

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

36. Jahrgang (2010), Heft 1

Inhalt

Editorial

Das Transferkonto oder der Mythos vom „Leistungsträger“... 3

Karl Georg Zinn

Renaissance des Keynesianismus – Keynesianische Wirtschaftspolitik
gegen die Krise 9

Nikolaus Hammer

Regionen, Ebenen, Netzwerke: Interregionale Gewerkschafts-
kooperation im IGR Westpannonien 33

Petra Völkerer, Petra Sauer

Schafft Bildung sozialen Zusammenhalt? 53

Karl Kollmann

Benötigt die Verbraucherpolitik eine Verbrauchertheorie? 79

Kommentare

Peter Rosner

Diskussion der Umverteilungsstudie des Österreichischen Instituts für
Wirtschaftsforschung 95

Sybille Pirklbauer, Norman Wagner

Verteilungsgerechtigkeit in Österreich – das Transferkonto 100

Bücher

Paul Davidson, John Maynard Keynes (Wolfgang Edelmüller) 109

Eckhard Hein, Torsten Niechoj, Peter Spahn, Achim Truger (Hrsg.),
Finance-led capitalism? Macroeconomic effects of changes in the
financial sector (Martin Schürz) 117

Walter Otto Ötsch: Mythos MARKT: Marktradikale Propaganda
und ökonomische Theorie (Helge Peukert) 120

Günther Chaloupek, Peter Rosner, Dieter Stiefel, Reformismus und Gewerkschaftspolitik. Grundlagen für die Wirtschaftspolitik der Gewerkschaften; Günther Chaloupek, Harald Hagemann, Andreas Resch, Rationalisierung und Massenarbeitslosigkeit. Otto Bauers Theorie der Rationalisierung im Kontext der Zeit (Hans Ulrich Eßlinger)	126
Wolfgang Schieder, Faschistische Diktaturen. Studien zu Italien und Deutschland (Klaus-Dieter Mulley)	130
Heinrich August Winkler, Geschichte des Westens, Band 1: Von den Anfängen in der Antike bis zum 20. Jahrhundert (Martin Mailberg)	133
Nikolaus Dimmel, Karin Heitzmann, Martin Schenk (Hrsg.), Handbuch Armut in Österreich; Sylvia Hahn, Nadja Lobner, Clemens Sedmak (Hrsg.), Armut in Europa 1500-2000 (Norman Wagner)	139

Unsere AutorInnen:

Nikolaus Hammer ist Lecturer in Employment Studies am Centre for Labour Market Studies der Universität Leicester.

Karl Kollmann ist stellvertretender Leiter der Abteilung Konsumentenpolitik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien und Titularprofessor der Wirtschaftsuniversität Wien.

Sybille Pirklbauer ist Mitarbeiterin der Abteilung „Frauen und Familie“ der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Peter Rosner ist Professor am Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Wien.

Petra Sauer ist Junior Fellow am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) in Wien.

Petra Völkerer ist Mitarbeiterin der Abteilung Bildungspolitik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Norman Wagner ist Mitarbeiter der Abteilung Sozialpolitik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Karl Georg Zinn ist emeritierter Universitätsprofessor für Volkswirtschaftslehre an der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen.

Editorial

Das Transferkonto oder der Mythos vom „Leistungsträger“

I.

