.arbeit-wirtschaft.at/ein-starkes-pensionssystem/>.

Zusammenfassung

Im Gegensatz zur öffentlichen Pensionsdiskussion der „Finanzierbarkeit“ bzw. der „Nachhaltigkeit“ stehen im Beitrag mögliche Folgewirkungen der Ausweitung der Bemessungszeit für die Bildung der Pensionsbemessungsgrundlage von 15 auf 40 Jahre im Mittelpunkt. Es zeigt sich, dass die Stärkung des Äquivalenzprinzips bei zunehmender Destandardisierung der Beschäftigungs- wie auch der Einkommensverläufe hinkünftig mit einem Bedeutungsgewinn an Ausgleichsmechanismen wie Teilversicherungszeiten, Mindestsicherungselementen verbunden sein wird. Eine Entwicklung, die mit dem Kostendämpfungsziel der lebenslangen Durchrechnung nicht in Übereinstimmung steht.

Abstract

In contrast to the public pension debate on “sustainability”, the paper focuses on the possible consequences of extending the assessment period for the formation of the pension assessment base from 15 to 40 years. It can be seen that the strengthening of the equivalence principle on labour markets with the increasing destandardisation of employment and income trends will in future be associated with an increase in the importance of equalisation mechanisms such as minimum-security elements. This development is not in line with the original objective of the reform, which was to dampen future pension-spending dynamics.

Schlüsselbegriffe: Pensionspolitik, Wohlfahrt, Lohnunterschiede, Verteilung Erwerbseinkommen, Armut im Alter.

Key words: pension policy, welfare, wage differentials, distribution of earned income, poverty in old age.

JEL codes: D30, H55, J26, J31, I39.

Die Entwicklung des effektiven Pensionsantrittsalters. Tarnen, Täuschen und *Fake News*? Mehr Sachlichkeit dringend erforderlich

Erik Türk

1. Einleitende Bemerkungen

Die Diskussion betreffend das durchschnittliche Pensionsantrittsalter läuft vielfach sehr kontrovers und teilweise leider auch wenig sachlich ab. In den Medien wurde mehrfach berichtet, dass der offiziell ausgewiesene Anstieg des effektiven Pensionsantrittsalters bloß ein „künstlicher“ sei¹ und in Österreich das Antrittsalter nur langsam oder gar nicht steige, je nachdem, welcher Statistik man traut. So argumentiert etwa Oswald,² dass der ausgewiesene Anstieg im Wesentlichen auf eine „geänderte Zählweise“ zurückzuführen sei, die seit 2014 aufgrund der Änderungen bei den Invaliditätspensionen angewendet wird.

Wenn man die Rehabilitationsgeld-Bezieher „so wie früher“ als Pensionisten zählen würde, zeige sich, dass es beim Antrittsalter „de facto“ kaum eine Entwicklung geben würde. „Durch Tarnen und Täuschen drückt sich die Regierung vor der größten Reformbaustelle der Republik, dem Pensionsbereich“, wird dann resümierend der Neos-Sozialsprecher Loacker zitiert.³ Die Behauptung, es handle sich lediglich um einen „künstlichen“ Anstieg, und „de facto“ würde sich kaum etwas tun, wird in weiterer Folge klar widerlegt.

Vorweg sollte man sich darüber aber im Klaren sein, dass das jährlich beobachtete durchschnittliche Pensionsalter nur eine eingeschränkte Aussagekraft in Bezug auf die Veränderung des Pensionszugangsverhaltens besitzt. Dieser empirische Durchschnittswert hängt nämlich von einer Vielzahl von Einflussfaktoren ab und spiegelt keineswegs ausschließlich das sich verändernde Zugangsverhalten bei den Pensionen wider. So spielt etwa die Besetzung der Alterskohorten und deren Veränderungen eine nicht unerhebliche Rolle. Steigt beispielsweise die zahlenmäßige Besetzung der 55- bis 59-Jährigen (Altersgruppe unter dem durchschnittlichen Zugangsalter), dann bewirkt dies ohne Veränderung des Zugangsverhaltens ein niedrigeres durchschnittliches Zugangsalter, einfach des-

halb, weil eine Altersgruppe unter dem Durchschnittsalter nun stärker gewichtet ist.

Ebenso spielt die teilweise deutlich schwankende Struktur der Neuzugänge eine erhebliche Rolle. So können sich etwa verschärfte Zugangsbedingungen oder eine Anhebung der Altersgrenzen, die insgesamt zu einem späteren effektiven Pensionsantritt führen, aufgrund der veränderten Zusammensetzung der Neuzugangsstruktur infolge (erzwungener) Aufschiebeeffekte vorübergehend auch in einem sinkenden Durchschnittsalter niederschlagen, ebenso wie in vorübergehend überschießenden Anstiegen.

Die tatsächliche Veränderung im Pensionszugangsverhalten lässt sich daher wesentlich besser mittels Pensionsquoten oder anhand von kohortenspezifischen Betrachtungen – dies allerdings nur mit nicht unerheblicher zeitlicher Verzögerung – als anhand des empirisch ermittelten durchschnittlichen Pensionszugangsalters erfassen. Vor allem sollte das durchschnittliche Zugangsalter einzelner Jahre nicht überinterpretiert werden, relevant und aussagekräftig sind hier vielmehr mittelfristig erkennbare Trends.

2. Kurzaufsicht zur Reform befristeter Invaliditätspensionen

Wie oben dargestellt, war dieser Reformschritt angeblich der eigentliche Auslöser für den „künstlichen“ Anstieg des effektiven Pensionsantrittsalters. Worum geht es?

Mit dem Sozialrechts-Änderungsgesetz 2012 wurde festgelegt, dass bei Vorliegen einer vorübergehenden Invalidität Anspruch auf eine befristete Invaliditätspension nur mehr für bis zum 31.12.1963 geborene Versicherte besteht. Für ab dem 1.1.1964 geborene Versicherte wurde mit 1.1.2014 das Rehabilitationsgeld als Leistung der Krankenversicherung bzw. das Umschulungsgeld als Leistung der Arbeitslosenversicherung eingeführt. Damit kam es bei Vorliegen einer befristeten Invalidität zu einer klaren gesetzlichen Schwerpunktsetzung in Richtung medizinische Rehabilitation bzw. berufliche Umschulung und einer grundsätzlich sachgerechten Zuordnung zur Kranken- bzw. Arbeitslosenversicherung.

Dies stellt natürlich keine bloße Umbenennung einer Leistung dar, sondern eine weitreichende Änderung im Umgang mit in ihrer Gesundheit zu meist erheblich eingeschränkten Personen, für die zumindest noch eine realistische Chance auf Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit besteht. Diese Neuausrichtung zielt darauf ab, dass durch frühzeitige, umfassende und aufeinander abgestimmte Interventionen bestehende Chancen auf Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit möglichst genutzt werden, während bisher die Zuerkennung einer befristeten Invaliditätspension in der

Regel eine Einbahnstraße in Richtung Dauerpensionsbezug gewesen sein dürfte.

Sie fordert den involvierten Institutionen und nicht zuletzt auch den davon Betroffenen erhebliche Anstrengungen ab. Um die Bedeutung der Abschaffung befristeter Invaliditätspensionen hinsichtlich der Effekte auf das durchschnittliche Pensionszugangsalter im Gesamtkontext richtig einordnen zu können, bietet sich eine Auflistung der wichtigsten Änderungen im Pensionssystem seit der Jahrtausendwende an, die auf eine Anhebung des effektiven Zugangsalter abzielen. Die nachfolgende Auflistung hat keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Offensichtlich handelt es sich bei der sukzessiven Abschaffung befristeter Invaliditätspensionen nur um einen Baustein innerhalb eines sehr umfassenden und weitreichenden Reformprozesses, was in weiterer Folge auch bei der Analyse der mittelfristigen Entwicklung des effektiven Pensionsantrittsalters klar zum Ausdruck kommt.

Kasten: Kurzaufriß der wichtigsten, auf einen späteren Pensionsantritt ausgerichteten Maßnahmen seit dem Jahr 2000

Vorzeitige Alterspensionen:

- Ausgehend von einem Eintrittsalter von 55 bzw. 60 Jahren (F/M) schrittweise Anhebung der Altersgrenzen um 18 Monate.
- Sofortige Abschaffung der vorzeitigen Alterspension bei Arbeitslosigkeit und schrittweise Abschaffung der vorzeitigen Alterspension bei langer Versicherungsdauer (bis 2017) plus Sonderregelung für Personen mit sehr langen Erwerbskarrieren („Hacklerregelung“).
- Beschränkung der Möglichkeit eines vorzeitigen Pensionsantritts im Dauerrecht auf die Korridor pension mit einheitlicher Altersgrenze 62 Jahre auf Basis versicherungsmathematischer Abschläge (sofern zumindest 37,5 Versicherungsjahre vorliegen).
- Nur bei Schwerarbeit und sehr langer Versicherungsdauer (45 Jahre) besteht mit der Schwerarbeitspension die Möglichkeit eines Pensionsantritts ab 60 Jahren (einheitliche Altersgrenze).
- Verschärfungen bei der „Hacklerregelung“ (Einschränkung der zu berücksichtigenden Zeiten, Erhöhung des Eintrittsalters auf 62 Jahre, bei Frauen schrittweise bei gleichzeitiger Anhebung der erforderlichen Beitragsmonate).
- Anhebung der erforderlichen Versicherungsmonate für die auslaufende vorzeitige Alterspension bei langer Versicherungsdauer von 37,5 auf zumindest 40 Jahre.
- Anhebung der erforderlichen Versicherungsmonate für die Korridor pension auf zumindest 40 Jahre.
- Anhebung der Korridorabschläge von 4,2% auf 5,1% (ab 2017).

Invaliditätspensionen:

- Einführung der Gesundheitsstraße;
- Sperrfristverlängerung von 0 auf 9 Monate (Rückziehung) bzw. 9 auf 18 Monate (Urteil);
- Berufsschutzverschärfung;
- Einführung des Kompetenzzentrums „Begutachtung“;
- „Abschaffung“ Pensionsvorschuss;
- Anhebung des Alters für den Tätigkeitsschutz bei Invaliditätspensionen von 57 auf 60 Jahre;
- Aufhebung befristeter Invaliditätspensionen und Einführung eines Rehabilitationsgeldes (KV) und Umschulungsgeldes (ALV);
- AMS-Begleitmaßnahmen;
- fit2work;
- „Invaliditätspension im Wandel“;
- Folgemaßnahmen/Konkretisierungen.

Gesamtsystem:

- Einführung des leistungsdefinierten Pensionskontos für Geburtsjahrgänge ab 1955 mit deutlich verstärkten und sehr transparenten Anreizen für einen späteren Pensionsantritt. Tatsächliche Wirkung bleibt allerdings über einen langen Übergangszeitraum aufgrund der Überlagerung durch die Parallelrechnung deutlich eingeschränkt.
- Einführung der Kontoerstgutschrift mit 1.1.2014 und volles Wirksamwerden der transparenten Anreizeffekte im Kontorecht für ab 1955 Geborene.

2.1 Integriertes Antrittsalter versus effektives Pensionsantrittsalter

Eine Mitberücksichtigung von Neuzugängen in den Rehabilitationsgeldbezug bei der Ermittlung des durchschnittlichen „Pensionszugangsalters“ (integriertes Antrittsalter) würde jedoch nicht nur ignorieren, dass es sich beim Rehabilitationsgeld definitiv nicht um Pensionsleistungen handelt, daraus würde auch eine erhebliche und dauerhafte statistische Verzerrung nach unten resultieren.

Wie abwegig eine Berechnung des durchschnittlichen „Pensionsantrittsalter“ unter Miteinbeziehung von Rehabilitationsgeldneuzugängen wäre, lässt sich anhand eines einfachen Beispiels leicht verdeutlichen: Nehmen wir an, es gibt unmittelbar nach der Systemumstellung 69.000 erstmalig neuzuerkannte Direktpensionen mit einem durchschnittlichen Pensionsantrittsalter von 60,4 Jahren sowie 5.200 Neuzugänge in den Rehabilitationsgeldbezug mit einem durchschnittlichen Zugangsalter von 41,5 Jahren.⁴ Nehmen wir weiter an, dass nach einer durchschnittlichen Rehabilitationsphase von drei Jahren die Erfolgsquote auf Wiederherstellung der

Arbeitsfähigkeit merklich steigt und bei zumindest 50% liegt. Würde man die Neuzugänge in den Rehabilitationsgeldbezug miterfassen, dann errechnet sich ein „integriertes Antrittsalter“ von 59,1 Jahren. Dieses liegt also um 1,3 Jahre niedriger als das tatsächliche durchschnittliche Pensionsantrittsalter in diesem Jahr. Es ist offensichtlich, dass ein so ermitteltes „Pensionsantrittsalter“ deutlich nach unten verzerrt sein muss, werden doch 2.600 Personen (bei einer Erfolgsquote von 75% 3.900 Personen) mit einem „fiktiven“ Pensionsantrittsalter von durchschnittlich 41,5 Jahren miteinbezogen, obwohl (annahmegemäß) der tatsächliche Pensionsantritt erst gut zwanzig Jahre später erfolgt und diese Personen dann auch korrekterweise bei der Berechnung des durchschnittlichen Pensionszugangsalter mitberücksichtigt werden! Es liegt auf der Hand, dass sich das tatsächliche durchschnittliche Pensionsantrittsalter so nicht ermitteln lässt.

Richtig ist aber, dass in der Umstellungsphase das ausgewiesene Pensionsantrittsalter vorübergehend überschießend ansteigt. Das ergibt sich daraus, dass der Übertritt in eine Invaliditätspension nach erfolglosem Rehabilitationsversuch zeitlich verzögert erfolgt und der Zustrom vorübergehend „versiegt“. Dementsprechend würde bei einer Erfolgsquote von 50% (75%) die Anzahl der neuzuerkannten Direkt Pensionen letztlich nicht 69.000, sondern 71.600 (70.300) und das durchschnittliche Pensionsantrittsalter nicht 60,4 Jahre, sondern 59,8 (60,1) Jahre betragen. Dieser überschießende Effekt beschränkt sich aber auf die ersten Jahre nach der Umstellung und sollte zumindest im Neuzugang 2018 daher keine nennenswerte Rolle mehr spielen. Ergänzend sei noch klargestellt, dass sich in den oben angeführten Werten der Umstand, dass in den erfolglosen Rehabilitationsversuchen nunmehr ein um durchschnittlich drei Jahre höheres Antrittsalter zugewiesen ist, mit 0,1 (0,05) Jahren niederschlägt.

Ein Teil des ausgewiesenen Anstieges wird auch auf den Entfall einer bisher wirkenden Verzerrung nach unten entfallen. Auch jene Fälle erstmalig zuerkannter befristeter Invaliditätspensionen, in denen nach nur kurzer Bezugsdauer die Arbeitsfähigkeit als wiederhergestellt galt und die Invaliditätspension daher entzogen bzw. die Befristung nicht verlängert wurde, wurden bei der erstmaligen Zuerkennung für die Berechnung des durchschnittlichen Pensionszugangsalter mitberücksichtigt. In diesen Fällen wäre eine Qualifizierung als (kurzfristige) Unterbrechung der Erwerbsfähigkeit passender als die als Pensionszugang. Nachdem diese Fälle klar die Ausnahme dargestellt haben dürften, sollte das Ausmaß dieser Verzerrung eher gering ausgefallen sein. Der Entfall dieser Verzerrung ist jedenfalls positiv zu werten. In diesem Ausmaß ist zwar der tatsächliche Anstieg zu hoch ausgewiesen, nicht aber das dann ohne Verzerrung korrekt ausgewiesene tatsächliche Zugangsalter.

Zusammenfassend lässt sich zur Frage, ob neuzuerkannte Rehab-Geld-Fälle in die Berechnung des effektiven Pensionsantrittsalter einbezogen

werden sollten, ein klares Nein festhalten. Das Rehabilitationsgeld stellt eben definitiv keine Pensionsleistung dar und deren Mitberücksichtigung führt zu einer deutlichen und dauerhaften Verzerrung nach unten. Das Ausmaß der Verzerrung hängt dabei natürlich auch von der Höhe der mit der Neuregelung verbundenen Erfolgsquote ab. Für eine korrekte Interpretation ist aber auch zu berücksichtigen, dass es in der Anfangsphase nach der Umstellung zu einem überschießenden Anstieg kommt, der aus der vorübergehend geänderten Neuzugangsstruktur resultiert. Dieser Effekt beschränkt sich aber auf wenige Jahre und sollte sich demnach in den letztaktuellen Werten kaum noch niederschlagen.

Der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger weist seit der Umstellung in seiner Standardpublikation „Handbuch der österreichischen Sozialversicherung“ dennoch nur mehr ein „integriertes Durchschnittsalter“ unter Hinzurechnung der Rehabilitationsgeld-Neuzuerkennungen aus. Begründet wird dies mit der Vermeidung von Zeitreihenbrüchen. Tatsächlich bedeutet diese Vorgangsweise das Ignorieren von weitreichenden materiellen Rechtsänderungen. Faktum ist, dass ein so definiertes „integriertes Durchschnittsalter“ das durchschnittliche Pensionszugangsalter nicht (mehr) abbildet und zu einer statistischen Verzerrung nach unten führt.

2.2 Problem vorübergehender Doppelzählungen

In anderen Publikationen des Hauptverbandes⁵ wird bei der Ermittlung des durchschnittlichen Pensionszugangsalters weiterhin ausschließlich auf Pensionsleistungen abgestellt, RehabilitationsgeldbezieherInnen bleiben damit korrekterweise ausgeklammert. Das dort ausgewiesene durchschnittliche Pensionszugangsalter weist jedoch eine vorübergehende, aber durchaus nicht unerhebliche Verzerrung auf, die aus Doppelzählungen resultiert.

Um Verzerrungen des berechneten Pensionsantrittsalters durch Doppel- bzw. Mehrfachzählungen zu vermeiden, gehen in die Berechnung des Pensionsantrittsalters grundsätzlich nur erstmalige Pensionsneuzuerkennungen ein. Erfolgt nach einer erstmaligen Zuerkennung einer befristeten Invaliditätspension nach Ablauf der Befristung eine neuerliche (befristete oder auch unbefristete) Zuerkennung, dann fließen diese naturgemäß nicht nochmals in die Berechnung des durchschnittlichen Pensionszugangsalters ein. Andernfalls wäre das Ergebnis durch Doppel- bzw. Mehrfachzählungen wiederholter Zuerkennungen mit zumeist (sehr) niedrigem Zugangsalter merklich (nach unten) verzerrt.

In den Jahren ab 2014 kam es infolge der geburtsjahrgangsbezogenen Abschaffung befristeter Invaliditätspensionen in insgesamt knapp 14.000 Fällen nach Ablauf der befristeten Leistung an nach 1963 geborene Versi-

cherte zu einer Zuerkennung eines Rehabilitationsgeldes. Der bei Weitem überwiegende Teil dieser Gruppe an RehabilitationsgeldbezieherInnen mit vorangegangenen Invaliditätspensionsbezug (rund 99%) resultiert aus dem Neuzugängen 2014 und 2015 (8.620 davon entfielen auf das Jahr 2014, knapp 5.000 Fälle auf das Jahr 2015).⁶ Diese Gruppe mit teilweisen schon längeren vorangegangenen befristeten Invaliditätspensionsbezügen weist naturgemäß eine geringere Erfolgswahrscheinlichkeit hinsichtlich der Reintegration in den Arbeitsmarkt und eine entsprechend höhere Wahrscheinlichkeit eines Übertritts in einen dauerhaften Pensionsbezug auf.

Ein statistisches Problem resultiert in diesem Zusammenhang daraus, dass vom Hauptverband Neuzugänge in die Invaliditätspension aus einem

Exkurs: Aufschlussreiche Detailergebnisse aus dem „Monitoring Rehabilitationsgeld“:

Sterbewahrscheinlichkeiten bei RehabilitationsgeldbezieherInnen liegen um ein Vielfaches höher als in vergleichbaren Altersgruppen

Die Ermittlung der Anzahl von Doppelzählungsfällen ist nur ein Nebenaspekt, der sich mithilfe des „Rehabilitationsgeld-Monitoring“ des Hauptverbandes beantworten lässt. Darüber hinaus liefert dieses eine Fülle an sehr interessanten Informationen über den weiteren Verlauf nach Zuerkennung eines Rehabilitationsgeldes und die signifikanten Unterschiede der Übertrittswahrscheinlichkeiten, je nachdem ob ein befristeter Invaliditätspensionsbezug dem Rehabilitationsgeldbezug voranging oder nicht. Eine Zusammenfassung und Analyse dieser Informationen würde einen eigenen Beitrag erfordern. Ein extrem auffälliges Detailergebnis hinsichtlich der Sterbewahrscheinlichkeit soll hier aber nicht unterschlagen werden, weil dies nicht zuletzt auch für eine korrekte Einschätzung der Gruppe der RehabilitationsgeldbezieherInnen sehr hilfreich ist.

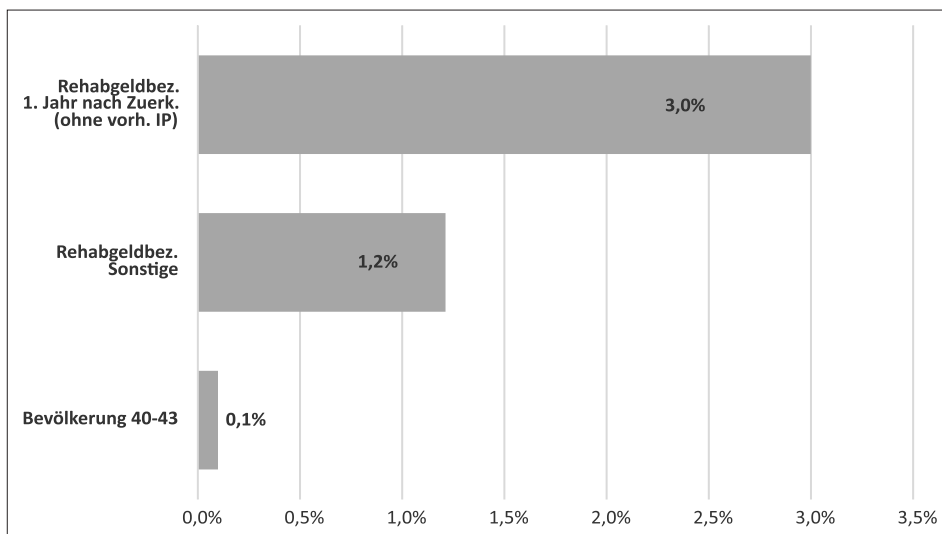
Während die Sterbewahrscheinlichkeit in der Gesamtpopulation in der Altersgruppe der Anfang-40-Jährigen knapp 0,1% beträgt, liegt diese bei RehabilitationsgeldbezieherInnen mit über 1,6% knapp 17-mal so hoch. Besonders dramatisch stellt sich dabei die Sterbewahrscheinlichkeit im ersten Jahr nach Neuzuerkennung eines Rehabilitationsgeldes (ohne Fälle mit vorherigen Bezug einer Invaliditätspension) dar: Sie liegt mit 3% knapp 31-mal höher als in der vergleichbaren Altersgruppe der Gesamtbevölkerung. In den restlichen Fällen (RehabilitationsgeldbezieherInnen ohne vorherigen IP-Bezug ab dem 2. Jahr sowie jene mit vorherigem IP-Bezug) liegt die Sterbewahrscheinlichkeit bei durchschnittlich 1,2% und somit gut 12-mal höher als in der Vergleichsgruppe.

Rehabilitationsgeldbezug auch dann als erstmalige Neuzuerkennungen erfasst werden bzw. neuerlich für die Berechnung des durchschnittlichen Pensionsantrittsalters herangezogen werden, wenn unmittelbar davor ein befristeter Invaliditätspensionsanspruch vorlag und diese Zugänge daher wenige Jahre zuvor korrekterweise bei der Berechnung des durchschnittlichen Pensionszugangsalters bereits mitberücksichtigt wurden.

Durch diese an sich unzulässige Doppelzählung entsteht vorübergehend eine nicht unbeträchtliche Verzerrung der so ermittelten durchschnittlichen Pensionszugangsalters, die erst mit dem Abschmelzen der genannten Gruppe an RehabilitationsgeldbezieherInnen mit vorangegangenen befristeten Invaliditätspensionsbezug wieder sukzessive entfällt. Diese äußerst unbefriedigende Datenlage wurde insofern entschärft, als im Rahmen des Monitorings des Pensionsantrittsalters durch das Sozialministerium für den Neuzugang 2016⁷ eine korrekte Berechnung des durchschnittlichen Pensionsantrittsalters ohne Doppelzählungen erfolgte und auch publiziert wurde. Aus nicht nachvollziehbaren Gründen wurde nunmehr jedoch für den Neuzugang 2017 wieder von einer Bereinigung um Doppelzählungen abgesehen und auf die „Hauptverbands-Methode“ umgestellt. Dies erfolgte im Weiteren auch „rückwirkend“ für den Neuzugang 2016.

Die Anwendung beider Methoden und die Ausweisung der Eckwerte für den Neuzugang 2016 ermöglichen es gemeinsam mit den Ergebnissen des „Monitoring Rehabilitationsgeld“ des Hauptverbandes, eine (nähe-

Abbildung 1: Durchschnittliche Sterbewahrscheinlichkeit im Vergleich



Quelle: Statistik Austria, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Monitoring Rehabilitationsgeld), eigene Berechnungen.

rungsweise) Bereinigung der Berechnung des Pensionsantrittsalters um Doppelzählungen durchzuführen.

3. Durchschnittliches Pensionszugangsalter – Entwicklungstrends und deren Ursachen

In den folgenden Darstellungen sind bis einschließlich 2014 die vom Sozialministerium auf Basis von Hauptverbandsdaten errechneten Werte ausgewiesen. Ebenso für 2016, hier sind die um Doppelzählungen bereinigten Werte des Sozialministeriums abgebildet. Neben der Bereinigung um Doppelzählungen für das Jahr 2016 unterscheiden sich diese Werte von jenen, die vom Hauptverband publiziert werden, auch hinsichtlich der Abgrenzung von Alters- und Invaliditätspensionen. Während der Hauptverband die Zuordnung nach strikt formalen Kriterien vornimmt, stehen bei der Abgrenzung des Sozialministeriums materielle Aspekte im Vordergrund. Relevant ist das für den Zeitraum 1993 bis etwa 2003, also ab Einführung der vorzeitigen Alterspension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit bis wenige Jahre nach deren Abschaffung. Diese vorübergehend bestehende Pensionsart ersetzte die – ab einer bestimmten Altersgrenze geltenden – Sonderregelungen innerhalb der Invaliditätspensionen und wurde in weiterer Folge selbst wiederum durch die – ab einer bestimmten Altersgrenze geltenden – Sonderregelungen innerhalb der Invaliditätspensionen ersetzt. Rein rechtlich betrachtet handelte es sich bei dieser Pensionsart um eine (vorzeitige) Alterspension, materiell gesehen – wie zuvor und auch danach – um eine Sonderform gesundheitsbedingter Pensionierungen, die ab einer bestimmten Altersgrenze relevant wird.

Wird nun wie vom Hauptverband die Zuordnung zu Alters- bzw. Invaliditätspensionen nach rein formalen Kriterien vorgenommen, dann führt die vorübergehende Erfassung dieser gesundheitsbedingten Pensionierungen als Alterspensionen zu erheblichen Zeitreihenbrüchen beim durchschnittlichen Zugangsalter, sowohl bei den Alterspensionen als auch bei den Invaliditätspensionen.

Aufgrund der Voraussetzung, dass die Altersgrenze (55 bzw. 57 Jahre) zumindest erreicht ist, handelt es sich bei diesen Pensionszugängen um relativ späte Invaliditätspensionsantritte. Werden diese nunmehr als Alterspensionsneuzugänge erfasst, dann führt allein diese Strukturverschiebung zu einer deutlichen Reduktion des ausgewiesenen durchschnittlichen Zugangsalters der (verbleibenden) Invaliditätspensionen. Gleiches gilt aber auch für das durchschnittliche Zugangsalter der (vorübergehend erweiterten) Alterspensionen. Nachdem das Durchschnittsalter dieser Zugänge – vor allem bei den Männern – merklich unter dem Durchschnittsalter der Alterspensionen liegt, führt deren vorübergehende Erfassung als

Alterspensionen auch zu einer merklichen Reduktion des ausgewiesenen Durchschnittsalters der (vorübergehend erweiterten) Alterspensionen. Die bei einer solchen Zuordnung ausgewiesenen Einbrüche und die anschließenden sprunghaften Anstiege beim durchschnittlichen Zugangsalter der verschiedenen Personengruppen sind damit rein strukturell bedingt. Das durchschnittliche Zugangsalter der Direktpensionen insgesamt (Alters- und Invaliditätspensionen) bleibt davon natürlich unbeeinflusst.

In den nachfolgenden Abbildungen 2 bis 4 wird die Entwicklung des durchschnittlichen Pensionsantrittsalters seit 1970 – differenziert nach Pensionsarten (Invaliditätspensionen, Alterspensionen und Direktpensionen insgesamt) sowie nach Geschlecht – nach beiden Abgrenzungsmethoden ausgewiesen, um das Ausmaß der strukturell bedingten Verzerrungen zu verdeutlichen. Um derartige strukturell bedingte Verzerrungen zu vermeiden, ist die vom Sozialministerium gewählte Zuordnung nach inhaltlichen Kriterien eindeutig vorzuziehen.

Die für 2015 und ab 2017 ausgewiesenen Werte basieren auf eigenen Berechnungen zur Bereinigung um Doppelzählungen unter Anwendung der im Anhang dargestellten Vorgangsweise.

3.1 Detaillergebnisse ab 2015 (Bereinigung um Doppelzählungen)

Die Verzerrungen durch Doppelzählungen betreffen Invaliditätspensionen, für die das durchschnittliche Zugangsalter zu niedrig ausgewiesen wird. Auf das durchschnittliche Zugangsalter der Direktpensionen insgesamt schlägt die Verzerrung in zweierlei Weise durch: Zum einen ist das in die Berechnung eingehende Durchschnittsalter der Invaliditätspensionen eben zu niedrig angesetzt, zum anderen ist aber auch die Gewichtung des niedrigeren Durchschnittsalters der Invaliditätspensionen aufgrund der Doppelzählungen nach oben verzerrt. Beide Effekte führen dazu, dass auch das durchschnittliche Zugangsalter der Direktpensionen entsprechend zu niedrig ausgewiesen wird.

Beim durchschnittlichen Zugangsalter der Invaliditätspensionen wird bei Miteinbeziehung von Doppelzählungen im Jahr 2016 laut Berechnungen des Sozialministeriums bei den Männern ein um 1,1 Jahre und bei den Frauen ein um 1,4 Jahre, insgesamt betrachtet ein um 1,3 Jahre zu niedriges faktisches Pensionszugangsalter ausgewiesen. Bei den Direktpensionen kommt es dadurch zu einer Unterschätzung des durchschnittlichen Zugangsalters um 0,5 Jahre (Männer), 0,4 Jahre (Frauen) bzw. 0,5 Jahre (insgesamt).

Für 2015 errechnen sich aufgrund der noch merklich geringeren Fallzahl an Doppelzählungsfällen deutlich geringere Unterschätzungen (Invaliditätspensionen: Männer 0,5 Jahre, Frauen 0,8 Jahre, insgesamt 0,7 Jahre; Direktpensionen: Männer, Frauen und insgesamt je 0,2 Jahre).

Abbildung 2: Effektives Pensionsantrittsalter 1970-2018: Alters- und Invaliditätspensionen

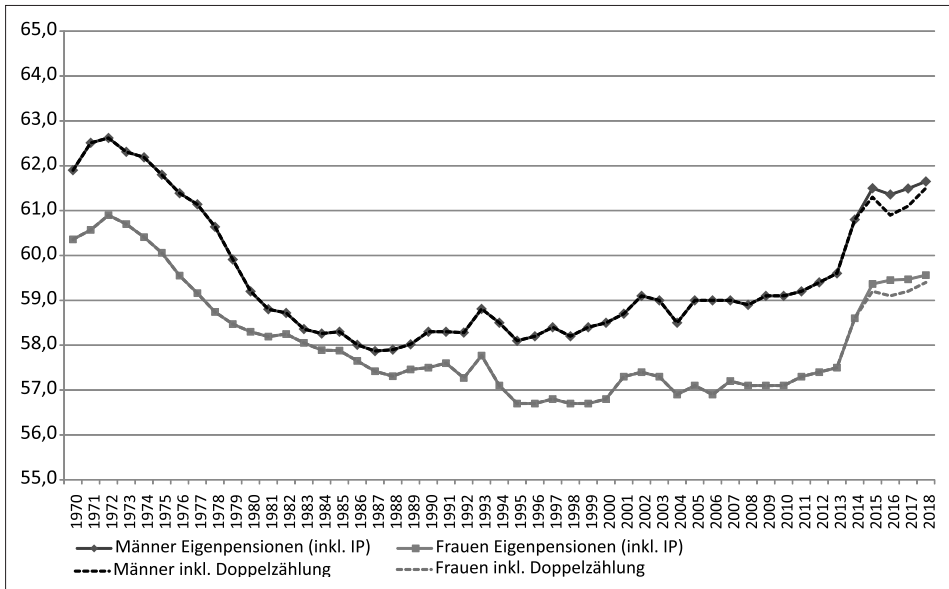
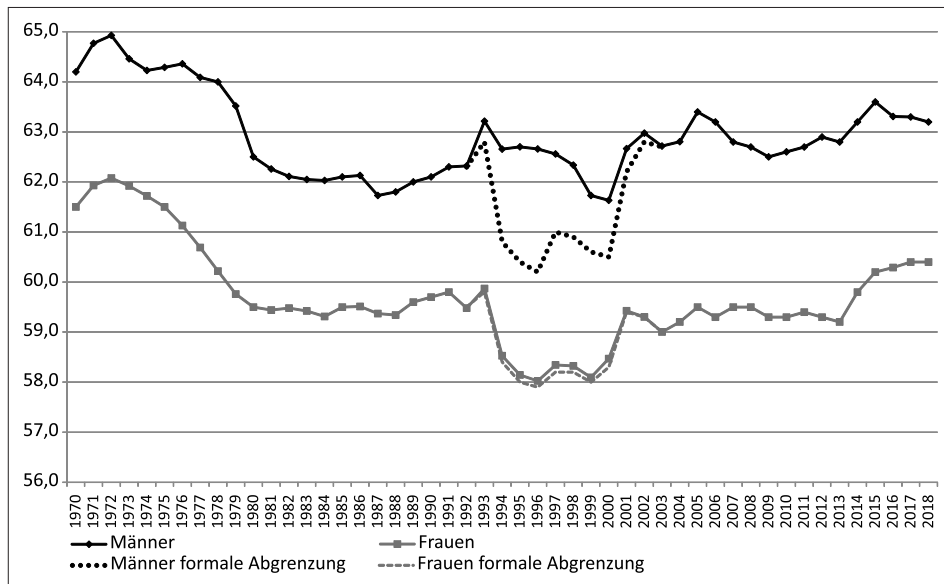


Abbildung 3: Effektives Pensionsantrittsalter 1970-2018: Invaliditätspensionen (gesundheitsbedingt)



**Abbildung 4: Effektives Pensionsantrittsalter 1970-2018:
Alterspensionen**



Quelle der Abbildungen 2 bis 4: BMASK auf Basis von Daten des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger. Werte 2016: Pensionsantrittsalter-Monitoring des BMASK, Stand 2017, ohne Doppelzählungen. Werte 2015, 2017 und 2018: Eigene Berechnung zur näherungsweise Bereinigung um Doppelzählungen; Datenbasis: BMASK (Pensionsantrittsalter mit und ohne Doppelzählungen für das Jahr 2016), Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Monitoring Rehabilitationsgeld sowie Daten aus der Sozialversicherung, Pensionsversicherung).

Das durchschnittliche Pensionsantrittsalter (Direkt pensionen insgesamt) ist nach Bereinigung um Doppelzählungen demnach nicht, wie in den nunmehr veröffentlichten Werten ausgewiesen, von 2015 auf 2016 bei den Männern (von 61,3 Jahren auf 60,9 Jahre) sowie auch insgesamt betrachtet (von 60,2 Jahren auf 59,9 Jahre) relativ deutlich und bei den Frauen leicht (von 59,2 Jahren auf 59,1 Jahre) gesunken, sondern weitgehend stabil ($\pm 0,1$ Jahre) geblieben.

Unter Anwendung der im Anhang beschriebenen Methode muss das um Doppelzählungen bereinigte durchschnittliche Pensionszugangsalter der Invaliditätspensionen bei den Männern 2017 um 0,9 Jahre nach oben korrigiert werden. Der Korrekturbedarf liegt damit etwas geringer als der für das Jahr 2016 vom BMASK errechneten Wert. 2018 vermindert sich der Korrekturbedarf auf 0,6 Jahre, was aus dem zunehmenden Abschmelzen der relevanten Personengruppe resultiert. Bei den Direkt pensionen der Männer errechnet sich nach Bereinigung für 2017 ein um 0,4 Jahre höheres durchschnittliches Zugangsalter, was ebenfalls etwas unter dem Kor-

rekturbedarf des Jahres 2016 liegt. Im Jahr 2018 reduziert sich die Unterschätzung auf 0,1 Jahre.

Bei den Frauen muss das Durchschnittsalter der neu zuerkannten Invaliditätspensionen 2017 um ein Jahr und damit ebenfalls schwächer nach oben korrigiert werden als im Jahr 2016 (1,4 Jahre). Im Jahr 2018 vermindert sich der Korrekturbedarf weiter auf 0,6 Jahre. Für die Direktpensionen ergibt sich dadurch mit 0,3 Jahren (2017) und 0,2 Jahren (2018) ein zunehmend geringerer Korrekturbedarf als im Jahr 2016 (0,4 Jahre).

3.2 Entwicklungstrends und Einflussfaktoren

Wie einleitend erwähnt, sollte man sich darüber im Klaren sein, dass das jährlich beobachtete durchschnittliche Pensionsalter keineswegs ausschließlich das sich verändernde Zugangsverhalten bei den Pensionen widerspiegelt, sondern vielmehr von einer Vielzahl von weiteren Einflussfaktoren abhängt, wie der sich verändernden Besetzung der Alterskohorten und der teilweise deutlich schwankenden Struktur der Neuzugänge.

Ergebnisse einzelner Jahre sollten daher keineswegs überinterpretiert werden. Relevant sind vielmehr mittelfristig erkennbare Trends, und hier lässt sich seit etwa der Jahrtausendwende eine klare Trendumkehr in Richtung merklich steigendes effektives Pensionszugangsalter – mit deutlich gestiegener Dynamik in den letzten 5 Jahren – erkennen. Dies gilt sowohl für die Alters- und Invaliditätspensionen als auch für die Direktpensionen insgesamt, was angesichts der weitreichenden pensionsrechtlichen Änderungen, die zunehmend wirksam werden, auch keineswegs verwundert.

Darüber hinaus sollte auch nicht übersehen werden, dass der deutliche Anstieg des durchschnittlichen Zugangsalters bei den Direktpensionen nicht einfach die Anstiege bei den Alters- und Invaliditätspensionen widerspiegelt, sondern zu einem guten Teil auch aus der erheblich veränderten Struktur der Pensionsneuzugänge insgesamt resultiert. Das gilt vor allem für das Pensionsalter der Männer. Während 1997 noch rund 36% aller Direktpensionen gesundheitsbedingt, mit entsprechend niedrigen Alter, erfolgten (bei den Männern die Hälfte, bei den Frauen rund 22%), lag deren Anteil im Jahr 2018 nur mehr bei unter 17% (inkl. Doppelzählungen knapp 18%). Demgegenüber hat sich der Anteil der Neuzugänge zum (bzw. ab dem Regelpensionsalter) an den neu zuerkannten Direktpensionen insgesamt im selben Zeitraum von rund 20% auf 51% erhöht. Bei den Frauen entfallen mittlerweile drei Viertel aller Neuzugänge in Direktpensionen auf normale Alterspensionen ab dem Regelpensionsalter.

3.3 Erhebliche Strukturverschiebungen bei den neu zuerkannten Direktpensionen der Männer

Vor allem bei den Männern spielt die deutliche Verschiebung in der Neuzugangsstruktur – weg von gesundheitsbedingten Pensionen hin zu den späteren Alterspensionen – eine ganz zentrale Rolle für das steigende Zugangsalter bei den Direktpensionen. Vom Gesamtanstieg des durchschnittlichen Pensionsantrittsalters bei den Direktpensionen der Männer im Ausmaß von 3,2 Jahren seit 1997 entfallen rund 70% auf den deutlichen Rückgang der frühen gesundheitsbedingten Pensionierungen und deren Verlagerung hin zu den Alterspensionen. Anders ausgedrückt, auch wenn das Durchschnittsalter bei den Invaliditäts- und Alterspensionen jeweils gleichgeblieben wäre, hätte sich aus der deutlichen Verschiebung hin zu den späteren Alterspensionen das Zugangsalter um 2,3 Jahre erhöht!

Wie in Abbildung 5 deutlich ersichtlich, handelt es sich hierbei um einen bereits seit Längerem anhaltenden Prozess, der offensichtlich nicht erst mit dem Jahr 2014 begonnen hat. Im Detail entfallen 57% der Strukturverschiebung seit 1997 auf den Zeitraum bis einschließlich 2013. Ab 2014 wurde diese Entwicklung durch den Entfall der befristeten Invaliditätspensionen zusätzlich verstärkt, aber auch in diesem Zeitraum ist der Großteil der Verschiebungen nicht auf die Abschaffung der befristeten Invaliditätspensionen zurückzuführen. Die Abschaffung befristeter Invaliditätspensionen ist eben nur eine von vielen, teilweise schon viel früher umgesetzten Maßnahmen, die auf einen restriktiveren gesundheitsbedingten Pensionszugang abzielen.

3.4 Deutlich steigendes Antrittsalter bei den Alterspensionen als dominierender Faktor für das steigende Direktpensionsalter der Frauen

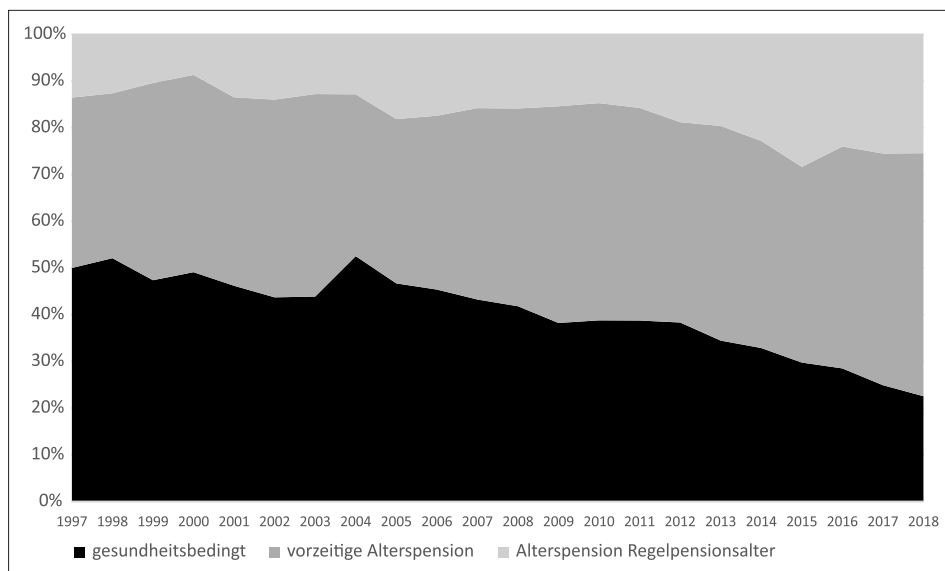
Bei den Frauen stellen sich die Hintergründe doch deutlich anders dar. Nur knapp 30% des Gesamtanstieges des Pensionsantrittsalters der Direktpensionen um 2,8 Jahre seit 1997 resultieren aus der veränderten Neuzugangsstruktur. Das ist vor dem Hintergrund der grundsätzlich wesentlich geringeren Bedeutung gesundheitsbedingter Pensionierungen auch nicht wirklich überraschend. Auf Basis einer stabilen Neuzugangsstruktur des Jahres 2018 errechnen sich rund zwei Drittel des Gesamtanstieges bei den Direktpensionen als Folge des deutlich gestiegenen Antrittsalters bei den Alterspensionen. Hierin spiegeln sich nicht zuletzt die umgesetzten weitreichenden Maßnahmen, die die Möglichkeit eines vorzeitigen Alterspensionsantritts erheblich erschwerten (Anhebung des Antrittsalters für vorzeitige Alterspensionen, Abschaffung vorzeitiger Alterspensionsarten, schrittweisen Auslaufen der vorzeitigen Alterspension bei

langer Versicherungsdauer, Anhebung des Antrittsalters und Verschärfung der Zugangsvoraussetzungen bei Langzeitversichertenregel etc.), wider. Vorerst wirkten diese vor allem in Richtung steigendes Antrittsalter bei den vorzeitigen Alterspensionen. In den letzten Jahren wird dadurch für Frauen die Möglichkeit einer vorzeitigen Alterspension zunehmend ausgeschlossen, was mit einer deutlichen Strukturverschiebung hin zu normalen Alterspensionen ab dem Regelpensionsalter einhergeht. Dieser Trend wird sich weiter fortsetzen. Mit dem Entfall der bei Frauen noch für Geburtsjahrgänge bis einschließlich 1963 geltenden „Schwerarbeitspension Alt“ wird in einem Übergangszeitraum bis zum Beginn der schrittweisen Angleichung des Frauenpensionsalters an jenes der Männer ab 2024 für Frauen gar kein vorzeitiger Zugang in eine Alterspension möglich sein.

Zusätzlich verstärkt wird diese dominante Entwicklung durch eine Verschiebung weg von gesundheitsbedingten Pensionen hin zu den Alterspensionen (Abb. 6). Dem steigenden Antrittsalter bei den Invaliditätspensionen kommt demgegenüber nur eine relativ kleine Bedeutung zu.

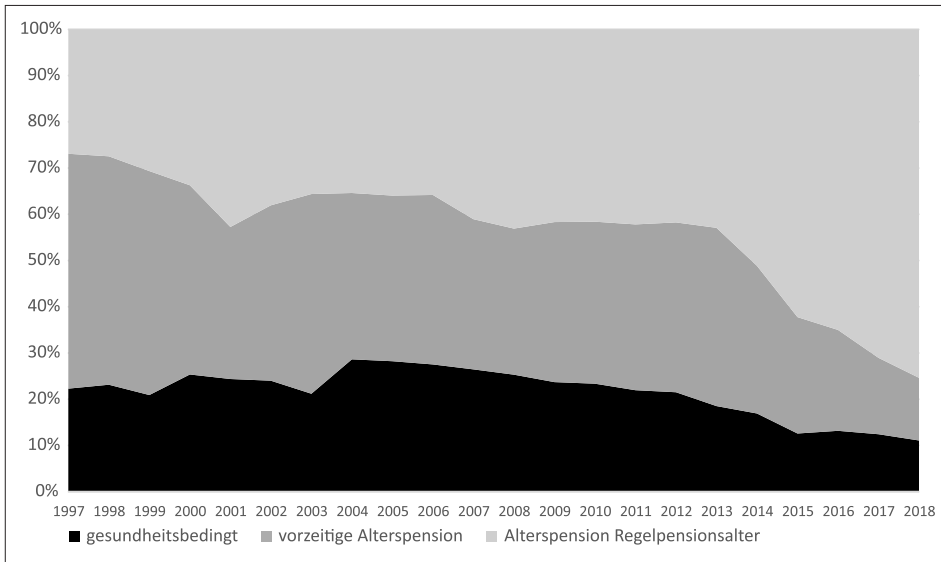
Die zahlreichen und weitreichenden Reformmaßnahmen im Pensionsrecht hatten und haben ohne Zweifel weitreichende Änderungen im Pensionszugangsverhalten und einen deutlichen Aufschub des Pensionsantrittes zur Folge. Das schlägt sich nicht nur im klaren Trend des steigenden effektiven Pensionsantrittsalters, sondern naheliegenderweise auch

Abbildung 5: Veränderung der Zusammensetzung neu zuerkannter Direktpensionen 1997-2018 – Männer



Quelle der Abbildungen 5 und 6: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, BMASK, eigene Berechnungen.

Abbildung 6: Veränderung der Zusammensetzung neu zuerkannter Direktpensionen 1997-2018 – Frauen



in einem deutlichen Anstieg der Erwerbsquoten in den höheren Altersgruppen nieder.

3.5 Deutlich steigende Erwerbsquoten in den höheren Altersgruppen

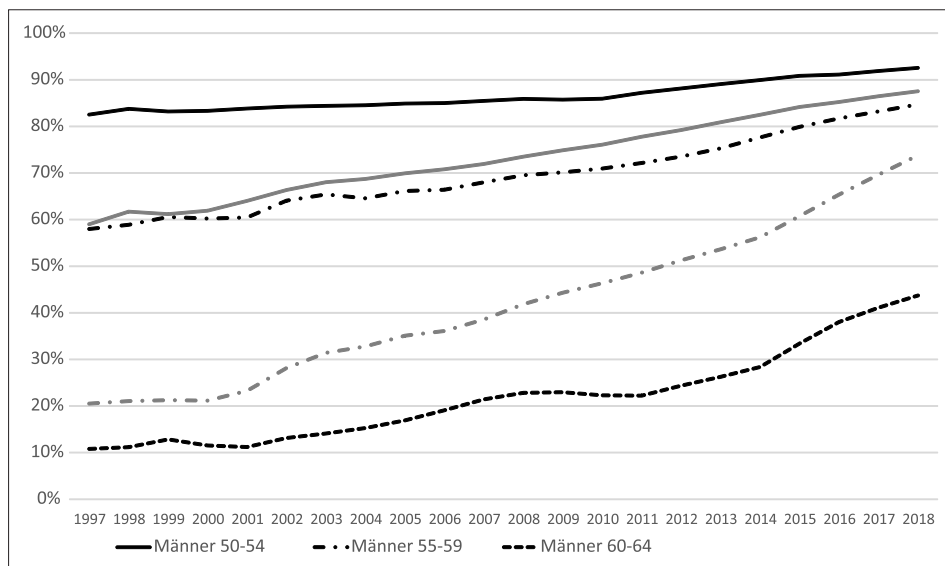
Die korrespondierende Entwicklung der Erwerbsquoten in den höheren Altersgruppen zeigt erhebliche Anstiege seit etwa der Jahrtausendwende. Auch hierin spiegelt sich das in erster Linie durch pensionsrechtliche Änderungen bewirkte veränderte Pensionszugangsverhalten wider. Darüber hinaus wirkt neben dem seit Längerem anhaltenden Trend einer deutlich steigenden Frauenerwerbsbeteiligung auch die sukzessive Veränderung in der Bildungsstruktur der Erwerbstätigen. Der anhaltende Trend hin zu höheren Ausbildungsniveaus geht mit höheren Erwerbsquoten in den höheren Altersgruppen und einem steigenden effektiven Pensionsalter einher.⁸

Besonders signifikant sind die Steigerungen in den Fünfjahresgruppen unmittelbar vor dem jeweiligen Regelpensionsalter. So hat sich die Erwerbsquote der 60- bis 64-jährigen Männer bis 2018 auf knapp 44% in etwa vervierfacht, der prozentuelle Anstieg bei den 55- bis 59-jährigen Frauen liegt mit rund 250% auf knapp 74% ähnlich hoch. Die aktuelle Erwerbsquote der 55- bis 59-jährigen Frauen liegt damit um rund 15 Prozentpunkte höher als jene der 55- bis 59-jährigen Männer Ende der 1990er-Jahre bzw. der 50- bis 54-jährigen Frauen vor rund zwanzig Jahren.

Deutlich erkennbar ist auch, dass sich der Abstand der geschlechtsspezifischen Erwerbsquoten bei den 50- bis 54-Jährigen und den 55- bis 59-

Jährigen stetig verringert, und das trotz merklich gestiegener Erwerbsquoten der Männer.

Abbildung 7: Erwerbsquoten Älterer 1997-2018



Quelle: WIFO 2019, Werte 2017 und 2018 noch vorläufig.

4. Fazit

Durch die Pensionsreformen vor allem in den letzten beiden Jahrzehnten wurde eine Vielzahl von Maßnahmen zur Anhebung des effektiven Pensionsantrittsalters umgesetzt. Nicht zuletzt wurden durch die weitreichende Umstellung auf das leistungsdefinierte Pensionskontensystem die Anreize für einen späteren Pensionsantritt – in sehr transparenten Weise – dauerhaft erheblich verstärkt. Die pensionsrechtlichen Rahmenbedingungen wurden damit ganz klar in Richtung längerer Verbleib im Erwerbsleben umgestellt. Zu Recht wird daher vom Österreichischen Wirtschaftsforschungsinstitut festgehalten: „Das nunmehr letzte fehlende Teilstück auf dem Weg zu höheren Arbeitsmarktbeteiligung Älterer und zur Verlängerung der Erwerbsphase ist eine anreizkompatible Umgestaltung der sozialen Sicherungssysteme auch für Unternehmen. Wie internationale Erfahrungen zeigen, fördern transparente Anreize zur betrieblichen Kosteninternalisierung die Beschäftigungsstabilität und den Arbeitsmarktverbleib älterer Arbeitskräfte.“⁹ Dies würde den Trend zum Aufschub des Pensionsantritts und vor allem auch den längeren Verbleib im Erwerbsleben erheblich unterstützen.

Faktum ist jedenfalls, dass sich wenig überraschend die weitreichenden Änderungen in den pensionsrechtlichen Rahmenbedingungen bereits seit Längerem sowohl in einem deutlich steigenden effektiven Pensionsantrittsalter als auch in erheblichen Anstiegen der Erwerbsquoten in den höheren Altersgruppen widerspiegeln. Vor diesem Hintergrund erscheint es als geradezu absurd, wenn auf Basis einzelner Jahreswerte die These vertreten wird, dass sich „beim Pensionsantrittsalter eigentlich nichts tut“. Dies gilt natürlich umso mehr, wenn die zur „Untermauerung“ verwendeten Werte aufgrund unzulässiger Doppelzählungen erheblich nach unten verzerrt sind und ein entsprechend falsches Bild vermitteln.

Anhang 1: Pensionsantrittsalter 1970-2018

Annahme: Das durchschnittliche Zugangsalter der Doppelzählungen steigt ab 2017 pro Kalenderjahr um ein Jahr (Personengruppe altert, 2015 wie 2016).

Jahr	Pensionsantrittsalter*								
	Invaliditätspension			Alterspension			Direktpension		
	Männer	Frauen	Gesamt	Männer	Frauen	Gesamt	Männer	Frauen	Gesamt
1970	56,6	56,6	56,6	64,2	61,5	63,1	61,9	60,4	61,3
1971	56,3	55,9	56,1	64,8	61,9	63,6	62,5	60,6	61,7
1972	57,4	57,8	57,5	64,9	62,1	63,7	62,6	60,9	61,9
1973	57,0	57,3	57,1	64,5	61,9	63,4	62,3	60,7	61,7
1974	57,0	56,8	56,9	64,2	61,7	63,2	62,2	60,4	61,5
1975	56,6	56,5	56,5	64,3	61,5	63,1	61,8	60,1	61,1
1976	56,0	56,2	56,0	64,4	61,1	63,0	61,4	59,6	60,6
1977	55,2	56,1	55,6	64,1	60,7	62,6	61,1	59,2	60,3
1978	54,8	55,9	55,3	64,0	60,2	62,2	60,6	58,7	59,8
1979	54,1	55,6	54,7	63,5	59,8	61,6	59,9	58,5	59,2
1980	53,9	55,1	54,4	62,5	59,5	60,9	59,2	58,3	58,7
1981	54,0	55,0	54,4	62,3	59,4	60,7	58,8	58,2	58,5
1982	53,9	55,0	54,3	62,1	59,5	60,7	58,7	58,3	58,5
1983	53,8	54,5	54,0	62,1	59,4	60,6	58,4	58,1	58,2
1984	53,9	54,5	54,1	62,0	59,3	60,6	58,3	57,9	58,1
1985	54,3	54,8	54,5	62,1	59,5	60,8	58,3	57,9	58,1
1986	53,7	53,1	53,5	62,1	59,5	60,8	58,0	57,7	57,9
1987	53,9	52,8	53,5	61,7	59,4	60,6	57,9	57,4	57,7
1988	54,2	52,8	53,8	61,8	59,3	60,6	57,9	57,3	57,7
1989	53,8	52,8	53,5	62,0	59,6	60,8	58,0	57,5	57,8
1990	53,9	52,4	53,4	62,1	59,7	61,0	58,3	57,5	58,0
1991	53,8	52,5	53,4	62,3	59,8	61,1	58,3	57,6	58,0
1992	53,9	52,3	53,4	62,3	59,5	61,0	58,3	57,3	57,9
1993	53,9	52,3	53,3	63,2	59,9	61,5	58,8	57,8	58,4
1994	54,2	52,4	53,6	62,7	58,5	60,2	58,5	57,1	57,8
1995	54,2	52,1	53,6	62,7	58,1	59,8	58,1	56,7	57,4
1996	54,6	52,1	53,9	62,7	58,0	59,7	58,2	56,7	57,4
1997	54,3	51,2	53,4	62,6	58,3	59,9	58,4	56,8	57,6
1998	54,3	51,1	53,4	62,3	58,3	59,9	58,2	56,7	57,4
1999	54,7	50,9	53,7	61,7	58,1	59,6	58,4	56,7	57,6
2000	55,1	52,0	54,1	61,6	58,5	59,8	58,5	56,8	57,7
2001	54,2	50,6	53,1	62,7	59,4	60,8	58,7	57,3	58,0
2002	54,0	51,3	53,1	63,0	59,3	60,8	59,1	57,4	58,2
2003	54,4	51,3	53,5	62,7	59,0	60,5	59,0	57,3	58,2

Jahr	Pensionsantrittsalter*								
	Invaliditätspension			Alterspension			Direktspension		
	Männer	Frauen	Gesamt	Männer	Frauen	Gesamt	Männer	Frauen	Gesamt
2004	54,5	51,0	53,4	62,8	59,2	60,7	58,5	56,9	57,7
2005	53,9	51,0	52,9	63,4	59,5	61,3	59,0	57,1	58,1
2006	53,9	50,7	52,8	63,2	59,3	61,0	59,0	56,9	58,0
2007	53,9	50,6	52,7	62,8	59,5	61,0	59,0	57,2	58,1
2008	53,7	50,3	52,5	62,7	59,5	60,9	58,9	57,1	58,1
2009	53,6	50,2	52,4	62,5	59,3	60,8	59,1	57,1	58,2
2010	53,5	50,1	52,3	62,6	59,3	60,8	59,1	57,1	58,1
2011	53,7	50,1	52,4	62,7	59,4	60,8	59,2	57,3	58,3
2012	53,8	50,3	52,5	62,9	59,3	60,8	59,4	57,4	58,4
2013	53,5	49,7	52,1	62,8	59,2	60,8	59,6	57,5	58,5
2014	55,7	52,8	54,7	63,2	59,8	61,2	60,8	58,6	59,6
2015	56,5	53,6	55,6	63,6	60,2	61,6	61,5	59,4	60,4
2016	56,5	53,9	55,6	63,3	60,3	61,6	61,4	59,5	60,4
2017	56,0	52,9	54,9	63,3	60,4	61,7	61,5	59,5	60,5
2018	56,3	52,8	55,1	63,2	60,4	61,7	61,6	59,6	60,6
Delta 97	2,0	1,6	1,8	0,6	2,1	1,8	3,2	2,8	3,0
Abweichungen gegenüber Pensionsantrittsalter inklusive Doppelzählungen									
2015	0,5	0,8	0,7	–	–	–	0,2	0,2	0,2
2016	1,1	1,4	1,3	–	–	–	0,5	0,4	0,5
2017	0,9	1,0	1,0	–	–	–	0,4	0,3	0,4
2018	0,6	0,6	0,7	–	–	–	0,1	0,2	0,2
Abweichung gegenüber Pensionsantrittsalter unter Annahme stabiles Zugangsalter bei Doppelzählungen									
2015	0,0	0,0	0,0	–	–	–	0,0	0,0	0,0
2016	0,0	0,0	0,0	–	–	–	0,0	0,0	0,0
2017	–0,1	–0,2	–0,1	–	–	–	–0,0	–0,0	–0,0
2018	–0,1	–0,3	–0,2	–	–	–	–0,0	–0,0	–0,0

Quelle: BMASK auf Basis Daten des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger.

* Die Altersberechnung erfolgt mittels Hauptverbandsmethode (Pensionsantrittsalter = Berichtsjahr – Geburtsjahr).

Werte 2016: Monitoring des BMASK, Stand 2017, ohne Doppelzählungen.

Werte 2015, 2017 und 2018: Eigene Berechnungen, Bereinigung um Doppelzählungen; Datenbasis: BMASK (Pensionsantrittsalter mit und ohne Doppelzählungen für das Jahr 2016), Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Monitoring Rehabilitationsgeld sowie Daten aus der Sozialversicherung, Pensionsversicherung).

Anhang 2: Vorgangsweise bei der Datenbereinigung

Nachdem vom Sozialministerium für den Neuzugang 2016 sowohl eine um Doppelzählungen bereinigte Berechnung des durchschnittlichen Pensionszugangsalters als auch eine Berechnung inkl. Doppelzählungen erfolgte und diese sowie die entsprechenden Eckwerte auch veröffentlicht wurden,¹⁰ lässt sich mithilfe weiterer Informationen betreffend der Übertrittshäufigkeiten von Personen aus der relevanten Gruppe der RehabilitationsgeldbezieherInnen mit vorangegangenen befristeten Invaliditätspensionsbezug in eine unbefristete Invaliditätspension das um Doppelzählungen (näherungsweise) bereinigte durchschnittliche Pensionsantrittsalter auch für die Neuzugänge 2015, 2017 und 2018 ermitteln.

Aus der Gegenüberstellung der beiden Methoden für den Neuzugang 2016 lässt sich exakt die Zahl der Doppelzählungsfälle sowie deren durchschnittliches Zugangsalter – jeweils nach Geschlecht differenziert – bestimmen. Mit dem „Monitoring Rehabilitationsgeld“ der Neuzugänge ab 2014 des Hauptverbandes liegen für die relevante Personengruppe „RehabilitationsgeldbezieherInnen mit vorangegangener befristeter Invaliditätspension“ – aus deren Wechsel in eine nunmehr unbefristete Invaliditätspension Doppelzählungen resultieren (können) – auch empirische Übertrittshäufigkeiten bis zum 31.12.2018 vor, allerdings nur für Männer und Frauen insgesamt. Die Auswertung „Wege des Übertritts in die Pension“ des Sozialministeriums für den Neuzugang 2017¹¹ zeigt, dass die Anteile der Übertritte aus einem Rehabilitationsgeldbezug in eine Invaliditätspension nahezu exakt den Geschlechteranteilen an den Doppelzählungsfällen des Invaliditätspensionsneuzugangs 2016 entsprachen. Es wird daher angenommen, dass die Aufteilung nach Geschlecht stabil blieb.

Aus einem Vergleich der vom Sozialministerium berücksichtigten Doppelzählungsfälle und den Übertritten in eine unbefristete Invaliditätspension aus einem Rehabilitationsgeldbezug mit vorangegangenen befristeten Invaliditätspensionsanspruch laut Monitoring des Hauptverbandes jeweils für das Jahr 2016 zeigt sich, dass nur rund 86% dieser Übertritte als Doppelzählungen berücksichtigt wurden. Als Doppelzählungsfälle werden daher für die folgenden Berechnungen die relevanten Übertritte auch nur im Ausmaß dieses Anteils berücksichtigt.¹² Die Zahl der jeweiligen Doppelzählungen kann als gut abgesichert angesehen werden.

Die größte potenzielle Unschärfe für eine Bereinigung ergibt sich aus dem unbekannten durchschnittlichen Zugangsalter der Doppelzählungsfälle in den Jahren 2015, 2017 und 2018. Wenn die Übertrittswahrscheinlichkeit in eine Invaliditätspension der relevanten Personengruppe mit dem Alter signifikant steigt, wäre die Annahme eines (weitgehend) stabilen Durchschnittsalters durchaus plausibel. Existiert kein solcher Zusammenhang, dann wäre die Annahme, dass das Durchschnittsalter mit

jedem Kalenderjahr um ein Jahr steigt, naheliegend, denn auch der Personenstock, aus dem sich die potenziellen Doppelzählungen rekrutieren, altert entsprechend. Offensichtlich ist, dass in den Folgejahren die Verzerrungen durch Doppelzählungen bei einem stabilen Durchschnittsalter der Doppelzählungsfälle entsprechend stärker ausfallen als bei einem steigenden Durchschnittsalter dieser Gruppe. Bezogen auf das Durchschnittsalter der Neuzugänge in eine Invaliditätspension insgesamt (Männer und Frauen) fällt die Verzerrung durch Doppelzählungen bei einem stabilen durchschnittlichen Zugangsalter der Doppelzählungsfälle in weiterer Folge jährlich um etwa 0,1 Jahre stärker aus als bei einem steigenden Durchschnittsalter. Bezogen auf das durchschnittliche Zugangsalter bei den Direkt Pensionen insgesamt wäre allerdings aufgrund der relativ geringen Abweichung bis zur ersten Nachkommastelle kein Unterschied bemerkbar.

Um eine Überschätzung der Verzerrungen durch Doppelzählungen zu vermeiden und die Möglichkeit einer überschießenden Korrektur möglichst klein zu halten, wird hier für die Bereinigung ab 2017 von der zweiten Annahme ausgegangen, während für die Bereinigung der für 2015 ausgewiesenen Werte auf das Durchschnittsalter der Doppelzählungsfälle im Jahr 2016 abgestellt wird.

Anmerkungen

- ¹ Schnauder, Andreas, Anstieg des Pensionsantrittsalters hat ein paar Pferdefüße, in: Der Standard (28.3.2019).
- ² Oswald, Günther, Pensionsantrittsalter der Deutschen würde Österreich sechs Milliarden ersparen, in: Der Standard (8.5.2019).
- ³ Ebendort.
- ⁴ Die angegebenen Werte entsprechen jeweils in etwa den Werten des Jahres 2015.
- ⁵ Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Statistische Daten aus der Sozialversicherung; „Pensionsversicherung“ sowie „Verteilung der monatlichen Pensionseinkommen, Erstmalige Neuzuerkennungen“.
- ⁶ Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Monitoring Rehabilitationsgeld.
- ⁷ Doppelzählungen wurden erstmals mit dem Neuzugang 2015 relevant. Nachdem die Anzahl der Fälle noch relativ gering war, wurde die Bereinigung durch das Sozialministerium erst für den Neuzugang 2016 durchgeführt.
- ⁸ Horvath, Thomas; Mahringer, Helmut, Einfluss von Bildungsexpansion und Pensionsreformen auf die Erwerbsbeteiligung. Prognose der Erwerbsquoten und des Arbeitskräfteangebots bis 2013, in: WIFO-Monatsberichte 87/6 (2014) 411-426.
- ⁹ Mayrhuber, Christine; Rocha-Akis, Silvia, Anreizsysteme zur Weiterbeschäftigung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (WIFO, Wien 2013) 66.
- ¹⁰ Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, Informationssystem OPIS; https://www.dnet.at/opis/omis1_2019.aspx.
- ¹¹ Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, Informationssystem OPIS; <https://www.dnet.at/opis/Uebertritte.aspx>.
- ¹² Dies dürfte daraus resultieren, dass bei der Regelung hinsichtlich einer allfälligen neuer-

lichen Berücksichtigung bei wiederholten Zuerkennungen von (befristeten) Invaliditätspensionen auf eine bestimmte Mindestanzahl an Jahren seit der erstmalig erfassten Neuzuerkennung abgestellt wurde. Auch wenn es sinnvoller erscheint, für eine neuerliche Berücksichtigung etwa auf eine bestimmte Mindestdauer an Unterbrechung des Bezuges abzustellen, wird zwecks Vergleichbarkeit die Gewichtung entsprechend der vom BMASK vorgenommenen Abgrenzung angewendet.