Zu den keynesianischen Vorstellungen über die Rolle des Staates gehörte lange Zeit ein weitgehend akzeptierter Grundkonsens im Hinblick auf die Ausgestaltung des Steuersystems, der von Politik, Gesellschaft und Finanzwissenschaft getragen wurde. Wenngleich Fragen der Steuer- und Verteilungsgerechtigkeit normativ sind und von Werten geleitet werden, so standen dennoch bestimmte Werte und Leitlinien der Steuerpolitik außer Streit. Fixe Bestandteile dieses Grundkonsenses waren im Rahmen der horizontalen Steuergerechtigkeit die Dominanz des Prinzips der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit bezogen auf Einkommen, Vermögen und Konsum sowie eine progressive Besteuerung der Einkommen im Rahmen der vertikalen Verteilungsgerechtigkeit, die deutlich früher mit dem Gesetz des abnehmenden Grenznutzens begründet wurde. Basierend auf dieser Begründung führte Eugen von Böhm-Bawerk als Finanzminister der Monarchie bereits 1896 eine persönliche Einkommensteuer mit progressivem Tarif ein. Ebenso wie das Leitbild des modernen Wohlfahrtsstaates brüchig geworden ist und dem „schlanken Staat“ Platz machen musste, setzte in der Steuerpolitik eine Trendwende ein. Dieser Bruch manifestiert sich ganz allgemein in dem Bestreben, Steuer- und Abgabenquoten zu senken, in der Aushöhlung des Prinzips der synthetischen Einkommensbesteuerung und in der Reduktion der Spitzensteuersätze in der Einkommen- und Körperschaftsteuer. In Österreich verliert zudem entgegen dem europäischen Trend die Besteuerung von Vermögen an Bedeutung.

II.

Finanzminister Pröll ging in seiner „Rede an die Nation“ am 14. Oktober 2009 noch einen Schritt weiter. Eine neue Steuerpolitik müsse sich auch am Prinzip der Leistungsgerechtigkeit orientieren, daher bedarf es der Einführung eines Transferkontos, in dem alle staatlichen Beihilfen pro Haushalt zusammengeführt und dargestellt werden sollen. Als Ziele dieses Kontos formulierte er: mehr Transparenz, mehr Gerechtigkeit und mehr Leistungsbewusstsein. In diesem Kontext präzisierte er sein

Steuersystem der Zukunft. Es müsse „einfach und transparent“ sein, d. h. ohne Schlupflöcher und mit nur wenigen Ausnahmebestimmungen, es müsse „verständlich, plausibel und anwendbar“ sein, es müsse „die Bedürfnisse der Bürger in den Vordergrund stellen“ sowie „den sozialen Notwendigkeiten Rechnung tragen und die Leistungsträger entlasten: nämlich die, die arbeiten“. Um die Motive für die Einführung eines Transferkontos ein wenig auszuleuchten, lohnt ein etwas tieferer Blick auf dessen Zielsetzungen.

Mit dem Ziel der Erhöhung des Leistungsbewusstseins knüpft Pröller Steuersystem der Zukunft an der unendlichen Geschichte der Leistungsträger an. Damit will er uns – wie schon Politikergenerationen vor ihm – die folgende Geschichte erzählen: Alles wird gut, wenn man nur die Steuern für die „Leistungsträger“ senken würde, also für jene Menschen, die – gut ausgebildet und leistungsfähig – gerne ihr Bestes geben würden, aber durch die hohe Steuerlast tatsächlich viel weniger Leistung erbringen, als von ihnen zu erwarten wäre. Würde nur der Staat die Steuerlast senken, dann wäre alles in Ordnung, und die Wirtschaft würde florieren. Und weil viele, vor allem konservative und liberale Politiker an diese Geschichte glauben, wurden die Leistungsträger durch Senkungen der Spitzensteuersätze bzw. durch Ausweitungen der Bemessungsgrundlagen in der Vergangenheit schon erheblich entlastet. Aber der Leviathan bürdet den Leistungsträgern immer noch eine zu hohe Steuerlast auf, daher nimmt die Geschichte ihren Lauf und ist stimmig mit der Forderung Prölls nach weiterer Entlastung der Leistungsträger.

Diese Forderung bedeutet, dass Leistungsträger weniger zahlen müssen als jene, die keine „Leistung“ erbringen: nach Pröll also die, die nicht arbeiten. Leistungsträger müssten somit absolut entlastet werden, weil sie ja ohnehin schon die Leistung tragen. Dieses Bild von den Leistungsträgern mündet in letzter Konsequenz in einen Staat, der von den Nicht-Leistungsträgern alimentiert wird. Weil diese aber mangels Leistung auch keine Einkommen haben, gibt es dann keinen Staat mehr, der für Rechtssicherheit und soziale Absicherung für die Wechselfälle des Lebens sorgt, der Bildung kostenlos zur Verfügung stellt, der Infrastrukturleistungen erbringt u. v. m.