Zusammenfassung

Die Diskussion über das durchschnittliche Pensionsantrittsalter läuft vielfach sehr kontrovers und teilweise leider auch wenig sachlich ab. So wurde etwa in den Medien mehrfach berichtet, dass es beim Antrittsalter „de facto“ kaum eine Entwicklung geben würde. In einer ausführlichen Analyse, die auch eine erforderliche Bereinigung um Doppelzählungen für die letzten vier Jahre vornimmt, wird diese Behauptung hier klar widerlegt. Seit etwa der Jahrtausendwende lässt sich eine klare Trendumkehr in Richtung merklich steigendes effektives Pensionszugangsalter – mit deutlich gesteigerter Dynamik in den letzten fünf Jahren – erkennen. Die Vielzahl an weitreichenden Änderungen in den pensionsrechtlichen Rahmenbedingungen, die allesamt auf einen deutlich späteren effektiven Pensionsantritt abzielen und zunehmend wirksam werden, spiegelt sich sowohl in einem deutlich steigenden effektiven Pensionsantrittsalter als auch in einer erheblichen Steigerung der Erwerbsquoten in den höheren Altersgruppen wider.

Abstract

The debate on the effective retirement age is often very controversial and partially rather superficial and unsound. For example, it has been repeatedly reported in the media that there has been little or no increase in the effective retirement age at all. This claim is clearly refuted by a detailed analysis, which is based on data adjusted for double counting. Since the turn of the millennium, there has been a clear trend reversal towards an increasing effective retirement age – with significantly increased momentum in the last five years. The numerous, far-reaching and increasingly effective changes in the pension system, aiming at later retirement, are reflected in a significantly rising effective retirement age and in significantly increasing participation rates amongst the elderly.

Schlüsselbegriffe: effektives Pensionsantrittsalter, durchschnittliches Pensionsantrittsalter, integriertes Antrittsalter, befristete Invaliditätspension, Rehabilitationsgeld, Sterbewahrscheinlichkeiten bei Rehabilitationsgeld, Erwerbsquoten Älterer;

Key words: effective retirement age, temporary disability pension, mortality, participation rates amongst elderly.

JEL-codes: H55, I18, J26.

ard.lexisnexus.at

ARD

AKTUELLES RECHT ZUM DIENSTVERHÄLTNIS

Mit dem neuen **ARD-Abo** sind Sie immer und überall bestens informiert. Denn **alle Inhalte des gedruckten Hefts** stehen Ihnen **ab sofort auch digital** zur Verfügung. Dazu erhalten Sie die wichtigsten News zu Ihrem Fachgebiet und weitere Services wie z.B. Übersichten zu aktuellen Gesetzesvorhaben, Fristentabellen und autorenspezifische Artikelsammlungen – für PC, Tablet und Smartphone.

Die Zeitschrift **ARD** bietet seit fast 70 Jahren verlässlich, objektiv und rasch Neuigkeiten aus dem Arbeits-, Steuer und Sozialversicherungsrecht und seit 2014 auch zum Bereich Human Resources.

Zusätzliche
digitale
Inhalte!



30 Tage GRATIS lesen!



Jetzt registrieren unter:
zeitschriften.lexisnexus.at

Der Arbeitsmarkt für Ältere in Österreich

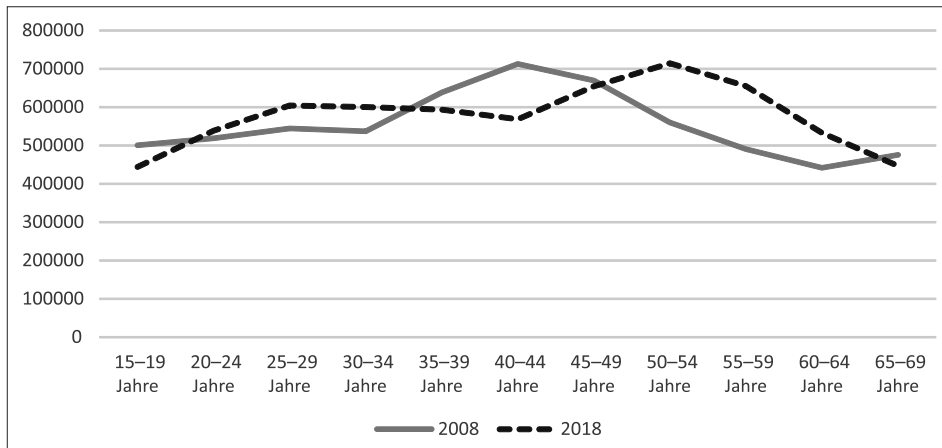
Kai Biehl

Der demografische Wandel zeigt sich auch auf dem österreichischen Arbeitsmarkt: So stieg zum Beispiel das Durchschnittsalter der Beschäftigten zwischen 2008 und 2018 um zwei Jahre auf 40 Jahre. Hinter diesem, auf den ersten Blick eher unscheinbaren Anstieg verbergen sich deutlich größere Veränderungen in einzelnen Altersgruppen. In dieser Arbeit soll das Hauptaugenmerk auf den drei Fünfjahreskohorten über fünfzig Jahren liegen. Als Datenquellen dienten für die Bevölkerungszahlen die Bevölkerungsstatistik von Statistik Austria; für die Arbeitslosenzahlen die registrierten Arbeitslosen des AMS. Die Beschäftigtenzahlen stammen vom Hauptverband der Sozialversicherungsträger. Arbeitslosenquoten und Erwerbsquoten basieren auf den Beschäftigtenzahlen des Hauptverbandes und den Arbeitslosen laut AMS und stellen somit die Quoten nach nationaler Definition dar.

Im Jahr 2018 betrug die Bevölkerung in erwerbsfähigem Alter (15 bis 64 Jahre) in Österreich im Jahresdurchschnitt 5,9 Mio. Personen, um 289.000 mehr als im Vergleichsjahr 2008. Das ist ein Zuwachs von 5,1%. Damit umfasste eine durchschnittliche Fünfjahres-Alterskohorte 2018 etwa 590.000 Personen. Diese Zahl soll für die weiteren Darstellungen nur als gedankliche Orientierungshilfe dienen, weil die einzelnen Fünfjahreskohorten von diesem Mittelwert zum Teil beträchtlich abweichen. Es ist aber auch interessant, dass die vier Alterskohorten zwischen 25 Jahren und 45 Jahren, diesem Mittelwert recht genau entsprechen.

Abbildung 1 zeigt die Verteilung der Bevölkerung im (erweiterten) Erwerbsalter auf die Fünfjahreskohorten zwischen 15 und 64 Jahren, sowie auch die 65- bis 69-Jährigen. Deutlich zu sehen ist, wie sich die Jahrgänge der sogenannten „Baby-Boomer-Jahre“ aus der Altersgruppe der unter 50-Jährigen hin zu den über 50-Jährigen verschoben hat.

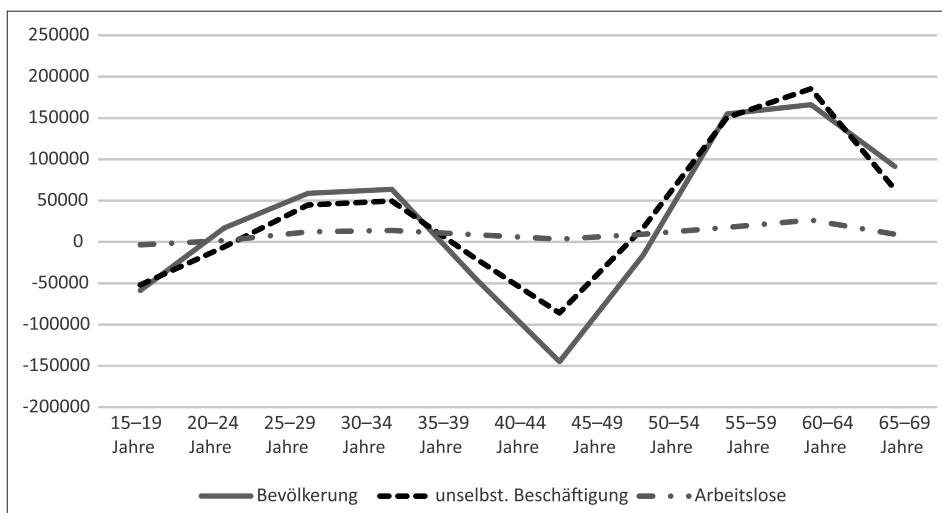
Bis zur Altersgruppe der heute über 40-Jährigen können die Personenzahlen der Kohorten durch die Geburten in den entsprechenden Geburtsjahren des letzten Jahrhunderts weitestgehend erklärt werden. Die Geburtsjahrgänge der heute unter 40-Jährigen waren jedoch schon von deutlich sinkenden Geburtenzahlen in Österreich gekennzeichnet. In diesen Altersgruppen konnten die heute beobachteten Besetzungszahlen der Fünfjahreskohorten nur durch (allmählich steigende) Zuwanderung im

Abbildung 1: Bevölkerung im Erwerbsalter 2000 und 2018

Quelle: Statistik Austria.

letzten Viertel des vergangenen Jahrhunderts erreicht werden. Nicht zuletzt deshalb erstaunt die ziemlich gleichmäßige Besetzung der Altersgruppen zwischen 25 und 40 Jahren.

Abbildung 2 zeigt die absoluten Veränderungen für die Bevölkerung, die unselbstständige Beschäftigung sowie die Arbeitslosenzahlen im Jahr 2018 gegenüber dem Vergleichsjahr 2008.

Abbildung 2: Bevölkerung nach Alterskohorten. Veränderung zwischen 2008 und 2018

Quellen: Statistik Austria; AMS; Hauptverband der Sozialversicherungsträger.

Der Zuwächse der Bevölkerung im Erwerbsalter stellen sich allerdings in den einzelnen Fünfjahres-Altersgruppen sehr unterschiedlich dar. Allein in den beiden Altersgruppen zwischen 50 und 60 Jahren lag der Zuwachs mit gut 321.000 Personen höher als der Zuwachs insgesamt, und die Zahl der 60- bis 64-Jährigen stieg um weitere knapp 92.000. In den Altersgruppen zwischen 20 und 35 Jahren gab es moderate Zuwächse, die auf Zuwanderung zurückzuführen sind. Markante Rückgänge gab es in den Altersgruppen zwischen 35 und 45 Jahren um fast 190.000. Dieser starke Rückgang ergibt sich allerdings nur durch den Vergleich mit den äußerst geburtensarken Jahrgängen, die sich 10 Jahre vorher in diesen Altersgruppen befanden. In Abbildung 1 ist zu sehen, dass die Alterskohorten zwischen 25 und 45 Jahren heute sehr gleichmäßige Besetzungszahlen aufweisen. Ein deutlicher Rückgang zeigt sich im Vergleich auch bei den unter 20-Jährigen. Dies ist auf die niedrigen Geburtenzahlen zurückzuführen, wobei diese in der Vergangenheit bis zum Alter von etwa 25 Jahren durch Zuwanderung ausgeglichen werden konnten.

Daraus kann man jetzt schließen, dass die Babyboomer Jahrgänge noch für etwa 25 Jahre eine große Herausforderung darstellen werden, zunächst auf dem Arbeitsmarkt und dann im Sozialsystem. Danach ist jedoch aufgrund der Altersverteilung der nachrückenden Jahrgänge mit einer deutlichen demografischen Entlastung zu rechnen.

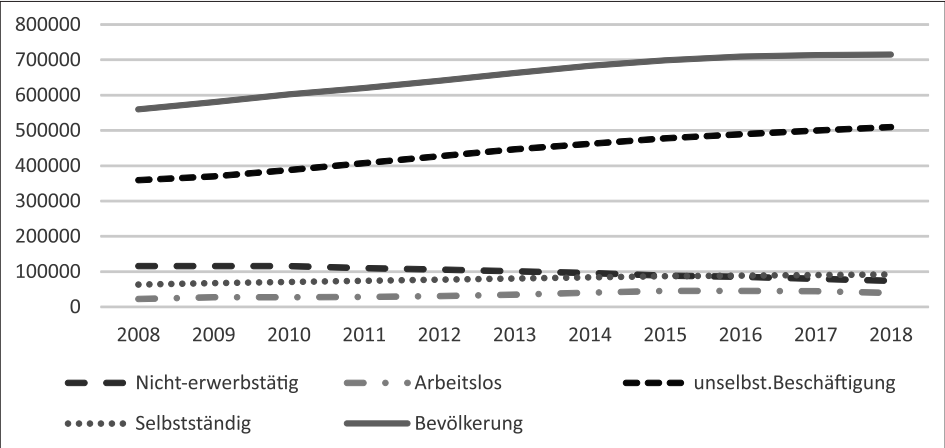
Bei den über 50-Jährigen ist die unselbstständige Beschäftigung in absoluten Zahlen genauso stark gestiegen wie die Bevölkerung in diesen Altersgruppen. Eine steigende Erwerbsbeteiligung hat jedoch dazu geführt, dass auch die Arbeitslosenzahl zugenommen hat.

Altersgruppe 50 bis 54 Jahre

Abbildung 3 und Tabelle 1 zeigen die Entwicklung der Altersgruppe 50 bis 54 Jahre hinsichtlich des Erwerbsstatus. Im Jahr 2018 hatte die Bevölkerungszahl in dieser Altersgruppe gegenüber 2008 um 155.000 Personen oder 27,7% zugenommen.

Sowohl bei den unselbstständig als auch bei den selbstständig Beschäftigten kam es zu einem Beschäftigungswachstum, welches zusammengekommen den Anstieg der Personenzahl in dieser Altersgruppe sogar noch übertraf. Bei einem Anstieg der Erwerbsbeteiligung um 10,3 Prozentpunkte reichte dies jedoch nicht aus, um die Arbeitslosigkeit konstant zu halten. Gegenüber dem Jahr 2008 hatte sich bis 2018 die Zahl der Arbeitslosen in dieser Altersgruppe auf knapp 40.000 um 80% erhöht. Die Arbeitslosenquote stieg von 5,8 auf 7,2%.

Abbildung 3: Altersgruppe 50 bis 54 Jahre nach Erwerbsstatus 2008-2018



Quellen: Statistik Austria; AMS; Hauptverband der Sozialversicherungsträger.

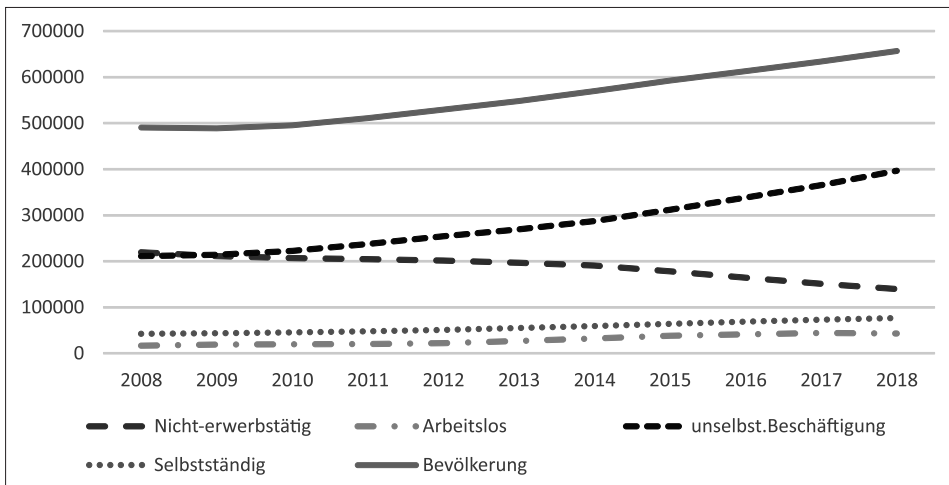
Tabelle 1: Altersgruppe 50 bis 54 Jahre nach Erwerbsstatus 2008-2018

	nicht erwerbstätig	arbeitslos	unselbst- ständig	selbst- ständig	Bevölkerung	Erwerbs- quote (%)	Arbeitslosen- quote (%)
2008	115.278	22.138	359.111	63.460	559.987	79,4	5,8
2009	115.886	27.326	369.933	67.226	580.371	80,0	6,9
2010	115.831	27.671	387.417	70.988	601.907	80,8	6,7
2011	110.173	28.194	407.718	74.218	620.303	82,2	6,5
2012	106.090	30.606	427.017	76.962	640.675	83,4	6,7
2013	101.019	35.025	446.487	80.330	662.861	84,8	7,3
2014	95.812	40.472	462.525	84.112	682.921	86,0	8,0
2015	89.001	44.956	477.874	86.944	698.775	87,3	8,6
2016	85.712	45.681	489.147	88.944	709.484	87,9	8,5
2017	79.282	44.212	499.421	90.502	713.417	88,9	8,1
2018	73.866	39.784	509.662	91.715	715.027	89,7	7,2
Diff. abs.	-41.412	17.646	150.551	28.255	155.040	10,3	1,4
Diff. in %	-35,9	79,7	41,9	44,5	27,7		

Quellen: Statistik Austria; AMS; Hauptverband der Sozialversicherungsträger.

Altersgruppe 55 bis 59 Jahre

Abbildung 4 und Tabelle 2 zeigen die Entwicklung der Altersgruppe 55 bis 59 Jahre hinsichtlich des Erwerbsstatus. Im Jahr 2018 hatte die Bevölkerungszahl in dieser Altersgruppe gegenüber 2008 um 166.100 Personen oder 33,9% zugenommen.

Abbildung 4: Altersgruppe 55 bis 59 Jahre nach Erwerbsstatus 2008-2018

Quellen: Statistik Austria; AMS; Hauptverband der Sozialversicherungsträger.

Tabelle 2: Altersgruppe 55 bis 59 Jahre nach Erwerbsstatus 2008-2018

	nicht erwerbstätig	arbeitslos	unselbst- ständig	selbst- ständig	Bevölkerung	Erwerbs- quote (%)	Arbeitslosen- quote (%)
2008	219.763	16.871	211.189	42.794	490.617	55,2	7,4
2009	211.316	19.389	214.155	43.926	488.786	56,8	8,3
2010	207.193	19.712	222.854	45.726	495.485	58,2	8,1
2011	204.663	20.154	237.752	48.212	510.781	59,9	7,8
2012	201.505	22.302	254.695	51.119	529.621	62,0	8,1
2013	197.077	26.881	269.383	54.979	548.320	64,1	9,1
2014	190.748	32.430	287.196	59.468	569.842	66,5	10,1
2015	178.039	38.167	312.151	64.413	592.770	70,0	10,9
2016	164.127	41.450	338.168	69.140	612.885	73,2	10,9
2017	151.391	44.143	365.375	73.269	634.178	76,1	10,8
2018	139.761	43.410	396.641	76.921	656.733	78,7	9,9
Diff. abs.	-80.002	26.539	185.452	34.127	166.116	23,5	2,5
Diff. in %	-36,4	157,3	87,8	79,7	33,9		

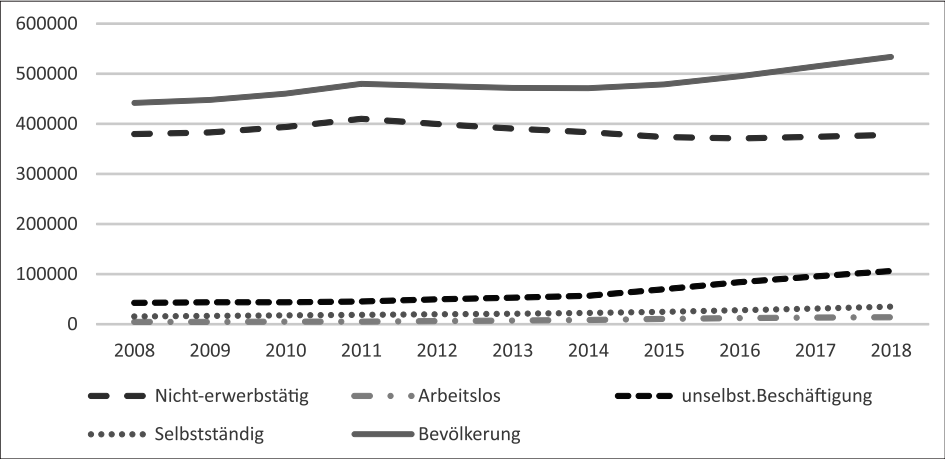
Quellen: Statistik Austria; AMS; Hauptverband der Sozialversicherungsträger.

In dieser Altersgruppe überstieg das Beschäftigungswachstum der Unselbstständigen allein mit 185.400 bereits den Bevölkerungsanstieg dieser Altersgruppe. Auch bei den Selbstständigen kam es zu einem deutlichen Beschäftigungsanstieg. Die Erwerbsbeteiligung stieg um 23,5 Prozentpunkte. Gegenüber dem Jahr 2008 hatte sich bis 2017 die Zahl der Arbeitslosen in dieser Altersgruppe auf 43.400 um 162% mehr verdoppelt. Die Arbeitslosenquote stieg von 7,4% auf 9,98%.

Altersgruppe 60 bis 64 Jahre

Abbildung 5 und Tabelle 3 zeigen die Entwicklung der Altersgruppe 60 bis 64 Jahre hinsichtlich des Erwerbsstatus. Im Jahr 2018 hatte die Bevölkerungszahl in dieser Altersgruppe gegenüber 2008 um 91.500 Personen oder 20,7% vergleichsweise moderat zugenommen.

Abbildung 5: Altersgruppe 60 bis 64 Jahre nach Erwerbsstatus 2008-2018



Quellen: Statistik Austria; AMS; Hauptverband der Sozialversicherungsträger.

Tabelle 3: Altersgruppe 60 bis 64 Jahre nach Erwerbsstatus 2008-2018

	nicht erwerbstätig	arbeitslos	unselbst- ständig	selbst- ständig	Bevölkerung	Erwerbs- quote (%)	Arbeitslosen- quote (%)
2008	379.416	4.436	42.537	15.545	441.934	14,1	9,4
2009	382.664	4.840	43.658	16.598	447.760	14,5	10,0
2010	393.674	4.891	43.820	17.729	460.114	14,4	10,0
2011	409.913	5.365	45.568	18.824	479.670	14,5	10,5
2012	399.938	6.121	49.464	19.826	475.349	15,9	11,0
2013	390.701	7.123	52.749	21.103	471.676	17,2	11,9
2014	383.226	8.522	56.737	22.604	471.089	18,7	13,1
2015	373.585	10.417	69.800	24.965	478.767	22,0	13,0
2016	371.067	12.021	83.871	28.079	495.038	25,0	12,5
2017	374.410	13.416	95.198	31.487	514.511	27,2	12,4
2018	378.164	13.908	106.488	34.921	533.481	29,1	11,6
Diff. abs.	-1.252	9.472	63.951	19.376	91.547	15,0	2,1
Diff. in %	-0,3	213,5	150,3	124,6	20,7		

Quellen: Statistik Austria; AMS; Hauptverband der Sozialversicherungsträger.

Auch in dieser Altersgruppe kam es sowohl bei den unselbstständig als auch bei den selbstständig Beschäftigten zu einem Beschäftigungswachstum, welches zusammengenommen den Anstieg der Personenzahl in dieser Altersgruppe leicht übertraf. Bei einem Anstieg der Erwerbsbeteiligung um 15,0% reichte dies jedoch nicht aus, um die Arbeitslosigkeit konstant zu halten. Gegenüber dem Jahr 2008 hatte sich bis 2018 die Zahl der Arbeitslosen in dieser Altersgruppe auf 13.900 mehr als verdoppelt, allerdings ausgehend von einer sehr niedrigen Absolutzahl. Die Arbeitslosenquote stieg von 9,4% auf 11,6%.

Die niedrige Erwerbsquote der 60- bis 64-Jährigen ist allerdings zum Teil auch auf das frühere gesetzliche Pensionsantrittsalter der Frauen zurückzuführen. Nach Geschlechtern differenziert zeigt sich im Jahr 2018 eine Erwerbsquote von 15,7% für die Frauen und von 43,4% für die Männer (Tabelle 4).

Tabelle 4: Erwerbsquoten der Altersgruppe 60 bis 64 Jahre nach Geschlecht 2008 bis 2018

	gesamt (%)	Männer (%)	Frauen (%)
2008	14,1	22,6	6,3
2009	14,5	22,8	6,9
2010	14,4	22,1	7,3
2011	14,5	22,0	7,6
2012	15,9	24,2	8,2
2013	17,3	26,1	8,9
2014	18,7	28,2	9,8
2015	22,0	33,2	11,5
2016	25,0	37,8	13,2
2017	27,3	40,8	14,5
2018	29,1	43,4	15,7

Quellen: Statistik Austria; AMS; Hauptverband der Sozialversicherungsträger.

Trotz der Tatsache, dass die Arbeitsmarktsituation für über 50-Jährige schon seit langer Zeit als nicht sehr günstig wahrgenommen wird, hat sich zumindest die Beschäftigung (selbstständige und unselbstständige) für die Altersgruppen 50 bis 54 Jahre sowie 55 bis 59 Jahre seit dem Jahr 2008 ausgesprochen dynamisch entwickelt. In beiden Altersgruppen ist die Beschäftigung stärker gewachsen als die jeweilige Bevölkerung. Da jedoch die Nichterwerbstätigkeit auch absolut zurückgegangen ist, hat sich auch die Arbeitslosigkeit erhöht, jedoch nicht im selben Ausmaß.

Bei den über 60-Jährigen ist die Erwerbsbeteiligung allerdings nach wie vor sehr niedrig: 29,1% insgesamt und 40,9% bei den Männern. Durch das Altern der Generation der Babyboomer wird sich in dieser Altersgruppe die

Personenzahl in den nächsten fünf Jahren um etwa 120.000 und in den darauffolgenden fünf Jahren um weitere 60.000 erhöhen. Gleichzeitig ist zu erwarten, dass der in Tabelle 4 erkennbare Anstieg der Erwerbsbeteiligung sich fortsetzen wird.

Für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik steht die Zahl der Arbeitsplätze für unselbstständig Beschäftigte im Zentrum der Aufmerksamkeit. Wenn man die Zahl der vollversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse (also über der Geringfügigkeitsgrenze) als Ausgangspunkt nimmt, so hat sich die Zahl der (echten) Arbeitsplätze für die Altersgruppe 60 bis 64 Jahre zwischen 2008 und 2018 auf mehr als 106.000 um gut 150% erhöht. In absoluten Zahlen entspricht das allerdings nur knapp 64.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen. In Anbetracht der Entwicklung von Bevölkerung und Erwerbsbeteiligung wird die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse für 60- bis 64-Jährige in den nächsten zehn Jahren noch deutlich schneller zunehmen müssen als im vergangenen Jahrzehnt. Das wird auch für die (Arbeitsmarkt-)Politik eine gewaltige Herausforderung sein, wenn es darum gehen wird, bei schwächelnder Konjunktur einen starken Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verhindern.

Beschäftigungsstabilität

Zur Messung der Beschäftigungsstabilität werden hier die Beschäftigungsbeendigungen eines Zeitraums in Verhältnis zur Durchschnittsbeschäftigung desselben Zeitraums in Prozent dargestellt (Beendigungsquote). Damit bedeuten niedrigere Werte höhere Beschäftigungsstabilität.

Im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrhunderts lag die Beendigungsquote von geringen Schwankungen abgesehen eher stabil bei rund 50%. Dieser Wert wurde medial gerne so wiedergegeben, dass in Österreich Jahr für Jahr „jeder zweite Arbeitsplatz neu besetzt wird“. Diese Aussage stimmt so nicht. Tatsächlich waren auf das jeweilige Jahr betrachtet etwa 75% der Arbeitsplätze von stabiler Beschäftigung gekennzeichnet, während sich die Beendigungen auf etwa ein Viertel der Arbeitsplätze im Jahresdurchschnitt bezogen. Dies erklärt sich einerseits dadurch, dass es viele Arbeitsplätze gibt, die auf Grund von Saisonschwankungen nicht das ganze Jahr über existieren und andererseits dadurch, dass laufend Arbeitsplätze verschwinden und dafür neue entstehen. Ein dritter Faktor ist, dass viele Arbeitsplätze, die jahresdurchgängig bestehen, mehrmals pro Jahr neu besetzt werden. Im Wesentlichen durch diese drei Faktoren erklärt sich der scheinbare Widerspruch, dass bei drei Vierteln stabiler Arbeitsplätze die Beschäftigungsbeendigungen bei etwa 50% liegen können.

Die Tabelle 5 zeigt die Beendigungsquoten für ausgewählte Altersgruppen in den Jahren 2008 und 2018. Als erstes fällt auf, dass die Beendi-

Tabelle 5: Beendigte Beschäftigungsverhältnisse und Durchschnittsbeschäftigung 2008 und 2018

Altersgruppen	2008			2018		
	beendigte Beschäftigungsverhältnisse	Durchschnittsbeschäftigung	Quote (%)	beendigte Beschäftigungsverhältnisse	Durchschnittsbeschäftigung	Quote (%)
50 bis 54	93.470	359.111	26,0	126.705	509.662	24,9
55 bis 59	66.783	211.189	31,6	95.459	396.641	24,1
60 bis 64	31.304	43.537	71,9	55.769	106.488	52,4
50 bis 64	191.557	613.837	31,2	277.933	1.012.791	27,4
unter 50	1.493.409	2.774.780	53,8	1.426.088	2.728.693	52,3
gesamt	1.684.966	3.388.617	49,7	1.704.021	3.741.484	45,5

Quelle: Arbeitsmarktdatenbank.

gungsquoten für alle (breiten) Altersgruppen gesunken sind. Während die Beendigungsquote insgesamt 2008 noch bei 49,7% lag, ging sie bis 2018 um 4,2%pkte auf 45,5 % zurück. Bei den unter 50-Jährigen war der Rückgang mit –1,5%pkten auf 52,3% etwas geringer, während er bei den über 50-Jährigen mit –3,8%pkten auf 27,4% recht deutlich ausfiel. Die gestiegene Beschäftigungsstabilität der Älteren erklärt zusammen mit dem Anstieg ihres Beschäftigungsanteils von 22% auf 37% den größeren Teil des Anstiegs der gesamten Beschäftigungsstabilität.

Ein interessanter Aspekt ist auch noch, wie viele von Beschäftigungsbeendigungen direkt in ein neues unselbstständiges Beschäftigungsverhältnis führen. Über alle Altersgruppen waren das 2018 17,7% der Beendigungen. Bei den 50- bis 54-Jährigen waren es mit 16,4% kaum weniger. Bei den 55- bis 59-Jährigen waren es 10,4% und bei den 60- bis 64-Jährigen 4,2%. Wenig überraschend verlieren direkte Beschäftigungswechsel bei den über 55-Jährigen, an Bedeutung, dennoch sind die Anteile höher als man sich aufgrund der Berichte über den Arbeitsmarkt der Älteren erwartet hätte.

Zusammenfassend kann man sagen, dass der österreichische Arbeitsmarkt während des Konjunkturaufschwunges die Weiterbeschäftigung einer stark ansteigenden Zahl von über 50-Jährigen bisher gut verkraftet hat, und dies bei einer gleichzeitigen Verbesserung der Beschäftigungsstabilität.

Ältere Arbeitslose

Während im vorigen Abschnitt untersucht wurde, wie gut sich Ältere im Beschäftigungssystem halten konnten, geht es in diesem Abschnitt um ältere Arbeitslose. Es ist einhellige Meinung, dass sich Ältere zwar unter

Umständen länger auf ihrem Arbeitsplatz halten können, dass sie aber im Falle eines Verlustes dieses Arbeitsplatzes kaum Chancen auf Wiederbeschäftigung haben.

Die Zahl der Direktwechsel von einem unselbstständigen Beschäftigungsverhältnis in ein anderes – welche für viele vielleicht überraschend hoch ist –, wurde bereits im letzten Abschnitt behandelt.

Tabelle 6: Wechsel aus der Arbeitslosigkeit in unselbstständige Beschäftigung 2008 und 2018

Altersgruppen	Betroffene	Dauer	Bestand	Wechsel in unselbstständige Beschäftigung	Quote (%)
2008					
50 bis 54	74.485	112	22.906,2	41.133,0	55,2
55 bis 59	50.967	123	17.244,8	19.138,0	37,5
60 bis 64	12.494	131	4.468,4	2.238,0	17,9
alle Altersgruppen	776.194	103	318.443	539.086	69,5
2018					
50 bis 54	110.868	135	40.865,5	65.283,0	58,9
55 bis 59	98.893	163	44.291,5	42.441,0	42,9
60 bis 64	30.613	167	14.002,2	6.372,0	20,8
alle Altersgruppen	918.119	127	219.203	600.195,0	65,4

Quelle: Arbeitsmarktdatenbank.

Tabelle 6 bietet einen Überblick für die Wechsel aus dem Status der registrierten Arbeitslosigkeit in unselbstständige Beschäftigung nach ausgewählten Altersgruppen. In den ersten beiden Spalten finden sich die Zahl der von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen sowie die zugehörige durchschnittliche Dauer für die jeweiligen Altersgruppen. Die Spalte Bestand gibt das taggenau errechnete Volumen der Arbeitslosigkeit an. Dieser Wert ist in der Regel etwas größer als der aus den Stichtagen errechnete Durchschnittsbestand. In den beiden letzten Spalten finden sich die Zahlen der Übergänge aus Arbeitslosigkeit in unselbstständige Beschäftigung sowie die Quote aus dieser Zahl bezogen auf die Zahl der Betroffenen. Diese Quote ist wörtlich zu nehmen: Anzahl der Übertritte bezogen auf die Betroffenen. Sie kann in dieser Form nicht als Wiederbeschäftigungschance der von Arbeitslosigkeit Betroffenen interpretiert werden, weil es in jeder Altersgruppe Mehrfachbeschäftigungsaufnahmen von Personen gibt, die in der Zahl der Betroffenen jedoch nur einmal gezählt werden. Weiters sagen die Beschäftigungsaufnahmen nichts über die Qualität der Arbeitsplätze aus. Inwieweit bei diesen Beschäftigungsaufnahmen deutliche Einbußen hinsichtlich des Verdienstes oder der Qualität der Arbeitsplätze in Kauf genommen werden müssen, wäre Gegenstand einer

eigenen Untersuchung. Auch die Beständigkeit der neu aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisse kann anhand der vorliegenden Daten nicht beurteilt werden. Trotzdem können die Zahlen etwas über die Dynamik des Pools der Arbeitslosen aussagen.

Im Jahr 2008 betrug die Quote der Beschäftigungsaufnahmen über alle Altersgruppen noch knapp 70% und nahm bis 2018 um vier Prozentpunkte auf 65,4% ab. Obwohl die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit bei den über 50-Jährigen deutlich stärker zunahm als bei den jüngeren, stieg die Zahl der Wechsel in unselbstständige Beschäftigung und damit auch die Quote noch stärker. Trotzdem fällt die Quote der Beschäftigungsaufnahmen und damit auch die Wiedereinstiegschancen ab 50 mit zunehmendem Alter deutlich ab. Bei den über 60-Jährigen lag sie 2018 nur noch bei knapp 21%. Dies ist insofern besonders beunruhigend, als die sog. Baby-Boom-Generation in den nächsten Jahren in diese Altersgruppe übertreten wird.

Quellen

Arbeitsmarktservice, Monatliche Statistiken der Arbeitslosigkeit (Wien, versch. Jg.).

Arbeitsmarktservice, Personenbezogene Statistiken zur Struktur der Arbeitslosigkeit (Wien, versch. Jg.).

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Arbeitsmarktdatenbank und BALI-Datenbank; online: www.dnet.at/bali.

Hauptverband der Sozialversicherungsträger, Beschäftigtenstatistiken (Wien, versch. Jg.).

Statistik Austria, Jahresdurchschnittsbevölkerung nach Altersgruppen (Wien, versch. Jg.).

Zusammenfassung

Die Arbeitsmarktsituation älterer ArbeitnehmerInnen hat sich entgegen den Befürchtungen, welche im Zuge der Pensionsreformen laut wurden, recht günstig entwickelt. Die Beschäftigtenzahlen sind deutlich gestiegen, was allerdings in diesem Ausmaß in einem weniger günstigen konjunkturellen Umfeld nicht möglich gewesen wäre. Da jedoch die Erwerbsbeteiligung stärker gestiegen ist als die Beschäftigung, kam es auch zu einem deutlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit unter den Älteren.

Die eigentliche Herausforderung steht jedoch noch bevor: Die geburtenstarken Jahrgänge des „Baby-Booms“ werden in den nächsten Jahren die Altersgruppen 55+ sowie 60+ zahlenmäßig sehr ansteigen lassen. Es gilt also eine große Zahl an altersgerechten Arbeitsplätzen für diese Personengruppe zu schaffen, und das unter deutlich ungünstigeren Konjunkturbedingungen als in der jüngsten Vergangenheit.

Abstract

Contrary to apprehensions expressed when the retirement reform was implemented, the labour market situation of elderly workers and salaried employees (50+) has developed quite favourably in the last decade (2008-2018). As a result of strong business activity employment of the elderly has increased substantially. However, because labour participation has risen faster than employment, unemployment among the elderly has gone up considerably too.

The main challenge still lies ahead though: Due to the very high numbers of aging baby-boomers the age groups above 55 years will be heavily populated. In order to maintain or even increase the participation rates among these age cohorts of the elderly, an even higher number of jobs with age-adequate employment conditions will be required. Weaker business activity than recently will make it more difficult to meet this challenge.

Key words: Employment, Unemployment, Stability of Employment, Employment and Unemployment of Elderly, Baby Boomer Generation, Demographic Trends.

JEL codes: J11, J21, J64.

blog.arbeit-wirtschaft.at

Karl Pribram (1877-1973). Ökonom und Pionier der österreichischen Sozialgesetzgebung

Günther Chaloupek

In seinem Buch „Österreichische Kultur- und Geistesgeschichte“ hat William Johnston ein Kapitel mit „Ökonomen als Bürokraten“ übertitelt. An erster Stelle nennt Johnston (1974, S. 90ff) dabei Karl Pribram. Als Johnstons Standardwerk zur österreichischen Geistesgeschichte 1972 in Amerika erschien, lebte Karl Pribram noch, war aber als Autor damals weitgehend vergessen. Grundlegend geändert hat sich dies nach dem Erscheinen seiner „History of Economic Reasoning“, die 1983 posthum erschienen ist, in deutscher Übersetzung 1992 als „Geschichte des ökonomischen Denkens“.

Wie es in der von seiner Witwe verfassten Biografie¹ heißt, galt Pribrams wissenschaftliches Hauptinteresse den Wechselbeziehungen zwischen theoretischem Denken und Realität („*thought and reality*“) im Prozess der Entwicklung der Gesellschaft. Das gesamte Werk Pribrams ist jedoch so vielfältig und verzweigt, dass es schwer fällt, ein klares Profil von ihm als Wirtschaftswissenschaftler zu zeichnen: Die Spannweite der in seinen Publikationen behandelten Themen umfasst neben Wirtschaftstheorie, Wirtschafts- und Sozialpolitik, Wirtschaftsgeschichte sowie Statistik auch politische Philosophie und Sozialphilosophie. Darin liegt der Grund, dass einzelne von Pribrams Schriften zu speziellen Gegenständen zwar manchmal zitiert wurden, so vor allem seine „Geschichte der österreichischen Gewerbepolitik“ und die Abhandlung „Die Sozialpolitik im neuen Österreich“, dass aber eine adäquate Würdigung seines Gesamtwerks bis heute fehlt.

Das 100-jährige Jubiläum der Gründung der Republik Österreich 1918 bietet eine willkommene Gelegenheit, die bedeutende Rolle Karl Pribrams für die Entwicklung der Sozialpolitik in Österreich in Erinnerung zu rufen, die er als Leiter der legislativen Abteilung des neu gegründeten Sozialministeriums vom Oktober 1918 bis zu seinem Wechsel zur Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) nach Genf im Mai 1921 innehatte. So weit in diesem Rahmen möglich, will der vorliegende Beitrag darüber hinaus einen Überblick über Leben und Werk Karl Pribrams geben, der noch immer nicht die ihm gebührende Beachtung gefunden hat.

Pribrams Laufbahn und Publikationen bis zum Ende der Habsburgermonarchie

Karl Pribram wurde am 2. Dezember 1877 in Prag als Sohn eines angesehenen Rechtsanwalts geboren. Aus einer jüdischen deutschsprachigen Familie kommend, besuchte er in der damals noch zweisprachigen Stadt die deutschen Bildungseinrichtungen, zuerst das Gymnasium und anschließend die deutsche Karls-Universität, wo er Rechtswissenschaften studierte. Nach Abschluss dieses Studiums trat er 1900 in die Kanzlei seines Vaters ein, entschloss sich jedoch bereits zwei Jahre später, seinem starken Interesse für die Wirtschaftswissenschaften nachzugehen. Er ging für zwei Jahre an die Universität Berlin, wo er sich dem Studium der Ökonomie widmete. In Berlin war die ökonomische Wissenschaft dominiert von der Historischen Schule und ihrem Präzeptor Gustav Schmoller, der den Gegenpol zur Österreichischen Schule Carl Mengers bildete. An der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Prager Universität hatte die aufstrebende Österreichische Schule bereits in den 1880er-Jahren Fuß gefasst. In Berlin war Karl Pribram „frappiert“ vom fundamentalen Unterschied in Ansatz und Methode der beiden Schulen, und diese Erfahrung sollte seinem gesamten theoretischen Werk ihren Stempel aufdrücken.

1904 ging Karl Pribram nach Wien, wo er sich 1907 an der Universität mit einer wirtschaftshistorischen Arbeit über die „Geschichte der österreichischen Gewerbepolitik von 1740 bis 1860“ habilitierte. 1914 wurde er an der Universität Wien zum außerordentlichen Professor ernannt, damals eine Position ohne Besoldung. Seine berufliche Karriere begann Pribram in der k.k. Ministerialbürokratie, wo er in der Zentralstelle für Wohnungsreform (gemeinsam mit Ludwig von Mises), im Handelsministerium und in der Statistischen Zentralkommission tätig war. Dort war er u. a. auch mit der Herausgabe der „Denkschrift der k.k. Statistischen Zentralkommission zur Feier ihres fünfzigjährigen Bestandes“ (1913) beauftragt, die zum Anlass des 1913 in Wien stattfindenden Kongresses des Internationalen Statistischen Instituts (ISI) erschien. 1917 vertrat er den zum Handelsminister berufenen Friedrich Wieser auf dessen Lehrstuhl an der Wiener Universität.

Pribrams erste große Publikation „Geschichte der österreichischen Gewerbepolitik“ (1907) galt einem wirtschaftshistorischen Thema, war dabei aber auch stark von wirtschaftspolitischen und wirtschaftstheoretischen Fragestellungen geprägt. Von der Themenstellung her reflektiert sie deutlich den Einfluss der deutschen Historischen Schule, und von Karl Grünberg, der damals an der Wiener Universität Wirtschaftsgeschichte lehrte, als Sozialist ein Unikum an einer k.k. Universität. Das Buch gibt eine ausführliche, auf sorgfältigem Akten- und Faktenstudium beruhende Darstellung und Analyse der gewerbepolitischen Entwicklung in Österreich von

Maria Theresia über Joseph II. bis zum Ende des 18. Jahrhunderts, das zum größeren Teil in seiner Wirtschaftspolitik von merkantilistischem Gedankengut geprägt war. Detailliert werden die Instrumente und Institutionen jener Wirtschaftspolitik geschildert und ihr Erfolg oder Misserfolg im Hinblick auf die selbst gesteckten Zielsetzungen evaluiert. Dabei kommt Pribram trotz der von ihm immer wieder aufgezeigten Unzulänglichkeiten der staatlichen Wirtschaftsförderung und Regulierung zu einem insgesamt positiven Befund: zur angestrebten Zielsetzung, den Reichtum und damit auch die Macht der habsburgischen Erbländer zu erhöhen, leistete die interventionistische Wirtschaftspolitik der genannten Herrscher einen wichtigen Beitrag. Je mehr sie Erfolg hatte, je stärker die Wirtschaft des Landes sich entwickelte und gegenüber den westeuropäischen Ländern aufholte, desto mehr wurde jedoch die Konzeption der merkantilistischen Politik, die Entwicklung von Gewerbe und Handel „zu dirigieren“, überfordert und damit obsolet. Am Ende des 18. Jahrhunderts sieht Pribram (1907, S. 605) die Zeit für eine grundlegende „Wende“ gekommen: „Gebietarisch begehren die aufstrebenden Elemente des industriellen Lebens freie Bahn für ihre Entwicklung; siegreich weht ihr mächtiger Bundesgenosse, der Geist der Gewerbefreiheit von England und Frankreich herüber.“

Ist die Themenstellung des Buches von der Historischen Schule geprägt, so steht die inhaltliche Behandlung des Themas in deutlichem Kontrast zu dieser. Während für die deutsche Historische Schule die Herausarbeitung einer Eigenbedeutung des Staates im Wirtschaftsgeschehen bzw. von kollektiven Bindungen der Wirtschaftssubjekte gegenüber dem Marktmechanismus als alternative Prinzipien zur Ökonomie des Marktes im Vordergrund steht, bildet die allmähliche Durchsetzung der letzteren gegenüber staatlichem Paternalismus und zünftischen Beschränkungen das Leitmotiv von Pribrams Darstellung. Andererseits wird diese bei aller Präferenz, die schon das erste Buch des Autors für Liberalismus und Individualismus eindeutig erkennen lässt, niemals doktrinär etwa in dem Sinne, dass er Interventionen der merkantilistischen Wirtschaftspolitik aus ordnungspolitisch-ideologischen Gründen verurteilt. Davor bewahrte ihn eine historisch-pragmatische Betrachtungsweise, welche die Ziel-Mittel-Relation nie aus dem Auge verliert.

Die nächste selbstständige Veröffentlichung Pribrams folgte seinem dominanten ideen- und theoriegeschichtlichen Interesse. 1912 erschien die kleine Schrift „Die Entstehung der individualistischen Sozialphilosophie“, die für seine künftige wissenschaftliche Arbeit richtungsweisende Bedeutung erlangen sollte. Darin überschritt Pribram die Grenzen der ökonomischen Wissenschaften, die nach dem damaligen Verständnis freilich weiter gezogen waren als heute. Gegenstand ist die Entstehung des modernen wirtschaftlichen Denkens aus der mittelalterlichen und der frühneuzeitlich-merkantilistischen Wirtschaftslehre. Die heute zumindest für

jeden Ökonomen selbstverständliche Idee des Individuums und seiner Bedürfnisse als Ursprung und Ziel wirtschaftlichen Handelns entpuppt sich in historischer Betrachtung als ziemlich jung. Für einen Menschen des Mittelalters jedenfalls wäre sie völlig unverständlich gewesen, aber auch der erheblich moderneren Sichtweise der merkantilistischen Ökonomie war sie fremd, da für diese das Kollektiv Staat die zentrale Kategorie war und nicht das Individuum. Beide haben in universalistischen Weltanschauungen bzw. Erkenntnistheorien ihre Grundlage: Die Wahrheit ihrer Prinzipien beruht entweder auf einer göttlich geschaffenen Weltordnung oder auf ewigen, von individueller Bewusstwerdung unabhängigen Vernunftprinzipien (Descartes). Die Herausbildung einer individualistischen Sozialphilosophie und deren schließlicher Triumph mit Adam Smiths „Wealth of Nations“ sieht Pribram in ursächlichem Zusammenhang mit der Infragestellung der universalistischen Philosophie zuerst durch den Nominalismus Wilhelm von Ockhams und dem von dessen Schriften ausgehenden Siegeszug der individualistischen Erkenntnistheorie, für welche eine vom Bewusstsein des konkreten Individuums unabhängige Realität nicht denkbar ist. Den polaren philosophischen Begriffen Universalismus und Nominalismus korrespondieren auf der Ebene von Wirtschaft und Gesellschaft die Begriffe Kollektivismus und Individualismus. Pribram begnügte sich zum Nachweis dieser Korrespondenz mit faktischen Argumenten, dass die Nominalisten meist eine individualistische Sozialphilosophie vertraten, und *vice versa*. Er versuchte nicht, einen philosophisch-logisch stringenten Zusammenhang zwischen den Begriffspaaren herzustellen.

Während Pribrams Sympathie dem Nominalismus gehörte, verwendete der österreichische Sozialphilosoph Othmar Spann, ein Zeitgenosse Pribrams, dieselbe Unterscheidung in gegenteiliger Absicht und entwickelte auf dieser Grundlage seine „Ganzheitslehre“, welche politisch in eine autoritär-ständestaatliche Ordnung mündet.² Pribram lehnte die Spann'schen Lehren ebenso ab wie den marxistischen Sozialismus als Erscheinungsform des Universalismus. Er kritisierte die Marx'sche Klassentheorie als „pseudouniversalistisch“ und plädierte gegen wirtschaftspolitische Sozialisierungsexperimente und den nach dem Ersten Weltkrieg viel diskutierten „Gildensozialismus“, der „zu einer zünftigen Politik der gesicherten Nahrung, also zur stationären Wirtschaft und zur Ausschaltung des ökonomischen Rationalisierungsinteresses“ führen müsse.³

1918, noch vor dem Ende des Weltkriegs, veröffentlichte Pribram eine kleine Broschüre mit dem Titel „Die Grundgedanken der Wirtschaftspolitik der Zukunft“.⁴ Ausgehend von der Einsicht, dass „der liberalistische Individualismus, wenigstens in Mitteleuropa, in der kommenden Friedenszeit kaum mehr die für die Ordnung des Wirtschaftslebens unbedingt maßgebliche Anschauung sein [werde]“, sah Pribram (1918, S. 46) durch die Veränderungen der Kriegswirtschaft eine Wirtschaftsordnung im Entstehen

begriffen, welche „die Tendenzen zu einer planmäßigen Regelung des Wirtschaftslebens stärker und entschiedener ausprägen wird“. Die kriegswirtschaftliche Organisation hatte bestehende Kartelle in Zwangsorganisationen umgewandelt, bei Fortbestand des Privateigentums an den Unternehmen. Die so als Weiterführung bestehender Tendenzen entstandene „planmäßige Regelung“ des Wirtschaftsablaufs hielt Pribram (ebd. S. 32f) damals für eine gelungene Synthese individualistischer und kollektivistischer Elemente. Der Staat werde seinen Einfluss in diesen Verbänden (einschließlich der Gewerkschaften), von deren Weiterbestehen im Frieden Pribram ausging, ausüben. Andererseits werde „nicht von unbeschränkter autoritärer Zwangsgewalt die Rede sein können. Der Versuch, das Leben der Wirtschaftsverbände zu beherrschen, zu regeln und zu leiten, wird an der Teilnahme der Verbände anknüpfen müssen, in deren Willensbildung gleichzeitig die Resultierende der Sonderinteressen aller Teilnehmer zum Ausdruck gelangt.“⁵ Pribrams Bild einer kommenden Wirtschaftsordnung, das stark von Walther Rathenau's Schrift „Neue Wirtschaft“ beeinflusst ist, nimmt manche Charakteristika der späteren *mixed economy* insbesondere in ihrer österreichischen Ausprägung vorweg.⁶

Nach dem „Umbruch“: Pribrams Tätigkeit im Sozialministerium der neuen Republik (1918-1921)

Während des Weltkriegs arbeitete Pribram im Handelsministerium. Mit der Gründung der Republik Deutsch-Österreich im November 1918 wurde die Kompetenz für die Sozialpolitik aus diesem Ministerium ausgegliedert und einem eigenen Ministerium, in der Zeit vor dem Beschluss der neuen Bundesverfassung bezeichnet als „Staatsamt für soziale Fürsorge“, übertragen. In diesem neu gegründeten Sozialministerium wirkte Pribram bis April 1921 als Leiter der legislativen Abteilung und war in dieser Funktion für die Erstellung der Entwürfe der sozialpolitischen Gesetze, „Vollzugsanweisungen“ und Verordnungen verantwortlich.⁷ Der umfangreiche, 1921 geschriebene Aufsatz „Die Sozialpolitik im neuen Österreich“, ein Nebenprodukt der damaligen Tätigkeit Pribrams als leitender Beamter des Sozialministeriums, ist eine ebenso profunde Darstellung wie Evaluierung der sozialpolitischen Reformen nach dem Krieg.

In diesem Aufsatz gibt Pribram (1921, S. 616ff; weitere Seitenangaben im Text beziehen sich auf diesen Aufsatz) zunächst eine kurze Charakterisierung der politischen Situation in den ersten zweieinhalb Jahren der neuen österreichischen Republik. In der ersten Periode nach der „durch die Niederlage erzwungenen Entstehung“ bis Anfang März 1919 ging es darum, in dem „chaotischen Zustand des Wirtschaftslebens“ rasch Maßnahmen zu setzen, „sollte nicht die soziale Ordnung völlig zerstört werden.

Der Einfluss der sozialdemokratischen Partei, die nach dem Umsturz eine Koalitionsregierung mit der Christlichsozialen Partei gebildet hatte, gewinnt dank der tatkräftigen Entschlossenheit ihrer Führer eine entscheidende Bedeutung.“ Die zweite Periode war geprägt durch die kommunistischen Revolutionen in Bayern und in Ungarn, welche „die Gefahr einer ähnlich revolutionären Bewegung auch für Österreich heraufbeschwören“. Die dritte Periode reicht vom Sturz der kommunistischen Herrschaft in Ungarn im Sommer 1919 bis zu den Neuwahlen im Oktober 1920. „Die gärende revolutionäre Stimmung, die auch breite Schichten der Arbeiterschaft ergriffen hatte, beruhigte sich.“ Der Verfall des Wechselkurses der Krone führte zu einer sich beschleunigenden Inflation, erzeugte aber gleichzeitig eine Exportkonjunktur. In dieser Situation nahm die Rolle der Gewerkschaften in Wirtschaft und Politik weiter zu, „in hastigem Tempo vollzieht sich nunmehr der restliche Ausbau der sozialpolitischen Gesetzgebung“. Auch in der vierten Periode, die im Herbst 1920 begann, „kommt das Wirtschaftsleben zu keiner ruhigen Entwicklung“, vor allem wegen der sich weiter beschleunigenden Inflation. „Die sozialpolitische Tätigkeit der Regierung aber gelangt nach dem Ausscheiden der sozialdemokratischen Führer aus dem Kabinett fast völlig zum Stillstand. So sind die bisherigen Leistungen der sozialpolitischen Gesetzgebung und Verwaltung fast sämtlich mit dem Namen des sozialdemokratischen Staatssekretärs Ferdinand Hanusch verknüpft“ (S. 618).

Pribrams Liste der in diesem Zeitraum beschlossenen sozialpolitischen Maßnahmen umfasst 89 sozialpolitische Gesetze, „Vollzugsanweisungen“ und Verordnungen. Im Folgenden wird auf die Aussagen Pribrams zu den wichtigsten dieser Maßnahmen etwas näher eingegangen.

Für den Gegenstandsbereich seines Aufsatzes definierte Pribram (S. 618f) Sozialpolitik als „Summe der Maßnahmen, die den Interessen der Arbeiter und Angestellten dienen, mit Ausschluss der Sozialversicherung,⁸ jedoch einschließlich der Einrichtungen zur Unterstützung der Arbeitslosen“. Voraussetzung für den massiven Durchbruch der Sozialpolitik nach dem Krieg war, dass die konservativen Kräfte, die früher solchen Forderungen aus der Arbeiterschaft Widerstand geleistet hatten, nun bereit waren, „auch radikaleren sozialpolitischen Maßnahmen zuzustimmen, um die nach der Niederlage der Militärmacht aufs tiefste erregte Stimmung der Arbeiterschaft zu beruhigen“. Dennoch, so betont Pribram zu Beginn seines Aufsatzes, entsprang „alle Sozialpolitik, mag sie sich scheinbar noch so radikal gebärden, konservativen Instinkten; immer will sie das Bestehende erhalten, ... die schwankend gewordenen Grundlagen der geltenden Wirtschaftsordnung pölzen und festigen“ (S. 215).

Der längste Abschnitt des Aufsatzes ist den Maßnahmen der „Arbeitslosenfürsorge“ gewidmet. In der ersten Periode ging es vor allem darum, den Lebensunterhalt der von der Kriegsfront zurückflutenden Arbeiter-

massen einigermaßen zu sichern, um die Ausbreitung einer revolutionären Stimmung so weit wie möglich zu verhindern. Dem Ziel der Erhaltung einer möglichst hohen Beschäftigung diene die Verkürzung der Arbeitszeit durch die Einführung des Achtstundentags zunächst in den fabrikmäßigen Betrieben im Dezember 1918, die genau ein Jahr später auf alle Beschäftigten ausgeweitet wurde. Unmittelbar noch wichtiger war die Einführung der „Unterstützung der Arbeitslosen“, die noch vor Errichtung der Republik am 6. November 1918 erfolgt war. Angesichts der dringenden Notsituation gab es kaum eine Diskussion darüber, dass „die Kosten der Unterstützung aus Staatsmitteln mit Hilfe der Notenpresse bestritten werden mussten“ (S. 631). Dabei hatte man das Ziel vor Augen, die arbeitslosen Heimkehrer durch Arbeitsvermittlung möglichst rasch wieder ins Erwerbsleben zurückzuführen. Daraus ergab sich die Notwendigkeit einer engen Anbindung der Organe der Unterstützung an jene der Arbeitsvermittlung. Solche Organe gab es bereits als Arbeitsnachweise, die von einzelnen Berufsgewerkschaften oder auf kommunaler Ebene eingerichtet waren, allerdings nicht für alle Berufe und nicht in allen Regionen. Es war keine geringe Leistung der Verwaltung, dass es gelang, eine flächendeckende Organisation für diese Aufgaben „binnen weniger Tage aufzurichten, leistungsfähig zu machen und zu erhalten“. Die Auszahlung der aus dem Staatsbudget finanzierten Unterstützungsleistungen wurde den Anstalten der gemeinnützigen Arbeitsvermittlung übertragen. Dabei hat sich, wie Pribram betont, „das System der gemischten Verwaltung, des Zusammenwirkens der Beamten mit den Vertretern der beteiligten Kreise der Unternehmer und der Arbeiter sehr gut bewährt“ (S. 632). Als Grundlage der Bemessung der Arbeitslosenunterstützung diente die Bemessungsgrundlage der Krankenversicherung aus dem letzten Arbeitsverhältnis, erhöht um die inzwischen eingetretene Veränderung der Kaufkraft des Geldes. Pribram sieht die Arbeitslosenunterstützung als wichtigste Maßnahme zur Beruhigung der politischen Situation in jener kritischen Periode, in der die revolutionäre Bewegung von Ungarn bzw. Bayern auf Österreich überzugreifen drohte.

Die Konjunkturbelebung und die beschäftigungspolitischen Maßnahmen – neben der Verkürzung der Arbeitszeit die Verfügung temporärer Kündigungsverbote bzw. Einstellungsverpflichtungen für Betriebe mit mehr als 15 Beschäftigten – führte binnen eines Jahres zu einem unerwartet starken Rückgang der Arbeitslosigkeit. Es war nun die Zeit gekommen, die ursprünglich als Provisorium eingeführte und mehrmals verlängerte Arbeitslosenunterstützung in ein dauerhaftes System der Arbeitslosenversicherung überzuführen, wie es von den Gewerkschaften und von der Sozialdemokratischen Partei gefordert wurde. Pribram erörtert in seinem Aufsatz mehrere Systemfragen, die sich bei der Ausgestaltung einer gesetzlichen Arbeitslosenversicherung stellten.⁹ Auf eine versicherungs-

technische Kalkulation der Risiken sowie auf eine Trennung der Arbeitslosenversicherung von der staatlichen Verwaltung, wie sie den Grundsätzen der Sozialpolitik der Vorkriegszeit entsprochen hätten, wurde von vornherein verzichtet. Nach der neuen Regelung wurden die Kosten der Arbeitslosenversicherung je zu einem Drittel vom Arbeitnehmer, vom Arbeitgeber und vom Staat getragen. Von der anfänglichen Absicht der Regierung, die Versicherung nach Branchen zu differenzieren, wurde ebenso Abstand genommen wie von Forderungen von Seiten einzelner Bundesländer nach regionaler Differenzierung. Für die Entscheidung, „eine Risikogemeinschaft aller Erwerbszweige des ganzen Staatsgebiets herzustellen“, war die Erkenntnis maßgeblich, dass die „Arbeitslosigkeit in ihren wichtigsten Erscheinungsformen durch ganz unbestimmbare wirtschaftliche und politische Ereignisse bestimmt ist“ (S. 639).¹⁰ Darüber hinaus sprachen auch die einfachere und kostengünstigere Verwaltung, bzw. der hohe Aufwand, den ein differenziertes System erfordert hätte, für eine einheitliche Risikogemeinschaft.

Die Höhe der Arbeitslosenunterstützung betrug zuerst 75 Prozent, für Familienerhalter 100 Prozent des gesetzlichen Krankengeldes. Die Bezugsdauer wurde mit 12 Wochen festgelegt, in Krisenzeiten 20 Wochen, bald darauf erhöht auf 30 Wochen. Das Gesetz über die Arbeitslosenversicherung wurde im März 1920 beschlossen. Die Regierungsvorlage, die Pribram erstellt hatte, wurde „ohne wesentliche Änderungen debattelos zum Gesetze erhoben“ (S. 637).

Weitere Fragen wie die Entscheidung zwischen einem „allgemeinen Arbeitsnachweis“ und einem System von Facharbeitsnachweisen bzw. über ein Monopol für die Anstalten der Arbeitsvermittlung und eines allfälligen Vermittlungszwangs ließ das Gesetz offen. Die im Rahmen der provisorischen Regelung geschaffene Behördenorganisation wurde beibehalten. Die oberste Leitung der Arbeitslosenfürsorge wurde dem Ministerium (Staatsamt) für soziale Verwaltung übertragen.

Das Betriebsrätegesetz wurde in der zweiten Periode, also in der Zeit der „tiefsten Gärung, der bedrohlichsten Gefährdung des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens“ (S. 647) beschlossen. Unter dem Druck der Forderungen nach einer grundlegenden Änderung der Wirtschaftsordnung hatte die Regierung eine Sozialisierungskommission unter dem Vorsitz von Otto Bauer eingesetzt, der auch Pribram als Vertreter des Sozialministeriums angehörte. Die Sozialisierungskommission erstellte mehrere Gesetzesvorlagen, von denen aber „nur jener über die Betriebsräte ernste praktische Bedeutung erlangt hat“ (S. 645). Die bürgerlichen Parteien stimmten dem Betriebsrätegesetz zu, um drohende Sozialisierungsmaßnahmen zu verhindern oder zumindest hinauszuzögern, indem es „eine dringende Forderung der Arbeiterschaft befriedigte, ohne ernstlich in die kapitalistische Wirtschaftsordnung einzugreifen“.

Bei Kriegsende waren in den Rüstungsbetrieben der Militärverwaltung und bald darauf „in fast allen Großbetrieben Arbeiterausschüsse oder ‚Betriebsräte‘ – wie sie sich mit dem Schlagworte der revolutionären Terminologie vielfach nannten – eingesetzt worden“. Ziel des Gesetzes war, diese Bewegung „in geordnete Bahnen zu lenken, vor allem durch Regelung des Wahlverfahrens und durch gesetzliche Begrenzung des Aufgabenkreises dieser Ausschüsse“ (S. 647). Konflikte zwischen alternativen Ideenrichtungen bei der Gestaltung des Gesetzes sieht Pribram zwischen dem Sozialisierungskonzept der Sozialdemokratischen Partei, der Politik der sozialdemokratischen Gewerkschaften, „die zwar theoretisch die Lehre vom Klassenkampf und das Ziel einer Vergesellschaftung der Produktionsmittel verfocht, sich aber in der Praxis ausschließlich die Aufgabe setzt, im Rahmen der geltenden Wirtschaftsordnung den Arbeitern möglichst günstige Arbeits- und Lohnbedingungen zu sichern“, und „dem Ideenkreis des Syndikalismus, der den Arbeitern des Betriebs auch die Herrschaft über diesen sichern will“ (S. 645f).

Der im ursprünglichen Entwurf enthaltene Aufbau einer zusammenfassenden Organisation von Arbeiterräten auf der Grundlage der Betriebsräte wurde bei der parlamentarischen Behandlung eliminiert. Das Gesetz sah keine Mitbestimmung des Betriebsrats in der Geschäftsführung vor und nur gewisse Einspruchsrechte bei der Kündigung von Beschäftigten. Eine Kontrollfunktion erhielten die Betriebsräte durch das Recht auf Information über die finanzielle Lage des Unternehmens und über die Löhne sowie durch die Entsendung von zwei Vertretern in den Verwaltungsrat (heute Aufsichtsrat) von Kapitalgesellschaften. Letztlich entschied das Betriebsrätegesetz zwischen den diskutierten Alternativen im Sinne der gewerkschaftlichen Orientierung. Durch die Abgrenzung des Aufgabenkreises der Betriebsräte, insbesondere dadurch, dass es diesen den Abschluss von Lohnvereinbarungen nur ergänzend zu den Branchenkollektivverträgen, so weit in diesen vorgesehen, gestattete, entschied das Gesetz die „Kardinalfrage der Lohnpolitik eindeutig im Sinne des gewerkschaftlichen Prinzips. Den syndikalistischen Bestrebungen ist damit ein Riegel vorgeschoben“ (S. 651). Das Betriebsrätegesetz trug dazu bei, den „Einfluss kommunistischer Agitation“ zurückzuhalten, indem „die Gewerkschaften bei den Wahlen die Betriebsräte zum Großteil mit ihren Vertrauensmännern zu besetzen und derart jedes eigenmächtige Vorgehen der Betriebsräte von vornherein zu verhindern [vermochten]“ (S. 656).

Mit dem im Februar 1920 beschlossenen Arbeiterkammergesetz wurde eine Forderung der Gewerkschaftskommission nach „Schaffung von reinen Interessenvertretungen der Arbeiterschaft auf möglichst breiter Grundlage“ erfüllt, auch gegenüber mancher Skepsis, der zufolge davon „insbesondere außerhalb Wiens eher eine Schwächung als eine Hebung der Machtstellung“ der Gewerkschaften zu erwarten war. Daher wurde be-

sonders darauf geachtet, „dass der Wirkungskreis der Arbeiterkammern nicht etwa auf sozialpolitische und sonstige, die Interessen der Arbeiterschaft unmittelbar berührende Angelegenheiten beschränkt, sondern auf alle zur Kompetenz der Handelskammer gehörigen Fragen der Wirtschaftspolitik, insbesondere auch der Handelspolitik, der Steuerpolitik erweitert, dass auch die Konsumentenpolitik im allgemeinen einbezogen werde“ (S. 670).

Der Aufsatz behandelt noch zahlreiche andere Sozialgesetze, z. B. das Heimarbeitsgesetz, das Hausgehilfengesetz, das Arbeiterurlaubsgesetz, mit dem der Anspruch auf einen 8- bis 14-tägigen bezahlten Urlaub eingeführt wurde, und andere. Eine große Bedeutung für die Erhaltung des sozialen Friedens hatte in der Situation einer anhaltend hohen bzw. sich ab 1921 dramatisch beschleunigenden Inflation¹¹ das Kollektivvertragsgesetz (Gesetz über die Einigungsämter und die kollektiven Arbeitsverträge, Dez. 1919). Die Kollektivverträge waren die Grundlage für eine immer raschere Anpassung der Löhne an die steigenden Kosten der Lebenshaltung. „Gerade auf diesem Gebiet haben im Dienste des sozialen Friedens die Gewerkschaftssekretäre eine kaum noch ausreichend gewürdigte Arbeit geleistet, vielfach im Kampf gegen zwei Fronten: gegen die widerstrebenden Unternehmerverbände und gegen die von der kommunistischen Agitation geschürte Disziplinlosigkeit in den Reihen der eigenen Genossen“ (S. 658). Langfristig besteht die Bedeutung des Kollektivvertragsgesetzes darin, dass es die kollektiven Lohnverträge mit Zwangswirkung ausstattete. In der Industrie waren Kollektivverträge schon vor dem Weltkrieg keine Seltenheit, doch es fehlte die Zwangswirkung, da Unternehmen meist auch dann ausscheren konnten, wenn sie dem vertragsschließenden Verband angehörten („Abdingbarkeit“). Als Tarifbehörde wurden die Einigungsämter bestimmt, bei denen die Verträge zu hinterlegen waren. Auch die Möglichkeit der „Satzung“ eines Kollektivvertrags war im Gesetz enthalten. Pribrams Aufsatz behandelte schließlich auch die Arbeitsbehörden – neben den Einigungsämtern v. a. die sog. „Industriellen Bezirkskommissionen“, die in zahllosen Fällen als Instanzen der Vermittlung in Arbeitskonflikten tätig wurden.

Als Verantwortlicher für die Erstellung der Regierungsvorlagen für die große Welle der Sozialgesetze nach dem Ersten Weltkrieg hat sich Karl Pribram voll in den Dienst der Aufgabe der Erhaltung des sozialen Friedens im Rahmen einer dabei veränderten kapitalistischen Wirtschaftsordnung gestellt, mit dem Ziel einer „verständnisvollen, auf friedfertige Beilegung abzielende Behandlung und Bereinigung“ (S. 626f) sozialer Konflikte. Die Bereitschaft zu sozialen Kompromissen war auf politischer Ebene allerdings nicht von langer Dauer. Nach dem Ende der Koalitionsregierung gingen konservative Kräfte bald daran, den „revolutionären Schutt“, als welchen sie die Sozialgesetze denunzierten, wegzuräumen. Dennoch

bleibt Pribrams Leistung richtungsweisend. Viele wesentliche Regelungen der damaligen sozialpolitischen Reformen bestehen bis heute oder haben sich als Grundlage für den Ausbau des Sozialstaats in der Zweiten Republik bewährt.