Auf die Spitze getrieben hat den Mythos Leistungsträger im Übrigen jüngst der deutsche Philosoph Peter Sloterdijk, der in einem Diskussionsbeitrag in der Süddeutschen Zeitung vom 6. Jänner 2010 allen Ernstes auch in Steuerfragen die Umstellung von Zwang auf Freiwilligkeit und damit wohl auch die Freiwilligkeit der Leistungen der Leistungsträger an den Staat angeregt hat.

In einer Antwort auf Sloterdijk für die Nachdenkseiten (www.nachdenkseiten.de) weist Heiner Flassbeck zu Recht darauf hin, dass der

Mythos Leistungsträger verkennt, dass dem Staat eine wichtige Rolle als Vorleister des marktwirtschaftlichen Systems zukommt. Und weil in einer Marktwirtschaft eben nicht nur Leistung entlohnt wird (wie erklären sich sonst etwa ungleiche Entlohnungen für gleiche Arbeit), ist es gerechtfertigt, dass sich an der Finanzierung des Staates jene stärker beteiligen, die aus – welchen Gründen auch immer – überdurchschnittlich entlohnt werden. Wenn wir die Frage der Finanzierung der Vorleistungen des Staates an Hand der individuellen Beiträge diskutieren, gelangen wir zwangsläufig zur Frage, ob die Armen oder die Reichen – absolut und proportional – mehr zur Finanzierung beitragen sollen. Würde diese Debatte ehrlich geführt, dann wäre dem Mythos Leistungsträger wohl rasch ein Ende gesetzt. Solange wir uns aber an dieser Verteilungsdebatte vorbeiswindeln, wird der Mythos Leistungsträger ein langes Leben haben und unter dem Vorwand der Entlastung des Mittelstandes immer wieder aufs Neue zur Verteidigung der Reichen vorgebracht werden.

III.

Wenn also der Finanzminister mit dem Transferkonto das Leistungsbewusstsein in den Vordergrund rückt und damit die Forderung nach Entlastung der Leistungsträger verknüpft, zielt er auf eine Senkung der Steuer- und Abgabenquote. Hinter seinem Steuersystem der Zukunft steht nichts anderes als eine „Politik der leeren Kassen“, die bei angesagter Budgetkonsolidierung ab 2011 unmittelbar eine Kürzung der Ausgaben des Staates nach sich zieht. Eine solche Politik ist vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Verteilungsstudie des Österreichischen Wirtschaftsforschungsinstituts und der bisher einseitigen Tragung der Krisenlasten durch die unteren Einkommen höchst problematisch und steht unmittelbar in Widerspruch zum Ziel der Erhöhung der Gerechtigkeit, einem zweiten Ziel des Transferkontos. Unser Steuer- und Abgabensystem ist von dem eingangs erwähnten Grundkonsens aus einer Reihe von Gründen weit entfernt. Werfen wir daher einen Blick darauf und klopfen es exemplarisch auf seine Fairness ab.

Die mangelnde Fairness in Bezug auf die Besteuerung von Arbeit und Kapital lässt sich unmittelbar an den Strukturschwächen des Steuer- und Abgabensystems ablesen und ist seit Langem bekannt. Internationale Vergleiche legen offen, dass der Faktor Arbeit bei sinkenden Lohnquoten in Österreich überdurchschnittlich hoch belastet wird, während die kapitalbezogenen Abgaben einschließlich jener auf „arbeitsloses“ Einkommen trotz des starken Anstiegs der Gewinn- und Kapitaleinkommen sehr niedrig sind. Ein Vergleich der impliziten Steuersätze auf Arbeit und Kapital im EU-Vergleich (der sowohl die