Theorie der Sozialpolitik: Pribrams Tätigkeit bei der ILO und an der Universität Frankfurt (1921-1933)

Als Pribram infolge seiner hervorragenden Expertise im Bereich der Sozialpolitik die Leitung der „Abteilung für Statistik und Forschung“ des 1919 gegründeten „Internationalen Arbeitsamtes“ (International Labour Organization, ILO) angeboten wurde, nahm er diese Gelegenheit, sich wieder der Forschung zuzuwenden, wahr und übersiedelte 1921 nach Genf. 1929 verheiratete sich Karl Pribram mit der ebenfalls aus Wien stammenden Völkerbund-Beamtin Edith Körnei.

Die Berufung an die Universität Frankfurt im Jahre 1928 – drei Jahre nach der Berufung Joseph Schumpeters nach Bonn – markiert den Höhepunkt der Karriere und des internationalen Ansehens Karl Pribrams. Endlich, im Alter von 51 Jahren, hatte er sein persönlich wohl wichtigstes Ziel erreicht, als Universitätsprofessor sich ganz seinen wissenschaftlichen Interessen widmen zu können.

In dieser Zeit publizierte Pribram – neben mehreren Artikeln zu Fragen der Arbeitsstatistik – zahlreiche Arbeiten zu einer Theorie der Sozialpolitik. In diesen Aufsätzen analysierte und klassifizierte er unterschiedliche sozialpolitische Ansätze im Kontext zentraler alternativer Begriffe wie Kollektivismus/Individualismus und Universalismus/Nominalismus, für die er später die allgemeine Formel „*patterns of thought*“ entwickelte.

Pribram (1932a, S. 185) definiert Sozialpolitik als „Inbegriff von Maßnahmen und Einrichtungen, die auf die Minderung des aus dem Prinzip der Selbstverantwortlichkeit resultierenden wirtschaftlichen Risikos der Arbeiter (und anderer wirtschaftlich schwachen Gruppen der Bevölkerung) abzielen“. ¹² Die soziale und politische Wirkung der Sozialpolitik hängt ab von der Gesamtkonzeption der Gesellschaftsordnung, in die die Sozialpolitik eingebettet ist. Pribram (ebd. S. 181) nennt vier solche Gesamtkonzeptionen: eine individualistische, die „von überwiegend utilitaristischen Erwägungen getragen wird“, und drei kollektivistische: eine „kollektivistisch-konservative“ Sozialpolitik, welche „die Erhaltung der bestehenden Kollektiveinheit des Staates, der ‚Gesellschaft‘ oder der Nation als Aufgabe der Sozialpolitik“ betrachtet; eine „kollektivistisch-revolutionäre“, in der die zunehmende Macht der Arbeiterklasse dem Ziel eines späteren Umsturzes der bestehenden Wirtschaftsordnung dient; und eine „kollektivistisch-evolutionäre“, in der die Sozialpolitik als ein „Instrument im unaufhaltsam sich

vollziehenden Prozess einer Umgestaltung der herrschenden Wirtschaftsordnung“ fungiert. Die Unterschiede zwischen diesen Konzeptionen ergeben sich aus unterschiedlichen politischen Strategien, wie die Mängel der bestehenden Ordnung korrigiert werden sollen.

Ein großer Teil des Artikels beschäftigt sich mit der kollektivistisch-evolutionären Orientierung der Gewerkschaften. Die gewerkschaftlichen Errungenschaften der Vorkriegszeit (kollektive Lohnverhandlungen, Arbeitslosenversicherungen, Pflicht-Kranken- und Unfallversicherung) widersprechen dem Prinzip der individuellen Verantwortung nicht, solange sie auf freiwilliger Teilnahme oder statistischem Risikokalkül beruhen. Pribram (1932b, S. 435) erklärt die massive Welle sozialpolitischer Maßnahmen nach dem Weltkrieg damit, dass „in Perioden der außerordentlich starken Häufung von Risiken ... immer finanziell leistungsfähigere Körperschaften des öffentlichen Rechts mit der Krisenunterstützung und Wohlfahrtsfürsorge helfend oder ergänzend eintreten [müssen]“. Allerdings setzte sich die Tendenz zur Verlagerung der sozialen Verantwortung auf den Staat in den 1920er-Jahren fort. Nachdem die Aussichten auf eine Änderung der bestehenden Ordnung geschwunden waren, verwendeten die Gewerkschaften Argumentationen, mit denen sie die Funktionslogik des kapitalistischen Systems implizit akzeptierten (z. B. Nachfrageargument zur Begründung von Lohnerhöhungen). Die Sozialpolitik spielte eine wesentliche Rolle in der Konzeption einer Wirtschaftsdemokratie des „Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes“, die eine schrittweise Einführung und Ausdehnung von Elementen der Wirtschaftsplanung im Kapitalismus anstrebte. Wenn dabei auch die grundlegende Änderung dieser Ordnung als Ziel genannt wurde, so hielt Pribram dies für ein bloßes Lippenbekenntnis.

Im Sinne des Postulats der Wertfreiheit der Wissenschaft vermied Pribram explizite Urteile über die von ihm behandelten Konzeptionen der Sozialpolitik. Zwischen den Zeilen kommt dennoch eine zunehmend skeptische Haltung gegenüber sozialpolitischen Maßnahmen und staatlichen Interventionen in die Marktwirtschaft zum Ausdruck. Diese Skepsis verstärkte sich nach seiner Emigration in die USA, zu der er nach der Machtübernahme der Nationalsozialisten gezwungen war.

Die Zeit der Emigration

Bereits 1931 war Pribram gemeinsam mit John M. Keynes zu Vorlesungen über „Unemployment as a World Problem“ von der Harris Memorial Foundation nach Chicago eingeladen worden – seine erste Amerika-Reise, auf der er Kontakte knüpfte, die sich bald als sehr hilfreich erweisen würden. Im Jänner 1933, knapp vor der Machtübernahme der Nationalso-

zialisten, erschien sein Beitrag für die Festschrift zum 70. Geburtstag Werner Sombarts, des damals berühmtesten Nationalökonomen Deutschlands.¹³ Der biografischen Einleitung seiner postumen Theoriegeschichte zufolge¹⁴ wurde Pribram nach dem 30. Jänner nicht, wie andere Professoren jüdischer Herkunft, sofort seines Postens enthoben, sondern setzte seine Vorlesungstätigkeit fort – vermutlich, weil er österreichischer und nicht deutscher Staatsbürger war. Wenn er zunächst noch nicht an die Dauerhaftigkeit dieser fatalen Wende in der politischen Entwicklung Deutschlands glauben wollte, so musste er sich durch die zunehmende Brutalität und Aggressivität der Anhänger des Nationalsozialismus auch an der Universität bald eines Besseren belehren lassen.

Er nahm ein Angebot aus den USA für eine zweijährige Forschungstätigkeit an der Brookings Institution in Washington, D. C., an und verließ gegen Ende 1933 Deutschland. In den folgenden zwei Jahren erarbeitete Pribram an der Brookings Institution die Studie „Cartel Problems: An Analysis of Collective Monopolies“. Danach arbeitete Pribram wieder als Beamter. Als er 1935 im Zuge der von der Roosevelt-Administration durchgeführten Neugestaltung der amerikanischen Sozialpolitik in das „Social Security Board“ berufen wurde, kam ihm seine reiche sozialpolitische Erfahrung zugute. Ab 1942 war er als Senior Economist in der „US Tariff Commission“ tätig, von der er 1951 – also erst im Alter von 74 Jahren – in Pension ging.

Das 1949 veröffentlichte Buch „Conflicting Patterns of Thought“ lässt Pribrams zunehmende Sympathien für den traditionellen Wirtschaftsliberalismus der Österreichischen Schule erkennen, wie aus mehreren Bezugnahmen auf Veröffentlichungen von Friedrich Hayek und Ludwig Mises deutlich wird. Aber er teilte nicht die Auffassung dieser Autoren, dass Sozialpolitik, die über das Mindestmaß der bloßen Existenzsicherung hinausgeht, zwangsläufig zum Sozialismus führt. Pribram (1949, S. 78) blieb bei seiner Überzeugung, dass „die Erfahrung lehrt, dass gravierende Unterschiede in den wirtschaftlichen Chancen höchst nachteilig oder sogar gefährlich für die wirtschaftliche und soziale Ordnung in bestimmten Phasen der wirtschaftlichen Entwicklung sind“. In dem Buch werden die früher entwickelten sozialphilosophischen Konzepte,¹⁵ weit über ökonomische Fragestellungen hinausgehend, auf Fragen der Weltpolitik, von Krieg und Frieden, Kunst, Wissenschaft und Religion angewendet. Seine Beachtung in der Literatur blieb indes sehr gering.

Im Vorwort zu seiner Schrift „Die Entstehung der individualistischen Sozialphilosophie“ ist von einem „Plan des Verfassers, eine Geschichte der nationalökonomischen Ideenrichtungen zu schreiben“, die Rede. Schon 1908 hatte Pribram eine Abhandlung über „Die Idee des Gleichgewichtes in der älteren nationalökonomischen Theorie“ (d. h. in den Schriften der merkantilistischen und physiokratischen Ökonomen) veröffentlicht. In vie-

len seiner späteren Aufsätze zu Fragen der Theorie und Politik bildete die Einordnung der jeweiligen Problematik in den breiteren ideengeschichtlichen Kontext einen zentralen Gesichtspunkt. Der systematischen Realisierung seines Planes konnte sich Karl Pribram jedoch erst nach seiner Pensionierung widmen. Von ihrer Konzeption her ist Pribrams „History of Economic Reasoning“ (1983) in gewissem Sinne komplementär zu Joseph Schumpeters „History of Economic Analysis“. Pribrams Hauptinteresse galt nicht der Entwicklung der analytischen Werkzeuge der Wissenschaft, sondern den fundamentalen Kategorien und Ideen, die explizit oder implizit der ökonomischen Wissenschaft wie auch der Ökonomie selbst zugrunde liegen.¹⁶

Wie schon in der „Entstehung der individualistischen Sozialphilosophie“ lässt Pribram in seiner „History of Economic Reasoning“ die Entwicklung des ökonomischen Denkens mit dem Universalismus der scholastischen Theorie einsetzen und verfolgt das Hauptmotiv seiner Untersuchung, den polaren Gegensatz zwischen Universalismus und Nominalismus, bis in die Gegenwart. Mit dem Triumph der anglo-amerikanischen Ökonomie in der Gesamtheit der westlichen Industrieländer nach 1945 ist allerdings diese Polarität der Entwicklung, wie sie etwa im Gegensatz der deutschen Historischen Schule zur Marshall'schen Neoklassik bzw. zur Österreichischen und zur Lausanner Schule zum Ausdruck gekommen war, zu einem Ende gekommen. Ein neuer Gegenpol ist dem westlichen, individualistischen Wirtschaftssystem in den „sozialistischen“, auf der dialektischen Lehre beruhenden Ökonomien erwachsen. Pribrams Werk verfolgt allerdings noch andere Aspekte der Theorieentwicklung: die Bedeutung einzelner grundlegender Kategorien wie z. B. des Gleichgewichtskonzepts, der verschiedenen Kausalitätsbegriffe; der Frage, inwieweit die Entwicklung der ökonomischen Theorie als Reaktion auf jeweils aktuelle Problemstellungen begreifbar ist oder sich unabhängig davon vollzog, und andere. Die zahlreichen unterschiedlichen Motive und Ansätze seiner Geschichte des ökonomischen Denkens in ein System zu bringen, hat Karl Pribram allerdings nie unternommen. Sein Hauptmotiv, der Gegensatz von Universalismus und Individualismus, ist vor allem für die Zeit vor Adam Smith von Bedeutung, später aber, v. a. was die Darstellung der ökonomischen Theorie und ihrer Entwicklung im Detail betrifft, von beschränkter Ergiebigkeit. Dies könnte Pribram zur Erweiterung des Ansatzes seiner Untersuchungen bewogen haben. Wenn er bei der Behandlung der zeitgenössischen Theorieentwicklung einen zunehmenden Verlust einheitlicher Gesichtspunkte feststellt, deren aber jede Wissenschaft bedürfe, so trifft dies *mutatis mutandis* auch auf sein eigenes Werk zu. Aber auch die allergrößten unter den ökonomischen Dogmenhistorikern sind an dem Anspruch letztlich gescheitert, die ungeheure Komplexität des ökonomischen Denkens in ein entwicklungsgeschichtliches System zu bringen.

Vor allem als Historie der Sozialphilosophie ist Pribrams Werk dennoch eine beachtliche Leistung.

Trotz des hohen Alters, das Pribram erreichte, konnte er das Buch nicht vollenden. Die von Pribram hinterlassenen Manuskripte konnten erst nach beträchtlicher Editionsarbeit zehn Jahre nach dem Tod des Autors erscheinen. Seither gilt Pribrams „Geschichte des ökonomischen Denkens“ als eine der wichtigsten Gesamtdarstellungen der ökonomischen Theoriegeschichte, die in vielen einschlägigen Publikationen zitiert wird.

Anmerkungen

- ¹ Alle biografischen Angaben dieses Beitrags stammen von Edith Pribram, geb. Körnei, enthalten in Pribram (1983) xiii-xlvii, als Quelle. Sie wurde nicht in die deutsche Übersetzung des Werkes (Pribram 1992) übernommen.
- ² Wie William Johnston (1974, S. 315) bemerkt, ist ungeklärt, „ob diese Termini (Universalismus – Individualismus, G. Ch.) ihren Ursprung bei Spann oder bei Karl Pribram haben. Während Spann 1905 die Deduktion oder die Untersuchung von Grundsätzen gegen Induktion oder empirisches Forschen abgrenzte, untersuchte er 1911 die Polarität Universalismus-Individualismus, ohne Pribrams Artikel von 1908, in dem dieser die beiden letztgenannten Termini vorgelegt hatte, zu erwähnen“ (Johnston 1974, 315).
- ³ Pribram (1922) 367 (Zitat von Max Weber).
- ⁴ Sie wurde in der Reihe „Zeitfragen aus dem Gebiete der Soziologie“ veröffentlicht, wie Schumpeters „Krisis des Steuerstaates“. Siehe dazu ausführlicher Chaloupek (1987).
- ⁵ Pribram (1918) 56.
- ⁶ Von dieser Schrift scheint sich Pribram später distanziert zu haben. Sie findet sich nicht in der Bibliografie im Anhang zu Pribram (1983).
- ⁷ Er hat in dieser Funktion nach eigener Aussage „eine große Zahl“ der in dem Artikel behandelten „Gesetze und Vollzugsanweisungen entworfen. Die anderen wurden zumeist von Min.-Rat Dr. Adler vorbereitet“ (Pribram [1921] 625, FN 6).
- ⁸ Damit meinte Pribram nicht, dass die Sozialversicherung kein Teil der Sozialpolitik sei. Eine Kranken- und Unfallversicherung für gewerbliche Arbeitnehmer war bereits 1887/88 eingeführt worden. Die neuen sozialpolitischen Maßnahmen stützten sich vielfach auf diese Kranken- und Unfallversicherung als Beitragsgrundlage. Die wichtigen sozialpolitischen Maßnahmen nach dem Weltkrieg wurden in den anderen Bereichen gesetzt.
- ⁹ Eine ausführliche Behandlung von spezifischen Fragen der Verwaltung des Systems findet sich in dem im selben Heft des „Archivs für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik“ erschienenen Aufsatz von Pribrams Mitarbeiter Karl Forchheimer (1921).
- ¹⁰ Pribram merkt dabei an, dass die Arbeitslosigkeit „nur in gewissen Saisongewerben eine Regelmäßigkeit erkennen lässt“ – für diese Art wird bis heute immer wieder die Einführung einer Differenzierung in Form des *experience rating* diskutiert, aber ohne Konsequenz.
- ¹¹ Pribram hat seinen Aufsatz im Mai 1921 abgeschlossen. Damals war die Inflation nicht unter Kontrolle, aber noch unter 10 Prozent pro Monat. Die eigentliche „Hyperinflation“ begann erst in der zweiten Hälfte des Jahres 1921, als sie auf 60 Prozent pro Monat anstieg und ihren Höhepunkt mit 124 Prozent im August 1922 erreichte. Die Stabilisierung trat mit Unterzeichnung der „Genfer Protokolle“ im Herbst 1922 ein.
- ¹² Pribram (1932a) 185.
- ¹³ Pribram (1933).

- ¹⁴ Pribram (1983) xxxii f.
¹⁵ Pribram (1912, 1917/18).
¹⁶ Ausführlicher Chaloupek (1993).

Literatur

- Chaloupek, Günther, Die schwere Geburt der Mixed Economy, in: Fink, G.; Pöll, G.; Riese, M. (Hrsg.), *Economic Theory, Political Power and Economic Justice*. Festschrift für Kazimierz Laski (Wien – New York 1987) 407-425.
- Chaloupek, Günther, Dogmengeschichte als Geschichte der ökonomischen Vernunft, Rezension von: Karl Pribram, *Geschichte des ökonomischen Denkens*, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 19/4 (1993) 598-602.
- Denkschrift der k.k. Statistischen Zentralkommission zur Feier ihres fünfzigjährigen Bestandes (Wien 1913).
- Forchheimer, Karl, Die Organisation der Arbeitslosenfürsorge in Oesterreich, in: *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik* 48 (1921) 707-730.
- Johnston, William M., *Österreichische Kultur- und Geistesgeschichte* (Wien 1974).
- Keynes, John M.; Pribram, Karl; Phela, E. J., *Unemployment as a World Problem* (Chicago 1931).
- Pribram, Karl, *Geschichte der österreichischen Gewerbepolitik 1740-1860*. Erster Band: 1740-1798 (Leipzig 1907; unveränderter Nachdruck Wien 2007).
- Pribram, Karl, Die Idee des Gleichgewichts in der älteren nationalökonomischen Theorie, in: *Zeitschrift für Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung* 17 (1908).
- Pribram, Karl, *Die Entstehung der individualistischen Sozialphilosophie* (Leipzig 1912).
- Pribram, Karl, Die Weltanschauungen der Völker und ihre Politik, in: *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik* 44/1 (1917/18).
- Pribram, Karl, *Die Grundgedanken der Wirtschaftspolitik der Zukunft* (Graz und Leipzig 1918).
- Pribram, Karl, Die Sozialpolitik im neuen Österreich, in: *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik* 48 (1921) 615-680.
- Pribram, Karl, Deutscher Nationalismus und deutscher Sozialismus, in: *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik* 49 (1922) 298-376.
- Pribram, Karl, Die Deutungen der Sozialpolitik, in: *Schmollers Jahrbuch* 56/2 (1932).
- Pribram, Karl, Das Problem der Verantwortlichkeit in der Sozialpolitik, in: *Festschrift für Carl Grünberg zum 70. Geburtstag* (Leipzig 1932b; unveränderter Nachdruck Glashütten im Taunus 1972).
- Pribram, Karl, Die vier Begriffe der Weltwirtschaft und ihre Problematik, in: Spiethoff, Arthur (Hrsg.), *Festgabe für Werner Sombart zur 70. Wiederkehr seines Geburtstags* 19. Jänner 1933 (München 1933) 211-240.
- Pribram, Karl, *Cartel Problems. An Analysis of Collective Monopolies in Europe with American Application* (The Brookings Institution, Washington, D. C., 1935).
- Pribram, Karl, *Conflicting Patterns of Thought* (Washington, D. C., 1949).
- Pribram, Karl, *A History of Economic Reasoning* (Baltimore und London 1983).
- Pribram, Karl, *Geschichte des ökonomischen Denkens*, 2 Bände (Frankfurt 1992).
- Rathenau, Walther, Die neue Wirtschaft, in: ders., *Gesammelte Werke*, Bd. V (Berlin (1918/1925) 179-261).
- Schumpeter, Joseph A., *History of Economic Analysis* (London und Boston 1954).

Zusammenfassung

Karl Pribram (1877-1973) ist unter Ökonomen vor allem als Verfasser des theoriegeschichtlichen Werks „History of Economic Reasoning“, postum 1983 erschienen, bekannt. Der vorliegende Artikel gibt einen Überblick über Pribrams gesamtes Werk, das sich auf eine Vielzahl von Themenbereichen erstreckt, darunter Wirtschaftsgeschichte, Geschichte der Sozialphilosophie und der ökonomischen Theorie, Sozialpolitik und mehrere Fragen der Wirtschaftspolitik. Der Hauptteil des Artikels ist Pribrams Darstellung der großen Phase der Sozialgesetzgebung am Beginn der Ersten Republik 1918 bis 1920 gewidmet, an der er als Leiter der legislativen Abteilung des neu gegründeten Sozialministeriums maßgeblich beteiligt war. Bald danach ging Pribram nach Genf zum Internationalen Arbeitsamt (ILO), bevor er auf einen Ökonomielehrstuhl der Universität Frankfurt berufen wurde. Nach Beginn der nationalsozialistischen Herrschaft emigrierte Pribram in die USA. Zentrales Thema seiner englischen Publikationen waren „*conflicting patterns of thought*“ zwischen Universalismus (Realismus) und Individualismus (Nominalismus). In seinen Grundüberzeugungen liberal orientiert, befürwortete Pribram eine Kombination von Marktwirtschaft und Sozialpolitik.

Abstract

Karl Pribram (1877-1973) is known among economists as author of the voluminous „History of Economic Reasoning“, published posthumously in 1983. The article surveys the work of Pribram which addresses a great variety of subjects, among which economic history, intellectual history, social philosophy, and problems of economic and social policy are the most important. The main subject of the present article is social policy legislation in the newly formed Austrian Republic immediately after World War I. At that time, in his capacity as director of the legislative department of the social ministry Pribram was responsible for preparing the draft laws for important initiatives, such as unemployment insurance, regulation of working hours, regulation of collective agreements, foundation of the Chamber of Labour, etc. Later Pribram moved to the International Labour Organisation (Geneva) before he was appointed to an economic chair at the University of Frankfurt. After the takeover of the National Socialists he emigrated to the United States. In pursuance of his favourite subject intellectual history and history of economic thought the central aspect of his English publications were “*conflicting patterns of thought*“ between universalism (realism) and individualism (nominalism). Basically liberal in his political orientation, he advocated a combination of market mechanism and social policy.

Key words/Schlüsselbegriffe: Karl Pribram, österreichische Sozialpolitik, Geschichte der Wirtschaftstheorie, Sozialphilosophie.

JEL codes: B30, I18, N34.

Lexis 360®

Ihre Absicherung im Arbeitsrecht

mit dem innovativsten Online-Portal zum Personalrecht

- ✓ Übersichtlich & Klar: Von den Grundlagen bis zu Spezialwissen
- ✓ Laufende Aktualisierung durch Experten
- ✓ Mehr als 200 Muster, Checklisten, Beispiele & Formulare



Alles rund ums Arbeitsrecht

Von Grundlagen bis Detailinfos aus Arbeitsrecht und Personalverrechnung. Alle Bestimmungen und Ansprüche im Blick behalten.



Lexis Briefings®

Von Experten verfasst, von Personalisten mitgestaltet: übersichtliche und verständliche Fachinformation in kürzestmöglicher Form ohne Details wegzulassen.



Laufende Aktualisierung

durch Österreichs Top-Experten. Benachrichtigungen zu Änderungen der Rechtslage.



Jetzt kostenlos testen: <https://Lexis.at/360hr>

BÜCHER

Geschichte der Geldtheorie

Rezension von: Jan Greitens,
Geld – Theorie – Geschichte, Metropolis,
Marburg 2019, 358 Seiten, gebunden,
€ 29,80; ISBN 978-3-731-61380-0.

Wer einmal versucht hat, Theorien über das Geld zu studieren, der weiß, wie leicht man sich dabei verlieren kann. Die Gefahr wird noch größer, wenn man zurück in die Geschichte blickt. Der Autor dieses Buches über die Geschichte der Geldtheorien ist sich dieser Gefahr sehr wohl bewusst und beginnt deshalb mit einer Beschreibung, was er alles nicht einbeziehen wollte oder konnte. Für den Leser und die Leserin ist wichtig zu wissen, dass moderne Geldtheorien nicht berücksichtigt werden, weil sie sich mit der philosophisch anmutenden Frage nach dem Wesen des Geldes nicht (mehr) befassen.

Fragen auf der Metaebene

Um dem Publikum eine gewisse Einordnung zu ermöglichen, werden im ersten Kapitel geschichtlich herausragende Definitionen der ökonomischen Wissenschaft aufgelistet, aber auch verschiedene dogmengeschichtliche Standpunkte zu der Frage, wie die Entwicklung dieser Wissenschaft in Zusammenhang mit der Wirtschaftsgeschichte dargestellt werden könnte oder sollte. Auch das zweite Kapitel, in dem die Geschichte des Geldes skizziert wird, trägt vorbereitenden Charak-

ter. Traditionelle Begriffe des Geldwesens, wie Scheidemünze, Schlag-schatz usw. werden leserfreundlich in separaten Kästen erläutert.

Im dritten Kapitel werden zentrale Fragen der Geldtheorie aufgeworfen: „Warum gibt es Geld und wie ist das Verhältnis zwischen Geld im engeren Sinne (Währung) und Geld im weiteren Sinne (Kredit)?“ (S. 96). Greitens antwortet zunächst mit den allseits bekannten Geldfunktionen, die allerdings nur beschreiben, wozu Geld dient, aber auch keine „Wesensdefinition“ liefern. Die Geldfunktionen (Tausch-, Zahlungs-, Wertaufbewahrungsmittel und Wertmaßstab) werden inhaltlich vertieft. In diesem Zusammenhang erfolgt der Hinweis, dass man eine reine Tauschwirtschaft, wie sie beispielsweise Marx am Anfang seines ökonomischen Hauptwerkes „Das Kapital“ unterstellt, historisch angeblich vergeblich sucht – eine Analyse von Homers Ilias zeigt etwas anderes.¹

Im weiteren Teil des dritten Kapitels, das die Gesamtüberschrift „Geld-Theorie“ trägt, werden dann abgehandelt: Geldformen und Geldmengen sowie Finanzsysteme (verschiedene Arten und Funktionen). Erst im fünften Abschnitt des dritten Kapitels treten wir der Geschichte der Geldtheorien ein wenig näher. Zunächst geht es um die Struktur dieser Theorien, genauer gesagt um die Suche nach einem Ordnungsschema, das dazu dienen soll, die Vielzahl von Geldtheorien überblicken zu können. Greitens diskutiert verschiedene Ansätze, die jeweils dichotom sind: *Currency-* oder *Banking-Principle*, Nominalismus oder Metallis-

mus, statische oder dynamische, kallaktische oder akallaktische Theorien – um sie alle als unzureichend zu verwerfen und sich schließlich der Theorie von Werner Ehrlicher über das Wesen des Geldes,² das in der Wertaufbewahrung bestehe, zuzuwenden. Dieser grundlegende Ansatz für ein Ordnungsschema wird mit anderen Unterscheidungen gekoppelt und dann mit den in der Literatur vorfindlichen Ansätzen aufgefüllt.

Der Leser und die Leserin sollten wissen, dass es der Autor für notwendig hält, die historischen Theorien in einem durchdachten Klassifikationschema zu präsentieren. Dem dienen auch die einleitenden Erörterungen über die Verzahnung von Wirtschafts- und Dogmengeschichte. Die vom Autor vertretene relativistische Position hat zur Konsequenz, dass die innerhalb des Schemas dargestellten Theorien nicht als potenziell wahre oder falsche Hypothesen über reale Zusammenhänge, sondern als historisch verschiedene Sichtweisen aufgefasst werden.

Damit ist eine Gefahr verbunden, auf die besonders der an realen Zusammenhängen interessierte Leser aufmerksam gemacht werden muss: Beim Lesen des dritten Kapitels darf man nicht vergessen, dass Theorien auch dann referiert werden, wenn bloß hypothetische Aspekte des Geldsystems beschrieben werden. Man ist ständig versucht, die Frage nach der gegenständlichen Wahrheit der aufgestellten Behauptungen zu stellen, auf die es dem Autor aber gar nicht ankommt.

Historische Geldtheorien

Das vierte und letzte Kapitel widmet sich dann endlich (nach 137 einführen-

den Seiten!) dem Thema des Buches: der Geschichte der Geldtheorien. Vor dem Leser und der Leserin liegen jetzt noch knapp 200 Seiten, gefüllt mit Gelehrsamkeit, wegen der er oder sie das Buch in die Hand genommen hat. Hier ein paar kurzgefasste Kostproben:

In Zeiten galoppierender Inflation, verursacht durch Münzverschlechterungen der Fürsten, begründet Nicolaus Oresmius 1357-1358 die Notwendigkeit der Stabilität des Geldwertes ökonomisch: Sie verhindere die Verarmung der Untertanen, die Bereicherung der Geldwechsler und Spekulanten, das Eindringen schlechten Geldes und den Rückzug internationaler Händler. Der nominale Wert der Münzen muss – nach Abzug der Prägekosten – dem Wert des darin enthaltenen edlen Metalls entsprechen. Geld wird als eine mehr oder weniger wertvolle Ware betrachtet, die auf dem Markt gegen andere Waren getauscht wird.

Nikolaus Copernikus baut 1526 die Warentheorie des Geldes nach zwei Seiten aus, indem er zwischen Schätzung und Geltung einer Münze unterscheidet. Die Geltung einer Münze entspricht dem nominalen, aufgeprägten Wert, zum Beispiel der Menge an Edelmetall, die dafür gekauft werden können soll; die Schätzung dagegen entspricht dem, was man wirklich für die Münze bekommt. Die Geltung einer Münze sollte für ihr normales Funktionieren stets ein wenig höher sein als ihre Schätzung, die vor allem vom Metallgehalt abhängt (andernfalls wird die Münze eingeschmolzen). Die Differenz zwischen beiden Merkmalen sollte den Aufwendungen der Münzer entsprechen. Aber auch wenn die Geltung dieser Norm entspricht, kann ein Zuviel an geprägten Münzen zu ihrer Entwertung führen, sodass sie eingeschmolzen

wird. In diesem Fall wird die Münze als solche geringer geschätzt, als sie – dem Metallgehalt nach – wert ist. Dieser Fall zeigt, dass die Unterscheidung zwischen Schätzung und Geltung durch eine dritte Kategorie ergänzt werden müsste – dem Wert der Münze, der in diesem Kontext durch ihren Metallgehalt definiert ist.

Jean Bodin führte in einer Streitschrift von 1566 die Teuerung in Frankreich auf fünf verschiedene Ursachen zurück, von denen die Zunahme des als Münzen zirkulierenden Edelmetalls die wichtigste ist. Deshalb gilt er als Vater der Quantitätstheorie, wonach die Preise von der Geldmenge abhängen.

In einer Richard Cantillon 1730 zugeschriebenen Schrift wird der Wert aller Güter – auch der von Gold und Silber – auf die Faktoren Boden und Arbeit zurückgeführt, „die zu ihrer Produktion erforderlich sind“ (S. 198). Cantillon favorisiert wie John Law den Boden als Geldbasis, weiß aber, dass dessen Wert nicht stabil ist – wie der anderer Waren auch. In Abhängigkeit von Angebot und Nachfrage schwankt der Marktwert um jenen von Arbeit und Boden bestimmten „inneren Wert“. Infolge Verrechnungen zirkulieren stets mehr Werte, als tatsächlich Bargeld in der Zirkulationssphäre vorhanden ist. Cantillon hat eine klare Vorstellung davon, dass die Umlaufgeschwindigkeit in etwa die gleiche Wirkung hat wie eine Veränderung der Geldmenge. Er entwickelt eine Theorie, wie sich ergiebigere Gold- und Silberquellen sukzessiv über eine Volkswirtschaft durch Erhöhung der Einkommen ausbreiten und dabei zu einer anderen Verteilung von Arm und Reich führen.

Im Streit zwischen der *Currency*- und der *Banking-School* vertritt Thomas

Tooke 1844 die letztere mit dem Ziel, den durch die Edelmetalldeckung eng begrenzten Rahmen des nationalen Kredits aufzulockern. Nicht die Geldmenge bestimme die Preise, sondern umgekehrt die Preise zusammen mit der zahlungsfähigen Nachfrage die Geldmenge. Sollte dabei das von der Bank of England emittierte Geld knapp werden, wird es durch Warenwechsel ersetzt, die die Funktion des Geldes übernehmen. Da Wechsel heutzutage kaum benützt werden, könnte man daraus die Schlussfolgerung ziehen (und sie ist auch von den Zentralbanken gezogen worden), dass die Geldmenge elastisch sein muss, um eine bestimmte Art von Krisen zu vermeiden. Im Grunde können damit alle Geldtheorien, die behaupten, Geld müsse knapp gehalten werden, als gescheitert angesehen werden.

In Greitens Zusammenfassung der klassischen Geldtheorie steht die Kontroverse zwischen der *Currency*- und der *Banking*-Interpretation der Verkehrsgleichung im Zentrum. Leider wird dabei die Position der ersteren Schule an einer Stelle falsch dargestellt: $M * V$ ist aus dieser Perspektive nicht die Wirkung, sondern die Ursache von $P * T$.

Deutschsprachige Geldtheoretiker

Im Abschnitt 4.4 werden einige deutschsprachige Geldtheoretiker berücksichtigt. Den Anfang macht ein Text von Johann Heinrich Gottlob Justi aus dem Jahre 1766. Greitens beendet diesen Abschnitt mit der staatlichen Theorie des Geldes von Georg Friedrich Knapp und berücksichtigt taxonomisch auch dessen Vorläufer. Für Knapp ist Geld das, was der Staat als solches festsetzt. Die wesentliche

Funktion des Geldes besteht darin, Schulden ultimativ tilgen zu können. Erwähnt wird, dass sich die *Modern Monetary Theory* auf Knapp beruft. Interessant ist auch die Einschätzung durch Ludwig von Mises, wonach Knapps Theorie überhaupt keine (ökonomische) Geldtheorie sei. Ähnlich das Urteil von Hilferding, Fisher und Schumpeter.

Bei der Darstellung der Wert- und Geldtheorie von Karl Marx unterlaufen dem Autor kleine, aber wichtige Ungenauigkeiten. So stellt sich bei Marx im einfachen Tausch der Wert einer Ware A nicht, wie Greitens schreibt, im Wert einer anderen Ware B dar, sondern in deren Gebrauchswert. Es ist auch nicht richtig, dass in diesem Verhältnis die eine Ware nur qualitativ und die andere nur quantitativ betrachtet wird – es ist immer eine bestimmte Gebrauchswertmenge, deren Wert in der Gebrauchswertmenge einer anderen Ware dargestellt wird.

Wie man des Öfteren und auch hier lesen kann, wird Marx, der den gesellschaftlichen Wert streng von seiner physischen Existenzform unterschieden hat, aufgrund einer Definition von Schumpeter (1965/2007, S. 367f) den Metallisten zugeordnet. Das trifft auf einen Teil seiner Geldtheorie zu, macht aber auch deutlich, dass eine dichotome Einteilung zu grob ist, um die Feinheiten der Marx'schen Theorie zu erfassen. Für Vertreter metallistischer Geldtheorien ist der Wert des Geldes identisch mit dem, was man dafür kaufen oder eintauschen kann (eine bestimmte Gebrauchswertmenge); für Marx ist diese aber nur eine Erscheinungsform eines dahinter verborgenen gesellschaftlichen Verhältnisses, das auch durch relativ wertlose Papierzettel – durch „Staatspapiergeld mit Zwangs-

kurs“³ – dargestellt werden kann. Seine Erklärung für den Übergang des Warengeldes zu bloßen Symbolen als Repräsentanten von Wert⁴ wäre zwar aus historischer Sicht zu kritisieren, weil sie die Rolle des Warenwechsels und der ersten nicht-staatlichen Banknoten übersieht, aber sie unterstellt keineswegs, dass Geld eine Ware ist oder durch eine solche „gedeckt“ ist. Durch welche Ware sollte denn Staatspapiergeld mit Zwangskurs gedeckt sein?

Neoklassik und Schumpeter

Nach den beiden Autoren in Abschnitt 4.5 werden Geldtheoretiker der Neoklassik präsentiert. Carl Menger macht den Anfang, der das Geld deduktiv aus dem Tausch entstehen lässt, ähnlich wie Marx, aber ohne dessen Wert- und Entwicklungstheorie. Irving Fisher formuliert in seinem Buch „The Purchasing Power of Money“ (1911) die Verkehrsgleichung mathematisch und bezieht dabei Depositen ein, obwohl er sie nicht als Geld betrachtet. Es scheint, dass er der Vater der Vorstellung ist, dass der Geldmultiplikator konstant ist, die sich mehr als ein halbes Jahrhundert später definitiv als falsch herausstellen sollte.⁵ Aus diesem Grund hätte vielleicht erwähnt werden müssen, dass Zentralbanken heutzutage nicht mehr versuchen, die Geldmenge zu steuern.

Mit Joseph A. Schumpeter wird der referierte Reigen von Geldtheoretikern beendet. Er steht dem Geldmultiplikator bereits 1918 skeptisch gegenüber, ebenso der Theorie, dass der Staat definiere, was Geld ist. Ansonsten stimmt er mit Knapps Nominalismus überein: Geld ist so etwas wie eine Theatermarke, ein Anteils- oder Anrechtsschein

am Sozialprodukt. Auf dieser Basis versucht er, verschiedene Geldtheorien (z. B. *Currency-* und *Banking-School*) durch kritische Würdigung theoretisch zu vereinen. Schumpeter steht in der von Macleod 1855 begründeten Tradition, wonach Banken Kredite aus dem Nichts produzieren; er weiß aber, dass die Möglichkeit einer unbegrenzten Kreditausweitung inflationär wirkt und durch die Bindung an etwas Wertvolles gebremst werden muss.

Gesamturteil

In dem sehr kurzen 5. Kapitel macht Jan Greitens noch einmal die Schwierigkeiten einer Klassifizierung der Geldtheorien deutlich und spannt den Bogen zur aktuellen Diskussion – ohne selber dazu Stellung zu nehmen. Insgesamt werden im 4. Kapitel 21 Geldtheoretiker sehr gedrängt besprochen, angefangen von ihrer Biografie über eine Analyse jeweils eines wichtigen Textes bis zur abschließenden Würdigung. Das Buch ist durchweg reich bebildert und verständlich geschrieben. Leider hat sich der Autor nicht die Mühe gemacht, ein Sachwortregister hinzuzufügen. Wer weiß schon auf An-

hieb, was ein *Price-Specie-Flow-Mechanism* ist, und vor allem, auf welcher Seite man das nachlesen kann? Insgesamt handelt es sich aber um ein gediegenes Buch, das sich wohltuend von manchen Druckwerken über die moderne Geldtheorie abhebt.

Georg Quaas

Anmerkungen

- ¹ Quaas (2016) 313ff.
- ² Ehrlicher (1965) 231-258.
- ³ Marx (1890) 141.
- ⁴ Ebendort 114f, 140f.
- ⁵ Poole (1970) 215.

Literatur

- Ehrlicher, Werner, Geldtheorie, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 4 (Stuttgart u. a. 1965).
- Marx, Karl, Das Kapital, Bd. 1 (Hamburg 1890), in: MEW 23 (Berlin 1986).
- Poole, William, Optimal Choice of Monetary Policy Instruments in a Simple Macro Model, in: The Quarterly Journal of Economics 84/2 (1970).
- Quaas, Georg, Die ökonomische Theorie von Karl Marx (Marburg 2016).
- Schumpeter, Joseph A., Geschichte der ökonomischen Analyse I (Göttingen 1965/2007).

Aktuelles zum Bank- und Kapitalmarktrecht

Rezension von: Armin J. Kammel,
Einführung in das Bank- und Kapitalmarktrecht, 2. Auflage, Linde Verlag,
Wien 2019, 294 Seiten, broschiert, € 45;
ISBN 978-3-707-32401-3.

Bereits Jahre vor der ab dem Jahr 2008 evozierten Finanz- und damit einhergehenden Wirtschaftskrise war in einschlägigen Tagesmedien von „Banken ohne Perspektive“ und dergleichen (siehe z. B. die „Frankfurter Allgemeine“ vom Jänner 2005) die Rede. Mittlerweile lässt sich erfreulicherweise feststellen, dass insbesondere das „klassische“ Bankengeschäft sehr wohl als perspektiventrächtig eingeschätzt werden kann. Dies hat wohl damit zu tun, dass sich VerantwortungsträgerInnen des Banken- und Finanzsektors nach und nach auf „gute alte Traditionen“ rückbesinnen. Freilich hängt dieses Hinwenden zum klassischen Bankgeschäft, das sich zunehmend beobachten lässt (siehe zuletzt etwa das Beispiel der Deutschen Bank) auch damit erklären, dass regulatorische Kräfte (insbesondere auf EU-Ebene) diesen Prozess mit unterstützt haben.

Demgemäß kann es nicht als verwunderlich angesehen werden, wenn sich auch die Fachliteratur laufend mit den legislatischen Neuerungen beschäftigt und dabei insbesondere der Bank- und Finanzpraxis einschlägige Materialien zur Verfügung stellt, die auch regelmäßig Grundlagen für die wissenschaftliche Durchdringung der angesprochenen (Rechts-)Materien bieten.

Kürzlich erschien die zweite Auflage einer soliden Einführung zum Bank-

und Kapitalmarktrecht aus der Feder des u. a. bei der „Vereinigung Österreichischer Investmentgesellschaften“ und an der „Lauder Business School“ tätigen Professors Armin J. Kammel.

Sein Werk gliedert sich in fünf Hauptabschnitte, von denen Abschnitt I eine gute Übersicht zu den maßgeblichen begrifflichen Grundlagen auf dem Gebiet des Bank- und Kapitalmarktwesens bildet. So werden darin etwa die gängigen Geldegriffe sowie die Geldfunktionen ebenso wie die maßgeblichen Rechtsquellen des Bank- und Kapitalmarktrechts im Überblick thematisiert.

Die regulatorischen Aspekte des Bankrechts sowohl auf nationaler, supranationaler und internationaler Ebene, weiters die maßgeblichen Rechtsbeziehungen zwischen Kreditinstitut und KundInnen sowie eine 32 Punkte umfassende „Aufgaben- bzw. Tätigkeitsübersicht“ zu den maßgeblichen Bankgeschäften und schließlich die mit dem Zahlungsverkehr einhergehenden (rechtlichen) Aspekte (inklusive des *electronic banking*) werden im Hauptkapitel II, das die Überschrift „Bankrecht“ trägt, dargestellt.

Die regulatorischen Aspekte des Kapitalmarktrechts (inklusive der Darstellung des maßgeblichen aufsichtsrechtlichen Regimes) sowie die mit dem Emissions- und dem Investmentgeschäft verbundenen zentralen Rechtsgrundlagen bilden den Schwerpunkt des III. Hauptteiles, der die Bezeichnung „Kapitalmarktrecht“ führt.

Im IV. Hauptkapitel erfolgt ein knapper Abriss zu den wichtigsten Gesichtspunkten, die mit Wertpapierdienstleistungen in Zusammenhang stehen. Auch dabei wird dem Kundengeschäft ein wesentliches Hauptaugenmerk zugebilligt.

Im V. Abschnitt finden sich ausgewählte Praxis- bzw. Streitfälle, die von den österreichischen (Höchst-)Gerichten (VfGH, VwGH sowie OGH und OLG Wien) in der Zeitspanne von 1997 bis 2018 entschieden wurden. Dabei stellt der Autor jeweils maßgebliche Leitsätze dar und formuliert auf dieser Basis konkrete Aufgabenstellungen für die LeserInnen, die ganz offensichtlich dazu beitragen sollen, das durch die Lektüre angeeignete Fachwissen „auf die Probe“ zu stellen.

Das Buch selbst ist ein wertvoller Beihelf zur überblicksmäßigen Erfassung der vielschichtigen Vorgänge in der Bankpraxis, und es ist als systematisch und inhaltlich sehr gut gelungen anzusprechen, wobei freilich gelegentlich kleinere Unschärfen zu Missverständnissen führen könnten. Dies gilt etwa für die Aussage auf Seite 174, der zufolge „an der Wiener Börse (...) der ‚Dritte Markt‘ als MTF konzipiert (ist), wozu es einer Konzession nach § 3 Abs 2 Z 4 WAG 2018 bedarf“. Es findet an dieser Stelle die Bestimmung des § 3 Abs 3 Börsegesetz 2018 (BGBl I

2017/107 idgF) keine Erwähnung, der zufolge von der „gesonderten Konzession gem § 3 WAG 2018“ Abstand genommen wird. Auch finden sich teilweise kleinere systematische Schwachstellen (wie etwa der Umstand, dass unter Abschnitt IV „Wertpapierdienstleistungen“ nur ein Unterpunkt, nämlich „Die Beaufsichtigung von Wertpapierdienstleistungen“ vorfindbar ist, ohne dass sich weitere Unterpunkte finden).

Dessen ungeachtet liegt eine der besonderen Stärken dieser gelungenen Einführung darin, dass sie sehr verständlich und leicht lesbar gestaltet ist und einen wirklich guten Überblick zu den bedeutsamsten Phänomenen des Bank- und Kapitalmarktrechts bietet, ohne dass dabei Details ausufernd überbetont werden. Das Buch kann sohin den im Bankwesen aktiven PraktikerInnen mit gutem Gewissen empfohlen werden. Gleichzeitig stellt sich das Werk als wertvolle Bereicherung der einschlägigen Studienliteratur dar.

Werner Hauser

Stagnationstheorien im historischen Überblick

Rezension von: Heinz D. Kurz,
Das Gespenst säkularer Stagnation.
Ein theoriegeschichtlicher Rückblick,
Metropolis, Marburg 2018, 117 Seiten,
broschiert, € 16,80;
ISBN 978-3-731-61331-6.

Im vorliegenden Buch widmet sich Heinz Kurz der Theoriegeschichte von Erklärungsmodellen säkularer Stagnation, einer anhaltenden Phase von geringem Wirtschaftswachstum.

Das Konzept der säkularen Stagnation stammt ursprünglich vom US-amerikanischen Ökonomen Alvin Hansen, der für die Jahrzehnte nach der Großen Depression 1929ff eine Phase der Wachstumsschwäche für die USA voraussagte. Der Eintritt in den Zweiten Weltkrieg sowie der Wiederaufbau Europas brachten jedoch außerordentlich hohe Wachstumsraten und ließen die Vorstellung einer längerdauernden Stagnation in Vergessenheit geraten. Die Idee wurde schließlich 2013 von Larry Summers in einer Rede vor dem IWF wiederaufgegriffen,¹ wobei Summers von den Auswirkungen einer dauerhaft niedrigen privaten Investitionsnachfrage im Verhältnis zu hohen privaten Ersparnissen sprach, die sich in niedrigen oder gar negativen realen Zinssätzen und geringen Wachstumsraten niederschlagen.²

Die Relevanz einer solchen Phase niedrigen Wachstums wird u. a. durch die Prognosen der OECD³ und des IWF bestätigt,⁴ die für die entwickelten Volkswirtschaften geringe Wachstumsraten und niedrige Investitionen vorhersagen. Seit 2010 stieg das reale

Pro-Kopf-BIP um lediglich 1,3% pro Jahr im Median der OECD-Länder, und die realen Zinssätze sind für viele der entwickelten Volkswirtschaften negativ. Das Thema der säkularen Stagnation scheint damit sowohl relevant als auch aktuell, weshalb Heinz Kurz einen Blick in die Geschichte theoretischer Erklärungsversuche wirft.

Kurz spannt auf vergleichsweise wenigen Seiten einen weiten historischen Bogen, der von den Ökonomen der Klassik sowie Marx über Vertreter des Marginalismus und der Neoklassik bis hin zu (post-)keynesianischen Ansätzen reicht. Mit Robert Gordon und Thomas Piketty wird auch auf aktuelle Beiträge Bezug genommen, während Larry Summers mit dem Verweis auf eingehende Behandlung in der Literatur ausgespart bleibt.

Kurz teilt das Buch in drei Teile, die sich hinsichtlich der Bewertung des Say'schen Gesetzes in den jeweiligen Stagnationstheorien unterscheiden. Der erste Teil widmet sich den Ökonomen der Klassik, welche das Say'sche Gesetz in seiner ursprünglichen Form akzeptieren, die den Gütermarkt, nicht aber den Arbeitsmarkt umfasst. Im zweiten Teil werden Ansätze des Marginalismus bzw. der Neoklassik diskutiert, die eine Tendenz zur Vollbeschäftigung auch am Arbeitsmarkt mit einschließen. Im dritten Teil skizziert Kurz schließlich jene Ökonomen, die das Say'sche Gesetz in beiden Fassungen ablehnen und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage als entscheidende Größe zur Erklärung von Wachstum und Stagnation sehen.

Ökonomische Klassik und Marx

Die Ökonomen der Klassik akzeptieren die ursprüngliche Form des Say's-

schen Gesetzes, wonach jegliches Angebot auf dem Gütermarkt eine entsprechende Nachfrage findet. Bei den Klassikern sowie bei Marx resultiert eine Wachstumsschwäche aus den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen im System.

Kurz beschreibt zunächst die wachstums- und stagnationstheoretischen Vorstellungen Adam Smiths und David Ricardos. Smith führt zwei Argumente für das Auftreten von säkularer Stagnation an. Einerseits behauptet er, dass ein Ansteigen der Kapitalakkumulation zu stärkerer Konkurrenz führt, was langfristig ein Sinken der Profit- und damit der Wachstumsrate bewirkt. Sein Hauptaugenmerk zur Erklärung von Stagnation liegt jedoch auf den Produktivitätsunterschieden der einzelnen Wirtschaftssektoren. Da aus der Landwirtschaft Güter wie beispielsweise Korn hervorgehen, die als Basisprodukte in die Erzeugung aller Güter eingehen, sieht Smith die Landwirtschaft als produktivsten Wirtschaftssektor an, gefolgt von der Industrie, dem Binnenhandel und dem Fernhandel. Fortschreitende wirtschaftliche Entwicklung geht mit einem strukturellen Wandel einher: Der Anteil der landwirtschaftlichen Wertschöpfung an der Gesamtwertschöpfung sinkt, Industrialisierung und merkantilistische Politik bewirken eine Verschiebung hin zu den weniger produktiven Sektoren. Da mit der Zeit immer unproduktivere Sektoren einen immer größeren Wertschöpfungsanteil ausmachen, sinkt die Wachstumsrate. In Smiths Vorstellungen ist dieser strukturelle Wandel die Ursache für Stagnation.

Bei David Ricardo hingegen liegen die Gründe für Stagnation vor allem in der Verknappung natürlicher Ressourcen sowie im unzureichenden techni-

schen Fortschritt. Knappe natürliche Ressourcen und ein fallendes Grenzprodukt der Arbeit reduzieren die Profitrate und mit ihr die Kapitalakkumulation und das Wirtschaftswachstum. Diese Entwicklung kann Ricardo zufolge vom technischen Fortschritt aufgehalten werden, welcher noch auf „unabsehbar lange Zeit dem Geiz der Natur erfolgreich entgegenwirken“ (S. 36) wird, so Ricardos positive Zukunftsaussichten.

Neben den Klassikern wird auch auf Karl Marx eingegangen, der Stagnation mit dem Gesetz des tendenziellen Falls der Profitrate begründet. Der technische Fortschritt führt zur Rationalisierung der Produktion und der Ersetzung von Arbeitskräften durch Maschinen. Die „organische Zusammensetzung des Kapitals“, also das Verhältnis von eingesetztem Kapital zu eingesetzter Arbeit, erhöht sich stetig. Da jedoch die Quelle von Mehrwert einzig die menschliche Arbeitskraft selbst ist, sinken dadurch auch die Profitrate und das Wachstum. Die sich in der Folge verschlechternden Bedingungen der anwachsenden „industriellen Reservearmee“ führen letztendlich zu einem Bruch mit dem Kapitalismus und in den Sozialismus.

Stagnation bei den Klassikern sowie bei Marx wird endogen und damit aus den Entwicklungen im Wirtschaftssystem heraus erklärt. Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur, die Verknappung natürlicher Ressourcen oder der Anstieg der organischen Zusammensetzung des Kapitals durch den technischen Fortschritt werden als Ursachen von Wachstumsschwäche genannt. Das unterscheidet sie von den Ansätzen jener Ökonomen, die im nächsten Kapitel diskutiert werden, den Marginalisten und Neoklassikern.

Marginalismus und Neoklassik

Heinz Kurz widmet sich zunächst den Ökonomen des späten 19. Jhd.s William Stanley Jevons und Léon Walras. Die von den Marginalisten entwickelten Konzepte dienen als theoretische Grundlage für die Modelle späterer neoklassischer Ökonomen wie Robert Solow, Paul Romer oder Robert Lucas.

In den Vorstellungen Robert Solows und im „Solow-Modell“ hängt die (*steady-state*-)Wachstumsrate von zwei Faktoren ab: der Wachstumsrate der Arbeitsbevölkerung sowie dem technischen Fortschritt. Erstere ist eng verbunden mit der marginalistischen Fassung des Say'schen Gesetzes, wonach jede beliebige Angebotsmenge auch die entsprechende Nachfrage findet. Letzterer wurde von Solow erst später eingeführt, um den „unerklärten Rest“ in seinem Modell aufzulösen. Beide Erklärungsfaktoren sind jedoch exogen, werden also nicht im Modell bestimmt. Wächst die Wirtschaft nicht, sondern stagniert, dann hat dies mit einer Verringerung des Bevölkerungswachstums und/oder einer Abschwächung des technischen Fortschritts zu tun. Wie es allerdings zu einer Verringerung bzw. Abschwächung kommt, bleibt unerklärt.

Dies ändert sich auch in den Modellen der neuen Wachstumstheorie Paul Romers und Robert Lucas' nicht. Bei Romer ist es der technische Fortschritt, der das Wirtschaftswachstum bestimmt, bei Lucas das Wachstum des Humankapitals. Beide werden nicht im Modell erklärt, sondern, wie bei Solow, von außen vorgegeben. Damit bleibt die Frage nach den Ursachen für Stagnation (und Wachstum) letztlich unbeantwortet.

Im letzten Kapitel widmet sich Kurz

größtenteils Ökonomen, die das Say'sche Gesetz und die neoklassischen Vorstellungen von Wachstum ablehnen und stattdessen die aggregierte Nachfrage in den Mittelpunkt stellen. Speziell wird auf die Beiträge Josef Steindls und Robert Gordons eingegangen.

Josef Steindl und Robert Gordon

Josef Steindl, der in der Tradition von Michal Kalecki steht, bringt mehrere Gründe vor, die eine Phase anhaltender Stagnation in entwickelten Volkswirtschaften erklären sollen. Er unterscheidet dabei zwischen endogenen und exogenen Ursachen. Als endogene Ursachen nennt er einerseits den empirisch zu beobachtenden Anstieg der Ersparnisse als Anteil am verfügbaren Einkommen, welcher sinkende Profitraten zur Folge hat. Damit steht ein zunehmender Nachfrageausfall im Zentrum von Steindls Überlegungen. Andererseits näherte sich das technische Niveau der Produktion in Europa dem Niveau der USA, wodurch sich jenes Wachstum abschwächte, das aus dem technischen Aufholprozess resultierte.

Ein erheblicher Teil der Wachstumschwäche liegt laut Steindl jedoch auch in politischen, also exogenen, Bestimmungsgründen. Darunter versteht er vor allem eine Änderung des politischen Klimas, in dem nicht mehr Vollbeschäftigung und der Ausbau des Sozialstaats in den Mittelpunkt gestellt werden, sondern Arbeitslosigkeit akzeptiert und niedrige Löhne als Wettbewerbsvorteil gesehen werden. Diese Gründe sind laut Steindl die Ursachen säkularer Stagnation. Um die geringen Wohlstandszuwächse einer solchen Phase zu kompensieren, schlägt er eine Politik der Umverteilung von den

Profiten zu den Löhnen vor, was allerdings aufgrund der oligopolistischen Struktur vieler Märkte als unwahrscheinlich gelte.

Kurz widmet sich auch rezenten stagnationstheoretischen Ansätzen wie jenen Robert Gordons, der sich mit den Gründen für eine dauerhafte Wachstumsschwäche in entwickelten Volkswirtschaften Europas oder den USA beschäftigt. Für die USA nennt Gordon eine Reihe von Faktoren („*headwinds*“), die einem dauerhaft hohen Wirtschaftswachstum entgegenwirken: die Abnahme der Rate des technischen Fortschritts, wobei hier vor allem sich erschöpfende Produktivitätsbeiträge aus dem IKT-Sektor gemeint sind; das niedrigere Bevölkerungswachstum und die zunehmende Überalterung der Bevölkerung; die Verknappung natürlicher Ressourcen; die sich vergrößernde Schere in der Einkommens- und Vermögensverteilung. Diese Faktoren erklären die niedrigen Wachstumsraten der USA im letzten Jahrzehnt.

Resümee

Im Klappentext des Buches schreibt Heinz Kurz, dass im jüngsten Verlauf der Auseinandersetzung mit stagnationstheoretischen Erklärungen „wenig wirklich Neues hinzugekommen, aber so manches brauchbare Alte verloren gegangen“ ist. Dabei kommen die heutzutage in den ökonomischen Lehrbüchern dominanten Erklärungsansät-

ze (vor allem die Modelle von Robert Solow und Paul Romer) vorwiegend aus dem Kreis neoklassischer ÖkonomenInnen, wobei darin die Ursachen für Stagnation nicht aus dem Modell selbst erklärt werden können.

Alternative Ansätze wie beispielsweise aus dem Postkeynesianismus oder dem Marxismus können einen wertvollen zusätzlichen Beitrag zur Erklärung von säkularer Stagnation liefern, indem sie zum Beispiel die Einkommens- und Vermögensverteilung, die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Sparquote oder Verschiebungen von Real- zu Finanzinvestitionen hervorheben oder Stagnation als Ursache sich verändernder politischer Zielsetzungen erklären. Kurz zeigt mit dem Buch die historische Breite der Vorstellungen über die Ursachen wirtschaftlicher Stagnation und gibt eine einfach lesbare und gut strukturierte theoriegeschichtliche Übersicht zu einem hoch relevanten Phänomen unserer Zeit.

Max Mayerhofer

Anmerkungen

- ¹ <http://larrysummers.com/imf-fourteenth-annual-research-conference-in-honor-of-stanley-fischer/>.
- ² <http://larrysummers.com/2016/02/17/the-age-of-secular-stagnation/>.
- ³ <https://www.oecd.org/economy/economic-outlook/>.
- ⁴ <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/03/28/world-economic-outlook-april-2019>.

Lohnpolitik zwischen Theorie, Praxis und Anspruch

Rezension von: Fritz Schiller,
Lohnpolitik in Österreich. Zur Relevanz
der produktivitätsorientierten und
solidarischen Lohnpolitik, ÖGB-Verlag,
Wien 2018, 306 Seiten, broschiert,
€ 29,90; ISBN 978-3-990-46368-0.

Das Buch von Fritz Schiller entstand aus seiner Dissertation in Ökonomie, die er deutlich später im Lebenslauf erstellte als üblich, und genau das macht auch die Stärke des Buches aus, nämlich die Verbindung zwischen theoretischem Überblick und praktischer Erfahrung, verbunden mit einem stets kritischen Geist.

Das Buch gliedert sich in sieben Kapitel. Nach der Einleitung beginnt es in Kapitel 2 mit einer Analyse der gängigen Arbeitsmarkttheorien und der Frage, was sie jeweils zur Erklärung der aktuellen Entwicklung beitragen können. Er befasst sich zunächst zu Recht mit der neoklassischen Theorie und der einfachen Grenzproduktivitätslehre, denn auch wenn diese selbst in der *Mainstream*-Ökonomie nicht mehr als gute Beschreibung des Geschehens am Arbeitsmarkt gilt, so dient sie nach wie vor in vielerlei Hinsicht als Referenzmodell, nicht zuletzt in den Arbeitsmarktteilen umfassenderer Makro- oder Gleichgewichtsmodelle. Gut gelungen ist dabei der kurze, aber treffende Abschnitt zur Kritik. Schiller weist hier auf die faktische Unmöglichkeit von vollkommener Konkurrenz, den limitationalen Charakter des Arbeitsangebots und der Nachfrage und die fast notwendigerweise unvollkommene Information am Arbeitsmarkt hin.

Auch das schöne Keynes-Zitat, das Schiller auf S. 34 bringt, soll nicht unerwähnt bleiben. Darin wies bereits der Altmeister darauf hin, dass nach neoklassischer Theorie jeder überraschende Preisanstieg aufgrund der damit verursachten Reallohnänderung zu sinkendem Arbeitsangebot führen müsse, was faktisch nicht beobachtbar ist.

In der Folge behandelt er die Erweiterungen der neoklassischen Theorie. Hier ist die Ausführung etwas zu kompakt geraten, und dem geneigten Leser oder der geneigten Leserin wird einiges an Konzentration abverlangt. Fast ein Alleinstellungsmerkmal in der heutigen ökonomischen Literatur ist die Tatsache, dass mit der Marx'schen Theorie der Reservearmee auch eine unorthodoxe Theorie zur Erklärung der Arbeitslosigkeit angeführt wird. Wobei sich der Rezensent einen stärkeren Hinweis auf die Verwandtschaft der Effizienzlohn- und NAIRU-Theorien mit der Marx'schen Theorie der Reservearmee gewünscht hätte. Immerhin dient Arbeitslosigkeit in beiden Theoriegebäuden dazu, die Verteilungsansprüche der Kapitalisten gegen jene der ArbeiterInnen zu verteidigen.

Im dritten Kapitel geht der Autor genauer auf den theoretischen und statistischen Hintergrund der Produktivitätsorientierung ein und zeigt hier die nicht unerheblichen praktischen Probleme bei der angemessenen Verwendung von scheinbar einfachen Indikatoren wie Produktivität und Inflation auf. Er stellt dort auch die eng verwandten Konzepte der Lohnquoten und der Lohnstückkosten dar.

Das vierte Kapitel ist das längste und gehört zweifelsohne zu den interessantesten des Buchs. Es baut nicht nur auf der umfassenden Literaturrecherche auf, sondern profitiert auch von der

langjährigen Erfahrung des Autors als Betriebsrat und Gewerkschafter. So behandelt etwa der Teil zur Flucht aus dem Kollektivvertrag, oder besser zum Wechsel in einen neuen Kollektivvertrag, einen ganz wesentlichen, aber wenig diskutierten Aspekt der jüngeren Entwicklung des österreichischen Kollektivvertragssystems. Leichte Kritik ist an der redaktionellen Umsetzung anzubringen. So wären einige, wenn auch verzeihliche sprachliche Ungenauigkeiten sicherlich durch ein genaueres Lektorat vermeidbar gewesen.

Das fünfte Kapitel analysiert sehr detailliert die Entwicklung der Löhne und geht auch auf die Frage der Entwicklung der Tariflöhne und der Effektivlöhne ein. Im siebten Kapitel wird die Verteilungsbilanz in Österreich unter die Lupe genommen, wobei Schiller zu wenig erfreulichen Ergebnissen kommt.

Insgesamt ist das Buch eine sehr detaillierte Analyse der Lohnpolitik und ihrer Ergebnisse in Österreich. Der Autor betont die zunehmend schwierigere wirtschaftliche und politische Situation für die Gewerkschaften, ohne dabei unkritisch gegenüber der Gewerkschaft zu sein. Auch wenn der Rezensent die Einschätzung des Autors hinsichtlich der Erfolgsaussichten einer stärker auf Konfrontation ausgerichteten Lohnpolitik nicht teilt, stellt die Fra-

ge, wie viel Konsens und wie viel Konflikt angemessen ist, sicherlich eine wichtige und oft zu wenig behandelte Frage in der österreichischen Gewerkschaftsbewegung dar.

Inhaltlich sind einige vor allem quantitative Erläuterungen, wie etwa jene der sektoralen Verteilungsbilanzen, zu lange geraten, gerade dann, wenn man die vom Autor angesprochene Problematik der strukturellen Verschiebungen ernst nimmt, die eine solche Betrachtung fragwürdig erscheinen lassen. Das Verhältnis von gesamtwirtschaftlicher Koordination zu sektoraler Orientierung hätte noch mehr Raum verdient. Die Abwägung von empirischer Darstellung, theoretischer Erläuterung und politischer Einschätzung ist allerdings gerade bei einem Buch, das aus einer umfassenderen wissenschaftlichen Arbeit entstanden ist, immer schwierig.

Insgesamt stellt das Buch einen besonders wertvollen Beitrag zur Reflexion lohnpolitischen Handelns dar. Es wäre zu wünschen, dass solche Kombinationen aus Theorie, Empirie und politischer Praxis in Zukunft öfter Teil der Debatte innerhalb und außerhalb der österreichischen ArbeiterInnenbewegung werden.

Josef Zuckerstätter

Rechtspopulismus

Rezension von: Cornelia Koppetsch,
Gesellschaft des Zorns. Rechtspopulismus
im globalen Zeitalter, transcript Verlag,
Bielefeld 2019, 283 Seiten, broschiert,
€ 19,99; ISBN 978-3-837-64838-6.

Die deutsche Soziologin Cornelia Koppetsch sieht den Aufstieg des Rechtspopulismus als Ergebnis des Epochenumbruchs von der „Industriemoderne zur globalen Moderne“.

Seit dem Aufstieg des Neoliberalismus hat die Globalisierung eine neue Dimension erreicht. Die Produktion wird nach China und in andere Niedriglohnländer verlagert. Transnationale Konzerne entziehen sich in erstauenswerthem Umfang der Besteuerung, Gewerkschaften und Nationalstaaten sind geschwächt. Die Konzerne drücken letztlich der Politik ihren Stempel auf, nicht umgekehrt.

In der westlichen Welt veröden viele Industriestädte und ländliche Regionen. Die „*global cities*“ als Dienstleistungs- und Finanzzentren blühen dagegen auf. Am unteren Ende der sozialen Hierarchie entsteht vor allem in den Großstädten ein „Dienstleistungsproletariat“, das sich aus Migranten rekrutiert.

Der Übergang von der Industriemoderne zur globalen Moderne vollzieht sich nicht nur im ökonomischen, sondern auch im politischen und kulturellen Bereich. Die ökonomischen Faktoren (Globalisierung, Migration, Finanzkrisen) stehen am Anfang. Sie führen zu einem politischen und kulturellen Wandel, der einen Konflikt zwischen grenzziehenden Heimatverbundenen und liberalen Kosmopoliten auslöst.

Dieser Konflikt ist weltweit und dauerhaft – keine plötzliche „Gefühlsaufwallung“. Letztlich geht es dabei nicht um das Portemonnaie, sondern um die Anerkennung von Wertvorstellungen. Während das neoliberale Regime die Wirtschaft ganz in den Vordergrund stellt, dreht sich der Rechtspopulismus wieder mehr um die Politik (gegen Fremde).

Auf politischer Ebene spielen internationale Organisationen eine immer größere Rolle: Europäische Union, Internationaler Währungsfonds, Welt handelsorganisation, Troika u. a. Der Souveränität der Nationalstaaten wird damit mehr und mehr eingeschränkt.

Besonders wichtig für den Aufstieg des Rechtspopulismus ist – aus der Sicht von Cornelia Koppetsch – der kulturelle Wandel im Gefolge der Globalisierung. In den Großstädten breitet sich eine kosmopolitische akademische Elite aus, die transnationale Netzwerke nutzt und einen neuen, offenen und toleranten Lebensstil schafft. (Cornelia Koppetsch bezieht sich dabei auf Pierre Bourdieus Konzept des Habitus.)

Der traditionelle Lebensstil vieler Menschen, der sich auf Disziplin, Pflichterfüllung, Heimmattreue und Anständigkeit stützt, verliert damit an öffentlicher Anerkennung. Andere Tugenden sind heute gefragt: das Erregen medialer Aufmerksamkeit, die persönliche Initiative und der pekuniäre Markterfolg.

Diese schwindende Anerkennung für traditionelle Lebensstile führt zu Frustration – zu einer „Gesellschaft des Zorns“. Der Aufstieg des Rechtspopulismus markiert damit eine neue Politisierung der Gesellschaft. Die Auseinandersetzungen werden mit größerer Heftigkeit und neuen charismatischen Führern geführt.

Die „globale Moderne“, die – Cornelia Koppetsch zufolge – vor etwa drei Jahrzehnten entstand, ist durch den Neoliberalismus charakterisiert. Die politische Entscheidung zur Deregulierung und Liberalisierung aller Märkte führte zu einer neuen Globalisierungs- und Migrationswelle sowie zu einer starken Zunahme der Einkommens- und Vermögensungleichheit in der westlichen Welt. Es entwickelte sich eine kleine Elite von Superreichen: Finanzexperten, Manager, Web-Unternehmer, Popstars und natürlich Erben großer Vermögen.

Aus kultureller Sicht hat der Neoliberalismus durchaus seine Meriten. Der französische Philosoph Jean-Claude Michéa und die US-Feministin Nancy Fraser sprechen von „progressivem Neoliberalismus“, weil sich dieser zwar reaktionäre ökonomische, aber progressive kulturelle Ideen einverleibt hat: Feminismus, Antirassismus, Multikulturalismus und Toleranz gegenüber sexuellen Minderheiten. Für linke Ökonomen ist der Begriff progressiver Neoliberalismus ein Unding – eine *contradictio in adjecto*.

Die Epoche der nationalstaatlichen Industriemoderne mit ihren standardisierten Lebensformen („Nine-to-Five-Jobs und Male Breadwinner“) ist dem Doppelverdienerhaushalt mit flexiblen Arbeitszeiten gewichen. Die Frauen haben sich teilweise von der Haus- und Pflegearbeit befreit, indem sie diese auf Migrantinnen abwälzten.

Die Hegemonie des „progressiven Neoliberalismus“ geht mit dem Aufstieg der Rechtsparteien zu Ende. Diese versuchen, die „Überfremdung“ zu stoppen und die Frauenemanzipation wieder zurückzudrehen (Glorifizierung der herkömmlichen Familie, Abtreibungsverbot).

Der Protest der Rechten richtet sich gegen die Öffnung durch Globalisierung sowie Einwanderung und drängt auf Schließung. Die ideologische Trennlinie verläuft also zwischen einer liberalen Kultur der Öffnung und einer nationalistischen Kultur der Schließung. Viele Beobachter sehen das als einen *Backlash*, eine Regression. Da sich die unteren Schichten den Rechten zuwenden, befinden sich die Mitte-Links-Parteien seit der neuen Globalisierungswelle und Massenmigration weltweit in einer Identitätskrise.

Die Rechtspopulisten sehen die Eliten – das „kosmopolitische Establishment“ – als ihre Gegner an, die den Zuwanderern und der „Multikulti-Diversität“ Tür und Tor geöffnet haben. Die Rechten reden von Überfremdung und Leitkultur, ihre Hauptfeindbilder sind die Migranten und der Islam.

Die Anhänger der AfD in Deutschland sind beispielsweise nicht nur ökonomische Globalisierungsverlierer („Absteiger“), sie kommen aus allen gesellschaftlichen Schichten. Überproportional sind sie in der Arbeiterklasse, der unteren Mittelschicht und im Kleinbürgertum vertreten. Sie finden sich mit der Migration, dem kosmopolitischen Lebensstil und den neuen Geschlechterrollen nicht zurecht. Sie sehen ihre Vorrechte bedroht und fühlen sich fremd im eigenen Land. Das treibt die Menschen in stärkerem Maße zur AfD als stagnierende Einkommen und prekäre Beschäftigungsverhältnisse. Konservative Deutsche fühlen sich vom liberalen Politikstil Angela Merkels nicht mehr vertreten.

Die Briten wiederum wollen mit dem Brexit die Kontrolle über ihr Land zurückgewinnen („*take back control*“) und vor allem die Zuwanderung aus anderen EU-Ländern (Polen und Rumä-

nien) begrenzen. Das Paradoxe daran ist, dass gerade die Briten auf Übergangsfristen im Zuge der Osterweiterung verzichteten. Die Europäische Union hatte einen solchen Verzicht vehement gefordert.

Die Rechtspopulisten wollen letztlich zurück zu einem Gemeinwesen, das andere – Migranten, Flüchtlinge, Muslime, Minderheiten – ausschließt oder zumindest diskriminiert. Sie wollen die gute alte nationalstaatliche Ordnung wiederherstellen. Viele Rechtsparteien weisen autoritäre Züge auf, sie haben oft gute Beziehungen zu autoritären Staaten (z. B. Russland). Den Medien und der Justiz droht Gängelung.

Die politische Schlussfolgerung von Cornelia Koppetsch lautet: Die derzeitige Abschottung zwischen den liberalen weltoffenen Schichten und den konservativen nationalistischen sollte überwunden werden. Ein Dialog, der die Interessen und Werthaltungen der anderen ernst nimmt, muss bei allen weltanschaulichen Differenzen möglich sein.

Das Buch ist flüssig geschrieben und sehr gut lesbar, nur an wenigen Stellen rutscht die Autorin in den Soziologensprech (z. B. „Distinktionsordnung“) ab. Wodurch hebt sich dieses Buch von der Fülle der aktuellen Bücher zum Thema Populismus ab? Der besondere Wert liegt darin, dass Cornelia Koppetsch ökonomische, politische und kulturelle Faktoren verknüpft. Sie stellt den Konflikt zwischen Rechtspopulisten und Mitte-Parteien vor allem als ideologisch-kulturelle Debatte zwi-

schen Heimatbewussten und Kosmopoliten dar. Sie interpretiert den Aufstieg der Rechtsparteien als eine soziale Bewegung gegen die globale Moderne, die zu einem Souveränitätsverlust der Nationalstaaten führte.

Eines betont Cornelia Koppetsch besonders: Die Rechtspopulisten rekrutieren sich nicht nur aus ökonomischen Globalisierungsverlierern, aus Abstiegsgefährdeten und EU-Gegnern. Der Wunsch nach Abschließen als Reaktion auf die globale Öffnung bietet die beste Erklärung für den Aufstieg der Rechten.

Kritisch ist vielleicht anzumerken, dass Cornelia Koppetsch den Epochenumbruch etwas unscharf als Übergang von der „Industriemoderne zur globale Moderne“ bezeichnet. Im Kern ist das schon richtig. Aber die Industrie bleibt weiterhin die tragende Säule der Weltwirtschaft, und Globalisierung gibt es schon seit vielen Jahrhunderten – nicht erst seit drei Jahrzehnten.

Das Buch von Cornelia Koppetsch ist ein empfehlenswertes soziologisches Werk, das wir in den Buchhandlungen nicht in verstaubten Philosophieregalen, sondern unter der Rubrik „Zeitgeschichte und Politik“ finden. Das Buch wurde in den deutschen Medien hochgelobt und zum Bestseller. So schrieb etwa der Rezensent der „Zeit“: „Kaum jemand erklärt die Umbrüche unserer Zeit so glänzend wie die Soziologin Cornelia Koppetsch.“

Ewald Walterskirchen

Ist die Bändigung des Kapitalismus möglich?

Rezension von: Paul Collier, Sozialer Kapitalismus! Mein Manifest gegen den Zerfall unserer Gesellschaft, Siedler Verlag, München ³2019, gebunden, 320 Seiten, € 20; ISBN 978-3-827-50121-9.

Paul Collier liefert mit seinem neuen Buch eine profunde Analyse aktueller Entwicklungstendenzen im modernen Kapitalismus neoliberaler Prägung, wobei auch seine persönlichen Ansichten und Erfahrungen immer wieder in die erzählerische Darstellung der oftmals komplexen Zusammenhänge einfließen. Im Grunde übt er sich an einer ethischen Fundierung kapitalistischen Wirtschaftens und versucht auf unterschiedlichsten Ebenen die sich aus dem entfesselten Marktkräften entwickelnden gesellschaftlichen Segregations- und Spaltungstendenzen aufzudröseln, um anschließend potenzielle Lösungswege anzudeuten. Das Buch ist aber nicht als eine rein ökonomische Analyse zu betrachten, sondern muss immer im Kontext der politischen und ethischen Stellungnahme gesehen werden.

Colliers argumentative Herleitung seiner Lösungswege gegen eine weitere Spaltung der Gesellschaft setzt dabei an der Erneuerung der normativen Basis der kapitalistischen Gesellschaft an. Er argumentiert, dass die den kapitalistischen Marktwirtschaften zugrunde liegende Ethik auf allen Ebenen auf neue Fundamente gestellt werden muss. Hierbei greift er insbesondere die Teilbereiche Staat, Unternehmen, Familie und die globale Weltordnung exemplarisch heraus und ver-

sucht anhand dieser Beispiele zu veranschaulichen, warum der Kapitalismus ohne eine tiefe Verwurzelung in einer ethisch und moralischen Basis zur Beförderung von Aggression, Angst und Erniedrigung tendiert. Für Collier ist die Wiederherstellung des ethischen Fundaments von Würde und Solidarität eine unabdingbare Voraussetzung für eine prosperierende Gesellschaft.

Er bezieht in seiner Analyse auch eindeutig Stellung gegen einen „entfesselten“ Markt und das enge Konzept des *Homo Oeconomicus*. Im Gegensatz zum ökonomischen *Mainstream* betont er ganz in Tradition einer sozio-ökonomischen Perspektive die Bedeutung der gesellschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen, unter denen gewirtschaftet wird. Collier sieht hier auch ein wirtschaftspolitisches Versagen, welches aufgrund seiner ideologischen und vor allem im *Mainstream* zu wenig reflektierten sozialen Auswirkungen die gesellschaftliche Wertebasis immer weiter unterhöhlt. Er nimmt zumindest implizit Anleihen an den Überlegungen des US-Philosophen Michael Sandel, welcher das zerstörerische und zersetzende Potenzial der „Vermarktlung“ von sozialen Normen nicht müde wird zu betonen. Collier zeigt hier insbesondere die utilitaristischen, rawlsianischen und libertären „Gegenschläge“ gegen einen wirtschaftspolitisch begleiteten Kapitalismus keynesianischer Prägung der Nachkriegsjahre.

Spaltung, Teilung und Segregation

Die Auflösung der ethischen Grundfesten des in seiner Anschauung klassischen Kapitalismus und die daraus entstehende soziale Entbettung kapi-

talistischen Wirtschaftens führen für Collier schlussendlich auch zu jenen wirtschaftlichen und politischen Tendenzen, welche die Spaltung der Gesellschaften weiter vorantreiben. Er sieht diese Spaltungstendenzen insbesondere zwischen Klassen, unterschiedlichen Bildungsschichten und zwischen Stadt und Land. Collier vertritt hier die Ansicht, dass die entfesselte ökonomische Triebfeder zu einer immer weiteren Spaltung der Gesellschaft führt. Im Endeffekt ist es auch diese Spaltung, die den Nährboden für politische Instabilität schafft.

Anschaulich zeigt er dies u. a. am Beispiel des Stadt-Land-Gefälles und den Auswirkungen von Agglomerationseffekten sowohl positiver als auch negativer Art. Er bezieht sich hierbei auf die ungleiche Verteilung der Globalisierungsgewinne, nämlich vorwiegend zugunsten urbaner Gebiete mit speziellen strukturellen Voraussetzungen (Bildungs- und Forschungscluster etc.). Im Gegensatz zu solchen Gewinnerregionen stehen jene Regionen und Städte, die allgemein als Verlierer der Globalisierung gesehen werden. In ihnen kommt es zu einem ökonomischen Rückbau. Bilder der Entwicklung des „Rust Belt“ in den USA oder der Deindustrialisierung in Großbritannien werden hier von Collier ins Gedächtnis gerufen. Mit diesem ökonomischen Rückgang geht auch Perspektivenlosigkeit einher, die sich an den politischen Rändern entlädt. Die daraus resultierende politische Polarisierung erschwert die Konsens- und Lösungsfindung und kann somit wiederum spaltungsverstärkend wirken. Das Erstarken der politischen Rechten, das Phänomen Donald Trump, aber auch zunehmende autoritäre Strömungen können vor diesem Hintergrund gesehen werden.

Als weiteres Beispiel der gesellschaftlichen Spaltung wählt Collier den Bereich der Bildung, konkret die sich ökonomisch vertiefenden Unterschiede zwischen hoch qualifizierten und niedrig qualifizierten Beschäftigten. Auch hier sieht er die Agglomerationseffekte am Werk. Während hoch qualifizierte in die Städte oder Agglomerationsregionen ziehen, da dort ein entsprechendes Arbeitsplatzangebot vorzufinden ist, werden die weniger qualifizierten an den Rand gedrängt. Er argumentiert, dass höheres Einkommen auch zu höheren Grundrenten (Mieten) führt. Er sieht Wohnraum als ein zentrales und beschränktes Gut. Aufgrund des generell höheren Einkommensniveaus in urbanen Zentren können die GrundeignerInnen überbordende Renten erzielen und dadurch quasi als gesellschaftliche Trittbrettfahrer auftreten. Auch dieser Effekt verstärkt seiner Meinung nach die Segregation zwischen hoch qualifizierten einkommensstarken Gruppen in urbanen Zentren und ländlichen Regionen. Segregation und Spaltung der Gesellschaft verschlechtern daher für ihn nicht nur Perspektiven, sondern verringern auch die Chancen bedeutender Teile der Bevölkerung.

Für eine inklusive wirtschafts- politische Alternative

Erzählend und anekdotisch beschreibt Collier Zusammenhänge, Ursachen und Probleme der Spaltung und Segregation in den modernen kapitalistischen Gesellschaften. Er möchte jedoch nicht ausschließlich in der Problemanalyse verharren, sondern geht im dritten Teil des Buches einen Schritt weiter und versucht Lösungswege zu skizzieren. Wie aus den vor-

angegangen Erläuterungen ersichtlich wird und wie er auch selbst zugibt, ist dies nicht die leichteste Aufgabe. Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass Collier hier zwei wesentliche Stellschrauben identifiziert: einerseits die Steuergesetzgebung und andererseits die Gesellschafts- und Bildungspolitik.

Aus seiner ökonomischen Perspektive heraus schlägt er vor, die sich in den Metropolen akkumulierenden Gewinne, insbesondere jene der GrundbesitzerInnen, höher zu besteuern um damit die Gewinne breiter in der Gesellschaft zu verteilen, z. B. über öffentliche Leistungen. Des Weiteren argumentiert Collier, dass die Besteuerung auch eine Rolle in der Anreizbildung im Hinblick auf Karriereplanung spielen kann. Er zielt darauf ab, hoch qualifizierte durch höhere Steuern dazu zu bewegen, dass sie aus dem „Asset Management“ etc. in gesellschaftlich „wertvollere“ Tätigkeiten – wie Erarbeiten von technischen, sozialen und Produktinnovationen oder soziale Dienste – wechseln. Dazu ist eine Bildungspolitik erforderlich, welche dass das reine ökonomische *Monitoring* als Leistungskriterium überwindet und anstatt dessen praktische Hilfestellungen und *Mentoring* als Maßnahmen zur Bildungsförderung etabliert. Hier bezieht Collier also eindeutig Stellung gegen eine weitere Ökonomisierung des Bildungssektors.

Collier tritt für einen umfassenden Wertewandel durch eine Erneuerung und Stärkung der ethischen und moralischen Fundierung kapitalistischen Wirtschaftens ein. Er befürwortet die Einrichtung supranationaler Organisationen, die auch die Durchsetzungsmacht besitzen, reziproke Verpflichtungen zu etablieren und damit den

Solidaritätsgedanken im internationalen Umfeld zu stärken. Gerade diese wechselseitige reziproke Verpflichtung auf Augenhöhe stellt für ihn einen Pfeiler des ethischen Fundaments dar, zu welchem es auf den unterschiedlichsten Ebenen (Familie, Staat, Unternehmen, Staat, Welt) zurückzukehren gilt, um der Spaltung und Segregation der Gesellschaft Einhalt zu bieten. Oder anders ausgedrückt, spricht er sich eigentlich genau genommen für eine Abkehr vom rücksichtslosen Konkurrenzkampf und für eine Rückkehr zu Solidarität und Kooperation aus.

Fazit

Collier gelingt es, seine ökonomischen Argumente auf erzählerische und anekdotische Weise den LeserInnen näher zu bringen. Er bietet dabei eine tiefgreifende sozioökonomische Diagnose der Ursachen und Auswirkungen von aktuellen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Problemfeldern. Leider bleibt die Qualität der aus der Problemdiagnose abgeleiteten wirtschaftspolitischen Forderungen nicht über das ganze Buch hinweg auf hohem Niveau. Wenn es um die Ableitung von wirtschaftspolitischen Instrumenten geht, mangelt es an einer detaillierten Ausarbeitung. Allerdings stellt das Buch die richtigen Fragen aus einer durchaus interessanten Perspektive. Es bietet daher genügend Stoff für viele weitere vertiefte Diskussionen. Ob die Bändigung des Kapitalismus gelingt, bleibt freilich offen. Erste Ansätze, wie eine solche Bändigung funktionieren könnte, versucht Collier in seinem Buch einfach zugänglich darzustellen.

Michael Soder

Europa in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts

Rezension von: Ian Kershaw,
Achterbahn. Europa 1950 bis heute,
Deutsche Verlags-Anstalt,
München 2019, 828 Seiten, gebunden,
€ 38; ISBN 978-3-421-04734-2.

Der Autor, der englische Historiker Ian Kershaw, war bis zu seiner Emeritierung Professor for Modern History an der Universität Sheffield. Weltberühmt wurde er durch seine zweibändige Biografie Adolf Hitlers („Hubris“, 1998; „Nemesis“, 2000). Kershaws Spezialisierung auf die Geschichte Deutschlands und Europas in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts schlug sich in zahlreichen weiteren Publikationen und Büchern nieder. Bei DVA erschien von ihm u. a. „Wendepunkte. Schlüsselentscheidungen im Zweiten Weltkrieg“ (2008) und „Das Ende. Kampf bis in den Untergang. NS-Deutschland 1944/45“ (2011). Mit „To Hell and Back. Europe, 1914-1949“ (2015; dt. „Höllensturz“, 2016), einer Geschichte Europas im Zeitalter der Weltkriege, gelang ihm ein weiteres Meisterwerk.

An diesen Band knüpft „Achterbahn“ an, dessen englische Originalausgabe 2018 unter dem Titel „Roller-Coaster. Europe, 1950-2017“ publiziert wurde. Darin verfolgt Kershaw nicht nur die Entwicklung Europas bis zum Ende des „Zeitalters der Extreme“ (Eric Hobsbawm), also bis 1989/1991, sondern unternimmt auch den Versuch einer Überblicksdarstellung der fortschreitenden Integration Westeuropas und der Transformation Osteuropas in den 1990er-Jahren sowie der Erfah-

rungen Westeuropas mit der vertieften wirtschaftlichen Integration in der Währungsunion und den Erfolgen und Problemen vieler Länder Mittelost- und Südosteuropas nach dem Beitritt zur EU in den 2000er-Jahren. Darüber hinaus geht der Autor sogar noch das Wagnis ein, die turbulenten Ereignisse in West- und Osteuropa seit dem Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 und den Rückfall Russlands in ein „umfassend autoritäres Regime“ (William Zimmerman)¹ und zu imperialem Gehabe einer ersten, zwangsläufig sehr vorläufigen Beurteilung zu unterziehen.

In „Höllensturz“ untersucht Kershaw die Ursachen der Katastrophe des Zweiten Weltkriegs. Er führt fünf kausale Faktoren der umfassenden Krise der 1930er-Jahre an: 1.) die schwere Krise des Kapitalismus, die sich in der Großen Depression ab 1929 manifestierte; 2.) akute Klassenkonflikte in den einzelnen Staaten; 3.) extremen, aggressiven ethnisch-rassistischen Nationalismus; 4.) mit politischen und militärischen Drohungen untermauerte, miteinander unvereinbare Forderungen nach Revisionen der Grenzen von 1918-1923; 5.) Imperialismus der europäischen Großmächte. Wesentlich war, dass diese Faktoren einander wechselseitig verstärkten.

Nationalismus und Klassenkampf waren schon in der Vorkriegszeit bedeutsame gesellschaftliche Phänomene. Beide erfuhren durch den Ersten Weltkrieg zum einen sowie den Staatsstreich der Bolschewiki 1917 und deren Sieg im Bürgerkrieg 1918-1921 zum anderen extreme Verschärfung. Die Konflikte um die Nachkriegsgrenzen gaben dem aggressiven Hypernationalismus weiteren Vorschub. Extreme Rechte und Linke gingen aus dem Weltkrieg

und den von zahlreichen internen und zwischenstaatlichen gewaltsamen Konflikten geprägten Nachkriegsjahren 1918-1923 gestärkt hervor. Hypernationalismus, Imperialismus der Großmächte und regionale Grenzkonflikte bedrohten die labile Nachkriegsordnung und den Frieden in Europa.

Der wirtschaftliche Aufschwung der 1920er-Jahre währte nur wenige Jahre (1924-1929). Die Große Depression der 1930er-Jahre unterminierte die Demokratie, verschärfte die Klassenkonflikte und führte zum Zusammenbruch der europäischen Nachkriegsordnung. Europa wurde zu einem ideologisch-politischen Kampffeld zwischen drei konkurrierenden Ordnungskonzepten: liberaler Demokratie, Bolschewismus und Faschismus bzw. rechtem Autoritarismus. Die Sowjetunion war vorübergehend vor allem mit sich selbst beschäftigt, nämlich Stalins Revolution von oben, d. h. mit der forcierten Industrialisierung, mit der gewaltsam erzwungenen Kollektivierung der Landwirtschaft und dem Übergang zu staatlicher Planwirtschaft,² ging aber ab 1939 in Osteuropa wieder in die Offensive. Die liberale Demokratie geriet in der Großen Depression in die Defensive, nur in den Kernländern des Westens, in Nordwest- und Nordeuropa, stellte sie sich als stabil heraus. Die Politik rückte nach rechts, im östlichen Europa gingen (abgesehen von der Tschechoslowakei und Finnland) alle Demokratien unter und wichen rechtsgerichteten autoritären Regimen. Und auch im Süden regierten Diktatoren. Die beiden faschistischen Mächte, Deutschland und Italien, ergriffen die Initiative zu einer Neuordnung Europas in ihrem Sinn. In dieser explosiven Situation erwies sich das nationalsozialistische Deutschland als der entschei-

dende dynamische Akteur, der den Zweiten Weltkrieg auslöste.

Nach Kriegsende waren in Europa – abgesehen von der iberischen Halbinsel – von den in der Zwischenkriegszeit konkurrierenden Ideologien und politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ordnungen nur noch zwei übrig: liberale Demokratie und Kommunismus stalinistischer Prägung. Die geopolitische Struktur des Kontinents unterschied sich fundamental von jener vor 1939: Die einstigen europäischen Großmächte Großbritannien, Frankreich und Deutschland gingen aus den beiden Weltkriegen stark geschwächt hervor. Die Imperien der beiden Ersteren lösten sich in der Folge rasch auf, und das geteilte Deutschland stellte keinen Faktor politischer Unsicherheit mehr dar. Europa war nun gespalten in zwei Blöcke, die jeweils von einer der beiden Supermächte – USA und Sowjetunion – dominiert wurden. Die Bevölkerung des östlichen Europa, die im Zweiten Weltkrieg die relativ höchsten Verluste hinzunehmen hatte und die in den sog. „Bloodlands“ (Timothy Snyder), jener Polen, Weißrussland und die Westukraine umfassenden Region, das Pech hatte, nicht nur die Schrecken der beiden Weltkriege und des Russischen Bürgerkriegs, sondern auch jene der totalitären Herrschaften Stalins und Hitlers erleiden zu müssen, fand sich bald (ab 1944, spätestens 1949) in stalinistischen Diktaturen wieder bzw. unmittelbar unter der Knute Stalins. Der Eisernen Vorhang sorgte für ein hohes Maß an politischer Stabilität in Europa, allerdings auf Kosten der leidgeprüften Bevölkerung Osteuropas. Weil sowohl die USA als auch die Sowjetunion über die Atombombe verfügten, stellte Krieg keine politische Option mehr dar.

In Westeuropa wurde der Wiederaufbau der Wirtschaft einigermaßen systematisch in Angriff genommen. Es galt, die Fehler, die nach dem Ersten Weltkrieg begangen worden waren, zu vermeiden. „*Only the state, British and French planners agreed, could provide the levels of investment necessary for the massive infrastructural projects to rebuild the economy.*“³ Auch der Mangel an Nahrungsmitteln und Brennstoffen erforderte staatliche Allokation bzw. Interventionen. Staatliche Eingriffe in einem in Friedenszeiten bisher unerhörten Ausmaß wurden in Großbritannien und Frankreich nicht nur für die planmäßige Durchführung des Wiederaufbaus und der Bewältigung der Mangelwirtschaft als notwendig erachtet, sondern auch „*to combat the vagaries of unconstrained capitalist economies and to prevent any return of mass unemployment. The resulting compromise ... was an emerging mixed economy of liberal free trade and state direction.*“⁴ In wirtschaftsstruktureller Hinsicht bestanden die gemischten Wirtschaften der Nachkriegsjahre aus einem wachsenden öffentlichen Sektor, welcher die notwendigen öffentlichen Güter und sozialen Dienstleistungen erstellte, aus verstaatlichten Sparten und Unternehmen, v. a. im Bereich der Schwerindustrie, des Bergbaus, des Verkehrs- und Kommunikationswesens, der Energieversorgung und des Finanzsektors, sowie aus dem privatwirtschaftlichen Sektor, der große Teile der Sachgüterproduktion und des Dienstleistungssektors sowie die Landwirtschaft umfasste.

Im Juni 1947 verkündete US-Außenminister George C. Marshall einen weitreichenden „European Recovery Plan“ (ERP). Dieser sog. Marshallplan war von großer symbolischer und psy-

chologischer Bedeutung, weil er Westeuropa neue, sehr konkrete Hoffnung gab und – ganz wesentlich – die Erwartungen von privaten Unternehmen, staatlichen Wirtschaftsplanern und VerbraucherInnen stabilisierte. Der Marshallplan leitete freilich die wirtschaftliche Erholung Westeuropas nicht ein, dazu war er vom Umfang (Kredite, Rohstoffe, Waren, Lebensmittel) her viel zu begrenzt. Als 1948 die Marshallhilfe zu fließen begann, war die wirtschaftliche Erholung Westeuropas längst im Gang, abgesehen von Westdeutschland war die Bruttoinvestitionsquote in allen westeuropäischen Ländern bereits höher als 1938. Der Marshallplan beschleunigte aber zweifellos den wirtschaftlichen Aufschwung Westeuropas: Das BNP Westeuropas erhöhte sich von 1948 bis 1950 sprunghaft von einem Indexwert 87 auf 102, wobei die Produktion im Jahr 1938 als Vergleichswert (Indexwert 100) dient. Den beiden Ländern östlich des Eisernen Vorhangs, die geneigt waren, Marshallhilfe anzunehmen, nämlich Polen und der Tschechoslowakei (wo erst der Februarumsturz 1948 von Seiten der KP das Ende der Demokratie besiegelte) wurde dies von Stalin untersagt.

Die Rezeption der Theorie von John Maynard Keynes hatte in einigen Ländern bereits in der unmittelbaren Nachkriegszeit Einfluss auf die Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Seine wirtschaftspolitischen Konzepte setzten sich nach und nach auch in der Mehrzahl der übrigen westeuropäischen Länder durch und bildeten eine wesentliche Grundlage für die goldene Ära des fordistischen Kapitalismus zwischen 1948 und 1974. Keynes lieferte Argumente zunächst zugunsten öffentlicher Investitionen in Infrastruktur,

Wohnbau und verstaatlichten Industrien im Rahmen des Wiederaufbaus, später dann für Nachfragesteuerung durch öffentliche Investitionen und Ausbau des Wohlfahrtsstaats, Förderung privater Investitionen, staatliche Lohn- und Einkommenspolitik, Vollbeschäftigungspolitik, antizyklische Konjunkturpolitik, makroökonomische Abstimmung zwischen Fiskal-, Geld- und Lohnpolitik (also zwischen Regierung, Notenbank und Sozialpartnern), Kapitalverkehrskontrollen und andere Instrumente. *„Keynes gave capitalist liberal democracy a lifeline by offering a way to a reformed capitalism in a reformed democracy.“*⁵

Zwischen 1944 und 1949 vollzog sich in jenen osteuropäischen Ländern, die nicht der Sowjetunion angegliedert wurden, die schrittweise Machtübernahme durch die jeweilige kommunistische Partei.⁶ Spätestens 1947/48 war klar, dass die Sicherung der Macht derselben auf dem Wege freier demokratischer Wahlen nicht erreicht werden konnte. Stalin veranlassete infolgedessen einen politischen Kurswechsel in den osteuropäischen Ländern. Dieser war nicht nur eine Reaktion auf den Kalten Krieg und den Bruch mit Jugoslawien (Juni 1948), sondern vor allem eine Folge der Wahlniederlagen und des abnehmenden politischen Einflusses der nationalen kommunistischen Parteien. Sie waren nicht imstande gewesen, durch Wahlen oder durch ihre Wirtschafts- und Sozialpolitik Legitimität zu gewinnen, auch nicht in Ländern wie der Tschechoslowakei oder Bulgarien, wo sie anfangs großen Rückhalt gehabt hatten. Die Sowjetunion und ihre Verbündeten besaßen noch keine absolute oder auch nur hinreichende Macht über die

osteuropäischen Gesellschaften, trotz ihrer Kontrolle über Geheimpolizei, Innenministerium, Militär und Radio, ihrer Steuerung der Jugendorganisationen und des Bildungswesens, der umfassenden und allgegenwärtigen Propaganda, des Terrors, der in der Ausschaltung und Eliminierung vieler politischer Gegner und den ethnischen Säuberungen gegipfelt hatte. Weitere radikale Methoden schienen erforderlich, um die Macht dauerhaft zu sichern. Von 1947/48 bis zu Stalins Tod kopierten die Staaten Osteuropas direkt die sowjetische Innenpolitik mit dem Ziel, ihre Gegner ein für alle Mal auszuschalten und eine neue Generation zuverlässiger Anhänger durch Propaganda und staatliche Erziehung heranzubilden. 1949 war die gewaltsame Durchsetzung des Stalinismus in Osteuropa abgeschlossen.

„Achterbahn“ setzt 1950 ein, als die ideologische, politische und sozioökonomische Spaltung Europas vollzogen war und die unmittelbare Nachkriegszeit endete. Im ersten Kapitel setzt sich Kershaw mit der „heißen“ Phase des Kalten Kriegs auseinander. Der folgende Abschnitt beschreibt und analysiert die „Herausbildung Westeuropas“: die Konsolidierung der liberalen Demokratie, die Etablierung von gemischten Wirtschaften, den Anfang vom Ende der Kolonialreiche und den Beginn der europäischen Integration (1948 OEEC, 1949 Europarat, 1952 EGKS). Im dritten Kapitel wendet sich der Blick des Autors nach Osten, und er zeigt, dass auch nach Stalins Tod im März 1953 in den Ländern des Sowjetblocks der Schraubstock der Repression festgezogen blieb. Die Aufstände in der DDR im Juni 1953 und in Ungarn im Herbst 1956 wurden gewaltsam niedergeschlagen.

Kapitel 4 beschäftigt sich mit der goldenen Ära des fordistischen Kapitalismus, dem Ausbau des Wohlfahrtsstaats, der Entstehung der Konsumgesellschaft und der Intensivierung der europäischen Integration (1957 EWG, 1959 EFTA, 1961 OECD, 1965 EG), für die Kershaw drei Gründe nennt: „strategische Erfordernisse, nationale Interessen und weitsichtigen Idealismus“ (S. 228).

Die Herausforderungen der politischen Ordnungen in West und Ost Ende der 1960er-Jahre sind das Thema des sechsten Abschnitts, im Westen durch die Studenten- und Arbeiterproteste 1968 und in Osteuropa durch den „Prager Frühling“. Der Rundblick des Autors auf prägnante politische Entwicklungen in den einzelnen Ländern erfasst hier auch Österreich: „... (N)achdem 1967 der eindrucksvolle Bruno Kreisky an die Spitze der SPÖ getreten war und ein weitreichendes Programm von Sozial- und Wirtschaftsreformen aufgelegt hatte, gewann die Partei an Boden. Bei der Wahl von 1970 wurde sie zur stärksten Partei, Kreisky bildete eine Minderheitsregierung. Aus der Neuwahl im folgenden Jahr ging die SPÖ mit einer absoluten Mehrheit hervor, sodass sie eine stabile sozialdemokratische Regierung bilden konnte, die im nächsten Jahrzehnt die österreichische Politik dominierte“ (S. 366). Der Bedeutung der Ära Kreisky (1970-1983) wird diese Passage freilich in keiner Weise gerecht. Leider sind derart vage, wenig inhaltsreiche Aussagen zu Ereignissen, Entwicklungen oder Strukturen in einzelnen Ländern in „Achterbahn“ keine Seltenheit.

Die Kreisky-Ära 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: 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. 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.

Der angewandte *policy-mix* des „Austro-Keynesianismus“ 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.⁷

Die wichtigsten Elemente der makroökonomischen Steuerung im Austro-Keynesianismus waren: antizyklische Budgetpolitik, (Voll-)Beschäftigungspolitik, 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 Notenbank.

Kapitel 7 befasst sich mit dem Ende der goldenen Ära des fordistischen Kapitalismus im Zuge der Ölpreiskrisen der 1970er-Jahre, mit den Anfängen der neoliberalen Wende in Westeuropa und mit den strukturellen wirtschaftlichen Problemen der RGW-Länder.

Zwei Höhepunkte von „Achterbahn“ sind die Kapitel 8 und 9, worin Kershaw die Gorbatschow'schen Reformen in der Sowjetunion ab 1985, deren Auswirkungen auf die osteuropäischen Volksrepubliken („Ostwind der Veränderung“), den Zusammenbruch des Ostblocks 1989/90 und das Ende der Sowjetunion 1991 („Macht des Volkes“) behandelt. In diesen beiden Abschnitten setzt sich der Autor am Beispiel Gorbatschows auch mit der Bedeutung einzelner Personen für den Gang der Geschichte auseinander.

Unter ZK-Generalsekretär Michail Gorbatschow (1985-1991) endeten das nachstalinistische Regime und der innere Belagerungszustand der Sowjetunion. An der Spitze der KPdSU fand die größte personelle Erneuerung seit den 1930er-Jahren statt. Aus der Einsicht, dass der Sowjetordnung infolge der systemischen und chronischen wirtschaftlichen Krise nicht mehr viel Zeit bleibe, strebte Gorbatschow eine rasche und tiefgreifende, aber nicht uneingeschränkte Änderung der politischen und sozioökonomischen Ordnung an. Eine schnelle Anhebung des Lebensniveaus für die Mehrheit schien ein größeres individuelles Engagement und mehr Eigeninitiative zu erfordern. Dafür würden materielle Anreize nicht ausreichen; auch mehr Freiheit würde notwendig sein. Politische Partizipation erschien aus dieser Perspektive als unumgängliche Voraussetzung sozioökonomischer Modernisierung, insbesondere intensiver wirtschaftli-

cher Entwicklung. Damit erhielt die *perestrojka*, d. h. der Umbau, eine andere Dimension als alle vorangegangenen Reformen in der Sowjetunion, betont Manfred Hildermeier (2017) in einem der Standardwerke zur Sowjetgeschichte. Nicht nur der Stalinismus im Sinne zentraler Kommandowirtschaft und bürokratisch-obrigkeitlicher Herrschaft über alle gesellschaftliche Bereiche stand zur Disposition, sondern auch die Herrschaft der Partei über den Staat und die Ausschaltung politischer Partizipation.

In diesem Zusammenhang hebt Kershaw die zentrale Rolle und Bedeutung von Michail Gorbatschow hervor: „Wie die Dinge lagen, erlaubten es die strukturellen Probleme der Sowjetunion Gorbatschow, einen radikalen Wandel in Gang zu setzen, der eine unaufhaltsame Eigendynamik annehmen sollte. Aber ohne sein persönliches Zutun, seinen eigenen unstillbaren und immer stärker werdenden Drang, die versteinerten Strukturen der Sowjetunion zu reformieren, hätte sich diese Dynamik nicht entwickelt. Dieser rücksichtslose Veränderungswille war das, was bei der Transformation der Sowjetunion, ihrer Satellitenstaaten und letztlich ganz Europas als „Gorbatschow-Faktor“ einging“ (S. 448f). „Das Ausmaß von Gorbatschows persönlichem Beitrag zu dem dramatischen Wandel nicht nur in der Sowjetunion selbst, sondern in ganz Osteuropa kann kaum übertrieben werden“ (S. 471). Ohne Gorbatschows einzigartige Entschlossenheit, radikale Veränderungen „gegen alle Widerstände durchzusetzen, wäre die Geschichte anders verlaufen“ (ebd).

Für den Zusammenbruch der kommunistischen Regime in den osteuropäischen Satellitenstaaten 1989/90

nennt Kershaw drei ursächliche Faktoren:

1.) die strukturellen Ursachen, die in hohem Maße mit den strukturellen Mängeln der wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Ordnung in der Sowjetunion übereinstimmten (siehe unten);

2.) den bereits angesprochenen „Faktor Gorbatschow“: Der von diesem eingeleitete Kurswechsel in der sowjetischen Außen- und Militärpolitik hatte gravierende Auswirkungen auf die Satellitenstaaten. Schon im März 1985 teilte Gorbatschow den Führern der Warschauer-Pakt-Staaten mit, dass die Sowjetunion künftig die Souveränität und Unabhängigkeit jedes Landes respektieren würde. Und im November 1986 verkündete er ebendiesen förmlich die Aufhebung der „Breschnew-Doktrin“. Als Gorbatschow im Laufe des Jahres 1989 auch öffentlich von dieser Doktrin abrückte, ging es mit den kommunistischen Regimen in Osteuropa rasch zu Ende.

3.) die Macht des Volkes: „Von den Vorgängen in der Sowjetunion ermutigt, rebellierten die Völker Osteuropas gegen ihre kommunistischen Herren, die sie über vierzig Jahre in Knechtschaft gehalten hatten“ (S. 495). Die von Gorbatschow in der Sowjetunion eingeleitete Revolution von oben wandelte sich in den Satellitenstaaten zu einer Revolution von unten. Und in der Folge schwappten die Wellen der Veränderung in die Sowjetunion zurück, wo sich zunächst die baltischen und kaukasischen Völker durch Revolutionen von unten von der russischen Herrschaft befreiten.

Im Rückblick werden die strukturellen Ursachen des Zusammenbruchs der Sowjetunion deutlich: gravierende wirtschaftliche Strukturdefekte; schwer-

wiegende Mängel der monokratischen politischen Ordnung; die Vortäuschung der Selbstständigkeit der Sowjetrepubliken; der wachsende wirtschaftliche Rückstand gegenüber dem Westen; das Scheitern der Ideologie am selbst formulierten Anspruch.⁸

Gorbatschow erlag, so Hildermeier (2017), der naiven Vorstellung, die bloße Beseitigung zentraler Vorgaben und Kontrollen reiche aus, um die blockierte Eigeninitiative in der Volkswirtschaft zu entfesseln. Dass sich wenige Personen an strategischen Positionen mit guter Vernetzung legal und illegal extrem bereicherten, während die Mehrheit unter der Mangelwirtschaft litt und in Armut versank, erkannte er zu spät. Das Regime büßte das Vertrauen der Menschen völlig ein. Gorbatschows politische und ökonomische Reformen hatten die Auflösung von Macht und Autorität der Partei zur Folge. „(D)ie Sowjetunion dankte mitten im Frieden ohne äußere und bei minimaler innerer Gewaltanwendung sang- und klanglos ab. Sie brach zusammen wie das sprichwörtliche Kartenhaus, implodierte gleichsam.“⁹

Der ostmitteleuropäische Teil des alten Westens, der 1944-1949 unter sowjetische Vorherrschaft geraten war, konnte jetzt selbst über seine politische und gesellschaftliche Entwicklung entscheiden.¹⁰

Wie Hildermeier betont auch Orlando Figes in „Hundert Jahre Revolution“ (2015) die zentrale Bedeutung von Gorbatschows politischen Reformen von oben für den raschen Zusammenbruch der Sowjetunion. Seine These ist, dass sich „das Regime von der Spitze her auflöste“.¹¹ Gorbatschows politische und ökonomische Reformen hatten die Auflösung von Macht und Autorität der Partei zur Folge. „Glas-

nost“ gestattete den Menschen, „das Regime in Frage zu stellen und eine Alternative zu fordern“. ¹²

Es ist, so Kershaw, höchst unwahrscheinlich, dass der Zusammenbruch der Sowjetunion ohne das Wirken Gorbatschows in dieser kurzen Zeit (1985-91) und auf diese Weise verlaufen wäre und dieselben Auswirkungen gehabt hätte. „Ohne die desintegrierende Dynamik der Perestroika hätte die Sowjetunion, wenn auch torkelnd, aber ohne die Sorge, zusammenzubrechen, auf unabsehbare Zeit weitermachen können“ (S. 442).

Ende der 1980er- und Anfang der 1990er-Jahre sah es also so aus, als könnte Russland seine autoritäre und phasenweise totalitäre Vergangenheit hinter sich lassen. Im November 1990 setzte Michail Gorbatschow auf dem KSZE-Gipfel seine Unterschrift unter die „Charta von Paris“. Der Kalte Krieg war vorbei, und die Normen des Westens schienen nun auch für Russland zu gelten: Alle Unterzeichner der Charta verpflichteten sich, „die Demokratie als einzige Staatsform unserer Nationen aufzubauen, zu festigen und zu stärken“. Doch es kam anders, wie Kershaw im Kapitel 11 über die Entwicklungen in den 2000er-Jahren darlegt.

Kershaws jahrzehntelange Forschung und Publikationstätigkeit über Europa in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts finden Ausdruck im durchwegs brillanten Band „Höllentsturz“. Das Folgewerk „Achterbahn“ vermag nicht, diese außerordentliche Qualität durchgehend zu bieten, weist viele Höhen, aber auch einige weniger überzeugende Passagen und Abschnitte auf. Zweifellos eignet es sich ausgezeichnet als Einführung für historisch interessierte LeserInnen, und

auch FachhistorikerInnen werden viele Teile des Buches mit großem Gewinn lesen.

Martin Mailberg

Anmerkungen

- ¹ „Full authoritarian system“; siehe Zimmerman (2014) 5, Tabelle 1.1.
- ² Siehe dazu ausführlich Chlewnjuk (2016), Figes (2015) und Hildermeier (2017).
- ³ Kershaw (2015) 419.
- ⁴ Ebendort 429.
- ⁵ Ebd. 455.
- ⁶ Siehe dazu insbesondere Appelbaum (2013).
- ⁷ Siehe dazu Chaloupek, Marterbauer (2008) und Mesch (2018).
- ⁸ Siehe dazu v. a. zwei Standardwerke der Geschichte der Sowjetunion: Figes (2015) und Hildermeier (2017).
- ⁹ Hildermeier (2017) 1111.
- ¹⁰ Siehe dazu insbesondere Winkler (2014).
- ¹¹ Figes (2015) 330.
- ¹² Ebendort.

Literatur

- Applebaum, Anne, Der Eiserne Vorhang. Die Unterdrückung Osteuropas 1944-1956 (München 2013); Rezension in: Wirtschaft und Gesellschaft 40/1 (2014) 183-190.
- Chaloupek, Günther; Marterbauer, Markus, Was bleibt vom Austro-Keynesianismus? Dauerhafte Wirkungen der post-keynesianischen 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.
- Chlewnjuk, Oleg, Stalin. Eine Biographie (München 2015); Rezension in: Wirtschaft und Gesellschaft 42/1 (2016) 202-208.
- Figes, Orlando, Hundert Jahre Revolution. Russland und das 20. Jahrhundert

- (München 2015); Rezension in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 41/3 (2015) 479-484.
- Hildermeier, Manfred, *Geschichte der Sowjetunion 1917-1991. Entstehung und Geschichte des ersten sozialistischen Staates* (München 2017); Rezension in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 44/3 (2018) 445-450.
- Mesch, Michael, *Zur makroökonomischen Politik in der Ära Kreisky*, Rezension von: Christian Dirninger, *Austro-Keynesianismus. Zur wirtschaftspolitischen Rolle des Staates* (Wien 2017), in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 44/2 (2018) 235-246.
- Snyder, Timothy, *Bloodlands. Europe between Hitler and Stalin* (New York 2010).
- Winkler, Heinrich August, *Geschichte des Westens. Vom Kalten Krieg bis zum Mauerfall* (München 2014); Rezension in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 41/2 (2015) 302-309.
- Zimmerman, William, *Ruling Russia. Authoritarianism from the Revolution to Putin* (Princeton, N. J., 2014).

Rosa Luxemburg: Leben und Werk

Rezension von: Ernst Piper,
Rosa Luxemburg: Ein Leben,
Karl Blessing Verlag, München 2018,
832 Seiten, gebunden, € 32,90;
ISBN: 978-3-896-67540-8;

Holger Politt (Hrsg.), Rosa Luxemburg,
Nationalitätenfrage und Autonomie,
Karl Dietz Verlag, Berlin 2018,
302 Seiten, broschiert, € 25,60;
ISBN 978-3-320-02274-7.

Rosa Luxemburg wurde am 5. März 1871 als Rozalia Luxenburg, in der Kleinstadt Zamość, etwa 250 Kilometer südöstlich von Warschau, geboren. Als Rosa Luxemburg zweieinhalb Jahre war, zog die Familie nach Warschau, das die Hauptstadt des 1815 geschaffenen Königreichs Polen war. Dadurch, dass das Königreich Polen zum Zarenreich gehörte, war die polnisch-russische Zollgrenze weggefallen. Das hatte einen Wirtschaftsaufschwung zur Folge, was später in Rosa Luxemburgs Dissertation eine wichtige Rolle spielte.

Rosa Luxemburg fuhr 1888 nach Zürich, wo sie studieren wollte. Grund war, dass die zaristische Polizei durchaus gewillt war, gegen die sozialistische Agitatorin vorzugehen und sie zu verhaften. Sie hatte sich bereits im März 1888 einen Reisepass ausstellen lassen, denn das Zarenreich verlangte für jeden Grenzübertritt die Vorlage eines Reisepasses, während ansonsten in Europa freier Reiseverkehr herrschte. Luxemburg hatte Zürich nicht zufällig zu ihrem neuen Lebensmittelpunkt erkoren. Sie wollte studieren, und hier war das möglich. Während in Deutschland und Österreich Frauen erst um die

Jahrhundertwende zum Studium zugelassen wurden, schrieben sich an der Philosophischen Fakultät der Universität Zürich schon 1840 die ersten Frauen ein. Sie belegte im Wintersemester 1889/90 Vorlesungen in Allgemeiner Zoologie, wandte sich in ihrem Studium jedoch schon bald der Nationalökonomie zu.

In einem umfangreichen Aufsatz über neue Strömungen in der polnischen sozialistischen Bewegung in Deutschland und Österreich ging es Luxemburg um den Kampf gegen die Vertreter der nationalistisch-sozialistischen Richtung, die die Wiederherstellung eines polnischen Staates als eine Forderung des Proletariats sanktionieren wollten. 1893 hatten sich in Berlin verschiedene polnische sozialistische Gruppen als Polnisch-Sozialistische Partei (PPS) für die Provinz Posen konstituiert. Diese preußische PPS war ein autonomer Bestandteil der SPD, und dagegen zog Luxemburg zu Felde. Luxemburg war natürlich nicht gegen die Befreiung der Polen. Sie fühlte sich als Polin, liebte die polnische Kultur, und Polnisch war ihre Muttersprache. Aber sie war gegen die Wiedererrichtung des polnischen Staates als Nationalstaat in der alten Form.

Annelies Laschitzka, einst Gralshüterin der Luxemburg-Forschung in der DDR, bescheinigt ihr in ihrer Biografie nationalen Nihilismus, Realitätsferne und theoretischen Starrsinn. Den Vorwurf des nationalen Nihilismus, so Piper, hatte auch schon der ungarische Kommunist Georg Lukacs erhoben, der die KPD in den 1920er-Jahren von Luxemburgs ideologischen Fehlern beeinflusst sah. Angesichts des jüngst wieder aufgeflammt Nationalismus in Polen und andernorts kann man in der Tat daran zweifeln, dass die natio-

nen Absonderungen und Gegensätze der Völker mehr und mehr verschwinden, wie es einst im Kommunistischen Manifest hieß. Die separatistischen Bewegungen in Europa vermitteln im Gegenteil den Eindruck, dass die schwindende Wirkmächtigkeit der Nationalstaaten die Absonderungen und Gegensätze der verschiedenen Ethnien und Regionalismen wieder schärfer hervortreten lassen. In den Vorwurf der Realitätsferne wären insofern auch Marx und Engels einzubeziehen, die sich in ihren Prognosen bezüglich historischer Entwicklungen häufig genug geirrt haben.

Dietmar Dath, ein Marxist auch er, allerdings jeglicher Orthodoxie unverdächtig, kommt denn auch zu einer gänzlich anderen Einschätzung als Laschitzka. Er sieht gerade Luxemburgs Nichtpatriotismus als prophetisch an, weil ihr schon damals klar gewesen sei, dass nationale Befreiungsbewegungen, die den sozialen Fortschritt Huckepack nehmen sollen, diesem Fortschritt je nach Startbedingungen eher schlecht als recht den Weg bereiten. Tatsächlich ist Pilsudski, der starke Mann der PPS, auch nicht als Befreier der Arbeiterklasse, sondern als Diktator in die Geschichte eingegangen.

Rosa Luxemburg war eine charismatische Persönlichkeit. Schon ihr erster öffentlicher Auftritt, im August 1893 in Zürich, erregte großes Aufsehen. Im gleichen Jahre gründeten sie und Jogiches zusammen die SDKP, die „Sozialdemokratie des Königreichs Polen“, für deren Organisation hauptsächlich Jogiches verantwortlich zeichnete. 1897 übersiedelte Rosa Luxemburg nach Deutschland. 1898 absolvierte sie, kaum in Deutschland angekommen, für die SPD eine Wahlkampf-

tournee durch die Provinz Posen, die ihren Ruf als brillante Rhetorikerin begründete. Durch ihre Broschüre „Sozialreform oder Revolution?“ griff sie in die Revisionismusdebatte ein. Sie verteidigte den revolutionären Standpunkt gegen den revisionistischen Eduard Bernsteins und forderte den Ausschluss der Reformisten aus der Partei. 1910 kam es zum Bruch mit Karl Kautsky aufgrund politischer Differenzen, u. a. bezüglich der Frage des Einsatzes des Generalstreiks als Kampfmittel der Arbeiterklasse. Als der Balkankrieg 1913 fast schon einen Weltkrieg auslöste, organisierte sie Demonstrationen gegen den Krieg: In zwei Reden rief sie eine Menge von jeweils Hunderttausenden zu Kriegsdienst- und Befehlsverweigerung auf.

Im dritten Jahr des Ersten Weltkriegs, 1916, riefen sie und Karl Liebknecht die linkssozialistische „Spartakusgruppe“ ins Leben. Infolge ihrer kriegsgegnerischen Agitation war Rosa Luxemburg während der Kriegsjahre fast ununterbrochen inhaftiert. Ihre berühmten „Briefe aus dem Gefängnis“, welche ihre hohe künstlerische Begabung offenbarten, sind eine Beschreibung des grauen Haftalltags und der Wünsche einer Intellektuellen, die sich mit Botanik beschäftigte, Kohlmeisen und Tauben beobachtete, um die Einsamkeit zu überwinden.

Zwei Monate nach der Novemberrevolution in Berlin, die zum Sturz der Monarchie, zur Ausrufung der parlamentarischen Demokratie und zur Machtübernahme einer von den Mehrheitssozialisten dominierten provisorischen Reichsregierung geführt hatte, gründeten die Spartakisten und andere linkssozialistische Gruppen am 1. Jänner 1919 die KPD. Diese nahm Rosa Luxemburgs Spartakus-Programm

kaum verändert als Parteiprogramm an.

Den Versuch der KPD im Jänner 1919, die Macht gewaltsam zu übernehmen, lehnte Luxemburg als verfrüht ab. Die Regierungstruppen schlugen den sog. Spartakusaufstand nieder. Rosa Luxemburg und Karl Liebknecht wurden am 15. Jänner 1919 von Mitgliedern rechtsextremistischer Freikorps ermordet.

Rosa Luxemburg war ein durch und durch politischer Mensch, kein reiner Theoretiker wie Marx oder auch Kautsky, aber auch kein Parteibürokrat, wie es mit fortschreitenden organisatorischen Erfolgen viele gab in den sozialistischen Bewegungen. Dabei muss offenbleiben, wie ihre politischen Positionen sich weiterentwickelt hätten, wenn sie länger gelebt hätte. Die Unabgeschlossenheit ihres Werkes bietet Raum für die unterschiedlichsten Interpretationen.

Während etwa Ulla Plener (deutsche Historikerin) die Auffassung vertritt, bei allen Kontroversen zwischen Luxemburg und Lenin seien doch die Gemeinsamkeiten das Entscheidende gewesen, und sich gegen eine dogmatische Entgegenstellung Luxemburgs gegen Lenin wehrt, so vertritt Hermann Weber, der als junger Mann selbst einige Jahre Mitglied der KPD war und sein Forscherleben der Geschichte des deutschen Kommunismus gewidmet hat, die These, dass Luxemburg eine eigene Spielart des Kommunismus begründet habe, den demokratischen Kommunismus. Diesen Begriff würden andere wiederum für einen Widerspruch in sich selbst halten.

Willy Brandt, dem wir einen sehr schönen Essay über Rosa Luxemburg verdanken, vermutet, dass sie, anders als ihr Freund Paul Levi, sich nicht für

eine Rückkehr zur sozialdemokratischen Mutterkirche entschieden hätte. Mag sein. Aber in der stalinisierten KPD wäre kein Platz für Luxemburg gewesen. Die Brandleristen, wie die nach Heinrich Brandler benannten Anhänger des Luxemburgismus hießen, wurden alle aus der Partei vertrieben. Die Sozialdemokratie blieb dauerhaft gespalten, allerdings nicht in drei Parteien, da die zunächst überaus erfolgreiche USPD bald in der Bedeutungslosigkeit verschwand, aber in zwei Parteien. Manche von Luxemburgs Weggefährten kehrten zur SPD zurück, neben Levi z. B. Karl Kautsky, andere, wie Paul Frölich (deutscher Kommunist, Nachlassverwalter und Biograf von Rosa Luxemburg), schlossen sich der linkssozialistischen Sozialistischen Arbeiterpartei Deutschlands (SAP) an. (Auch der zitierte Willy Brand wechselte 1931 von der SPD zur SAP.)

Rosa Luxemburg wollte zeitlebens politisch wirken, schon ganz früh, als Gymnasiastin, schloss sie sich einer politischen Gruppierung mit dem Namen Proletariat an. Im Laufe der Jahre kamen noch sechs weitere Parteien hinzu. Es ist schwer vorstellbar, so Piper, dass sie sich, hätte sie länger gelebt, mit der Rolle einer Einzelgängerin, die nur publizistisch tätig gewesen wäre, begnügt hätte.

Als Rosa Luxemburg am 15. Januar 1919 ermordet wurde, gehörte sie der KPD an, welche in der Folge die Tote stets für sich reklamierte, zugleich aber ihre Ideen und Überzeugungen vehement verurteilte. Die Sozialdemokraten, die mit der ehemaligen Genossin nichts mehr zu tun haben wollten, machten es den Kommunisten leicht, diesen Anspruch durchzusetzen. Nichts belastete die Beziehungen zwischen den beiden Arbeiterparteien in

der Weimarer Republik mehr als dieser ruchlose Mord während der Regierungszeit des von der MSPD dominierten „Rats der Volksbeauftragten“. Hannah Arendt glaubte sogar, dass er die Spaltung der europäischen Linken in Sozialdemokraten und Kommunisten unwiderruflich gemacht habe. Erfolgt wäre sie wohl, so Piper, auch ohne diese Tat. Aber der Graben zwischen den beiden deutschen Parteien wäre dann weniger tief und unüberbrückbar gewesen.

Rosa Luxemburgs Ziel war die Befreiung der Menschheit durch den Sozialismus, nicht Rechte für einzelne Gruppen. Dafür kämpfte sie, rücksichtslos gegen andere wie gegen sich selbst, und das war, so scheint es, schon in früher Jugend in ihr angelegt.

Im März 2018 wurde die Gedenktafel für Rosa Luxemburg entfernt, die in Zamość viele Jahre lag an die weltberühmte Tochter dieser Stadt erinnert hatte. Als Grund wurde die im öffentlichen Raum verbotene kommunistische Propaganda angeführt. Mit diesem Schritt reihte sich die Regierung in Warschau in eine schlimme Tradition ein, in der seit jeher behauptet wird, die Jüdin Rosa Luxemburg sei eine eingefleischte Feindin Polens gewesen.

Die vorliegende Biografie über die Vorkämpferin der europäischen Arbeiterbewegung ist die erste Lebensbeschreibung im vollen Sinne des Wortes, die Herkunft, Familie, Privatleben ebenso intensiv in den Blick nimmt wie Luxemburgs politisches Wirken und auch die Welt beschreibt, in der sie sich bewegte. Der Historiker Ernst Piper liefert eine atmosphärisch dichte Beschreibung ihres Lebensweges und zugleich eine profunde Analyse ihres wissenschaftlichen Werkes und ihrer politischen Schriften.

Nationalitätenfrage

Rosa Luxemburg litt sehr unter dem Verlust dessen, was ihr politische Heimat gewesen war. Sie hielt die Wiederherstellung Polens durch den Zusammenschluss der drei Teilungsgebiete immer für ein Hirngespinnst. Für sie hatte die Tradition der polnischen Nationalaufstände des 19. Jahrhunderts unter den herrschenden gesellschaftlichen Bedingungen längst aufgehört, mehr zu sein als ein die Gemüter erbauender historischer Stoff. Niemand könne die gescheiterte nationale Tradition der Polen wiederbeleben, auch nicht die Arbeiterbewegung. Denn Proletariat und Bourgeoisie, auch im modernen Polen längst die beiden entscheidenden gesellschaftlichen Hauptklassen, würden sich von ganz anderen Interessen leiten lassen. Rosa Luxemburgs Rechnung war, so Politt, verblüffend einfach: Das Zeitalter der Ausbildung bürgerlicher Nationalstaaten sei – zumindest für Europa – vorüber. Prominentestes Opfer dieser Tendenz sei Polen geworden, das durch Besonderheiten seiner Entwicklung nicht die innere Kraft besessen habe, einen eigenen Nationalstaat auszubilden. Als eine wichtige, wenn nicht überhaupt als die wichtigste Ursache macht Rosa Luxemburg das Ausbleiben der Klassenkämpfe zwischen Adel und Bourgeoisie, den Niedergang der Städte aus, wodurch bereits im ausgehenden 17. Jahrhundert ein geschichtliches Urteil über die im 16. Jahrhundert gebildete polnisch-litauische Union gesprochen worden sei.

Im Frühjahr 1908 schrieb Henryk Walecki, der spätere Mitbegründer der Kommunistischen Partei Polens, einen kritischen-polemischen Beitrag unter

dem Titel „Die SDKPiL und die Autonomiefrage“.¹ Unter dem Eindruck der Revolution von 1905 ließ die PPS-Linke in der nationalen Frage die Unabhängigkeitsforderung fallen und legte sich, bezogen auf eine künftige Republik in Russland, ein Föderalismusprogramm zu, das bei Rosa Luxemburg sofort auf schärfste und beißende Kritik stieß. Im Falle des Königreichs Polen würde eine Autonomie auf föderativer Basis schnell zur Beute reaktionärer gesellschaftlicher Kräfte werden, die sich skrupellos auf die klerikal-adlige Tradition stützen würden. Ganz am Anfang ihres Weges, in der Schrift „Das unabhängige Polen und die Arbeiter-sache“, hatte Rosa Luxemburg zwar auf die Möglichkeiten der Selbstverwaltung für Stadt- und Landgemeinden verwiesen, dies aber eher am Rande getan und seither nicht wesentlich vertieft oder ausgearbeitet.

Rosa Luxemburg sprach sich weniger gegen eine polnische Unabhängigkeit oder eine Wiederherstellung Polens aus, sie hielt vielmehr dieses Begehren für illusorisch, für eine Frage, die durch die geschichtliche Entwicklung längst ausreichend beantwortet und erledigt sei. Als wichtigsten Punkt hob sie dabei von Anfang an hervor, dass die beiden Hauptklassen der modernen Gesellschaft, die Bourgeoisie und das Industrieproletariat, an einem unabhängigen polnischen Staat kein Interesse mehr zeigen würden.

Zu einem Zeitpunkt, als die politische Gegenwart Rosa Luxemburgs unnachgiebige Haltung in der polnischen Frage zu bestätigen schien, nämlich während der Revolution von 1905, sah sie sich gezwungen, den eigenständigen gesellschaftlichen Charakter des Königreichs Polen stärker herauszustreichen.

In ihrer Schrift „Nationalitätenfrage und Autonomie“, einer weitgehend abgeschlossenen und systematischen Arbeit, stellt sie gleich am Beginn des Textes heraus, dass die Nationalitätenfrage durch die revolutionären Ereignisse für die Arbeiterbewegung nunmehr auch in Russland zu einer aktuellen Aufgabe geworden sei. Bis dahin habe sie vor allem die Tagesordnung der Sozialdemokratie in Österreich beeinflusst. Wie bei allen anderen Fragen seien für die Ausrichtung der Sozialdemokratie auch hier das Klasseninteresse des Proletariats und die Anforderungen des Klassenkampfes entscheidend.

Im zweiten Teil setzt sich Rosa Luxemburg mit dem Zusammenhang von Nationalidee und Nationalstaat auseinander. Sie versucht nachzuweisen, dass der Nationalstaat sich erst unter bürgerlichen Bedingungen ausbilde, nicht umgekehrt die Voraussetzung sei für die Herausbildung bürgerlicher Verhältnisse. Die Periode der Ausbildung bürgerlicher Nationalstaaten sei mit den Einheitsprozessen in Italien und Deutschland abgeschlossen, sodass für die Arbeiterbewegung in Österreich, vor allem aber im russischen Gesamtstaat Bedingungen der gesellschaftlichen Entwicklung bestünden, durch die der Weg zur Ausbildung von Nationalstaaten praktisch unmöglich gemacht worden sei. Hier gehe es demzufolge um die Lösung von Nationalitätenfragen. Auch die polnische Frage, so die Konsequenz, wäre nunmehr weniger noch eine nationale Frage, sondern Teil der jeweiligen Nationalitätenfrage.

Im dritten Teil setzt sich Rosa Luxemburg mit dem Föderalismusgedanken als einer Lösungsmöglichkeit der Nationalitätenfrage auseinander. Sie

hält den Föderationsgedanken für eine bei jenen sozialistischen Gruppierungen bevorzugt herumgeisternde Idee, die nicht auf dem geschichtlichen Boden stünden. Rosa Luxemburg stellt diesem Föderalismusgedanken die Entwicklungstendenz der bürgerlichen Gesellschaften hin zu Zentralstaaten entgegen, zeigt, dass die Föderalistustendenzen ein historischer Rückschritt seien, ein Protest gegen den bürgerlichen Zentralstaat gewissermaßen von Positionen des feudalen Partikularismus aus. Sie skizziert das am Beispiel Deutschlands, wo bei Wahlen zum Reichstag seit 1871 das allgemeine und gleiche (Männer-)Wahlrecht galt, wogegen in den Teilstaaten – etwa in Preußen – noch Kurienwahlrechte in Kraft waren.

Dem wichtigsten Korrektiv dieser zentralistischen Tendenz in der bürgerlichen Gesellschaft, der modernen lokalen Selbstverwaltung, widmet Rosa Luxemburg sich im vierten Teil. Mit der durchgreifenden Zentralisation entstehe ein mächtiger bürokratischer Apparat, der wegen seiner Schablonenhaftigkeit überhaupt nicht in der Lage sei, den Anforderungen des modernen bürgerlichen Wirtschaftslebens hinsichtlich Anpassungsfähigkeit und Feingefühl zu genügen. Erst eine starke lokale Selbstverwaltung biete die Möglichkeit, den an sich steifen Staatsapparat an die gesellschaftlichen Bedürfnisse anzupassen.

Erst im fünften Teil kommt Rosa Luxemburg auf die Autonomiefrage zu sprechen. Unter bestimmten Bedingungen entstehe auf dem gleichen Boden, auf dem in den kapitalistischen Ländern die moderne lokale Selbstverwaltung wachse, die Landesselbstverwaltung – die Autonomie. Rosa Luxemburg spricht sich eindeutig für eine

Gebietsautonomie und gegen Nationalitätenautonomien aus. Entscheidend sei das Territorium, dass von einer oder mehreren Nationalitäten bewohnt werde, die im Gesamtstaate in einer Minderheitenposition seien. Nach diesen Voraussetzungen und Kriterien sieht sie für das Königreich Polen alle Bedingungen erfüllt, um für die Autonomie des Landes zu kämpfen. Ansonsten hält sie sich sehr bedeckt, sieht keine Möglichkeiten für weitere Landesautonomien im russischen Gesamtstaat.

Der Forderung nach einer Landesautonomie für das Königreich Polen widmet sich der sechste und umfangreichste Teil. Da das Königreich Polen im Ergebnis des Ersten Weltkriegs vollständig verschwand, in den Bestand der neugebildeten Republik Polen aufging, was Rosa Luxemburg aus der Perspektive der Jahre 1908/09 noch für völlig ausgeschlossen hielt, gewinnt der heutige Leser schnell den Eindruck, es handle sich bestenfalls um historisch relevante Beschreibungen Rosa Luxemburgs. Doch weit gefehlt. Hinter dem heute historisch anmutenden Stoff steckt wahrer Zündstoff, der das Temperament der Autorin zum Ausdruck bringt und Lenin veranlasste, über einen „Krakauer Horizont“ zu spotten.

Während Marx seinerzeit die Los-trennung des Königreichs Polen von Russland für den entscheidenden Beitrag hielt, um den Zarismus zurückzudrängen, lässt sich Rosa Luxemburg von einer anderen Überzeugung leiten: Der Zarismus im russischen Gesamtstaat lasse sich nur stürzen, wenn die Arbeiterbewegung im Königreich Polen an der Seite der russischen Arbeiterbewegung kämpfe. Die Zugehörigkeit des Königreichs Polen zum Ge-

samtstaat sei für den endgültigen und grundlegenden Sturz des Zarismus zur Voraussetzung geworden. So kehrt die Gedankenführung zurück zum Ausgangspunkt, zur Kritik am Recht auf Selbstbestimmung der Nationen.

Nicht nur die sowjetische Nationalitätenpolitik, die das Selbstbestimmungsrecht der Nationen zwar in Theorie und Propaganda proklamierte, in der Praxis aber ganz anders handelte und dieses Recht zu einer verlogenen Phrase verkommen ließ, scheiterte. Bis heute steht die Linke überall nationalen Auseinandersetzungen hilflos gegenüber.

Es ist müßig, die vorliegende Schrift an den Ergebnissen des Ersten Weltkriegs messen zu wollen. Viel lohnender ist es, das tiefe Verständnis des Zusammenhangs von bürgerlicher Gesellschaft und demokratischen Verhält-

nissen auszuloten, dass diese Arbeit durchzieht. Rosa Luxemburg ging es um die Verantwortung der Arbeiterbewegung für die demokratische Entwicklung in der bürgerlichen Gesellschaft. Der Autonomieansatz von ihr ist geeignet, die aktuellen Diskussionen um die Zukunft Europas aus ihrer Bipolarität – Kompetenzzuwachs für die unzulänglich demokratisch legitimierten EU-Institutionen *versus* Neuaufgabe der Kleinstaaterei – zu befreien.

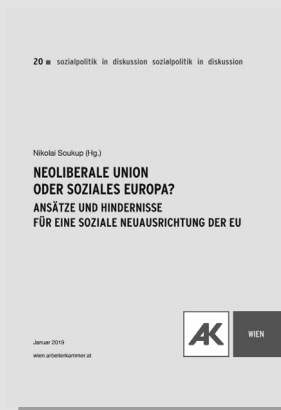
Josef Schmee

Anmerkung

- ¹ Die 1893 von Rosa Luxemburg, Leo Jogiches und Julian Marchlewski gegründete „Sozialdemokratie des Königreichs Polen“ (SDKP) nannte sich ab 1900 „Sozialdemokratie des Königreichs Polen und Litauen“ bzw. SDKPiL.

ÖGB VERLAG

www.oegbverlag.at



Neoliberale Union oder soziales Europa?

Ansätze und Hindernisse für eine soziale Neuausrichtung der EU

Nikolai Soukup (Hg.)

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

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

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

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

Kostenloser Download unter E-Medien der Arbeiterkammern:

wien.arbeiterkammer.at/soziales-europa

BESTELLUNG IM THEMESHOP DES ÖGB-VERLAGS

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

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

oder direkt in der Fachbuchhandlung des ÖGB-Verlags

1010 Wien, Rathausstraße 21