Steuern auf den Kapitalertrag als auch vermögensbezogene Steuern berücksichtigt) zeigt, dass Österreich zu den Ländern mit der höchsten Differenz in der Besteuerung der beiden Faktoren gehört. Er zeigt ferner, dass sich die Schere in den letzten Jahren weiter geöffnet hat. Dieser große Steuerkeil auf Arbeit ist nicht nur verteilungspolitisch, sondern auch wachstums- und beschäftigungspolitisch problematisch. Auch die Ursachen für das Auseinanderklaffen sind bekannt. Sie reichen von der Abschaffung von Steuern (Vermögen-, Erbschafts- und Schenkungssteuer, Gewerbesteuer) über die Nichtanpassung der Einheitswerte, die „kalte“ Progression sowie die Schaffung großzügiger Steuerbegünstigungen von Privatstiftungen bis hin zu Senkungen bei den Unternehmenssteuern (Senkung des Körperschaftsteuersatzes, Gruppenbesteuerung, Ausweitung des Gewinnfreibetrags). Wenn entsprechend dem steuerpolitischen Grundkonsens das Leistungsfähigkeitsprinzip auch für die Verteilung der Gesamtabgabenlast auf unterschiedliche Produktionsfaktoren sowie Einkommensarten gelten soll, dann müssen sich die Beiträge der Faktoren Arbeit, Kapital und Ressourcen zur Finanzierung staatlicher Leistungen in der Entwicklung der Wertschöpfung widerspiegeln. Darüber hinaus sollten unterschiedliche Einkommensarten steuerlich gleich behandelt werden.

Die Harmonisierung der Pensionsfinanzierung ist auf halbem Wege stecken geblieben. Selbstständige und Bauern zahlen nach wie vor niedrigere Beiträge als Arbeiter und Angestellte. Das führt dazu, dass der Deckungsgrad durch Bundesmittel bei Bauern, Gewerbetreibenden und Freiberuflern ungleich höher ist als jener bei Arbeitern und Angestellten. Ungleiche Finanzierungsbeiträge gibt es weiters beim Familienlastenausgleichsfonds. Einem hohen Beitrag der Unselbstständigen stehen niedrigere bzw. vernachlässigbare Beiträge der Selbstständigen bzw. der Bauern gegenüber.

Die Besteuerung der Einkommen ist progressiv ausgestaltet. Durch die Anhebung von Absetzbeträgen mit Negativsteuerelementen, durch Tarifreformen und durch das Zurückbleiben der niedrigen Einkommen ist die Zahl der Nullfälle stark angestiegen. Über dem mit 36,5% hohen Einstiegssteuersatz ist aber die Progression eher mäßig. Unter Berücksichtigung der Sozialabgaben steigt die Grenzabgabenbelastung über dem Eingangssteuersatz zunächst stark an, geht wegen der Deckelung der Höchstbeitragsgrundlage für höhere und hohe Einkommen zurück. Damit ist die effektive Grenzbelastung bei den mittleren Einkommen am höchsten. Obwohl in den letzten Jahrzehnten die niedrigen Einkommen entlastet wurden, ist insgesamt die Inzidenz der Abgaben durch die zunehmende Last der indirekten Steuern in den unteren Einkommen regressiver geworden. Die Gesamtbetrachtung des Steuer- und Abgabensystems durch die Verteilungsstudie des Wifo ergab, dass Steuern

und Abgaben de facto nicht progressiv wirken.

Diese Blitzlichter auf das österreichische Abgabensystem zeigen, dass es erhebliche Defizite im Hinblick auf die Verteilungsgerechtigkeit hat. Um ihr stärker Rechnung zu tragen, greift das Transferkonto zu kurz. Es soll ja nach den Plänen des Finanzministers lediglich Momentaufnahmen der Brutto- sowie Nettoeinkommen und der Transferleistungen auf individueller Basis darstellen. Es sagt nichts über die ungleiche Verteilung der Einkommen, der Vermögen und den individuellen Beitrag zur Finanzierung staatlicher Leistungen aus. Es ist daher nicht möglich, daraus Schlussfolgerungen zur Erhöhung der Verteilungsgerechtigkeit zu ziehen und Empfehlungen für ein Steuersystem mit höherer Fairness abzuleiten.

IV.

Der Beitrag des Transferkontos zur Erhöhung der Transparenz ist unklar. Es blieb in der nachfolgenden Debatte offen, welche Transfers in welchen Bereichen erfasst werden sollen. Vorrangig dürfte es um die Sozialtransfers gehen, wobei ungeklärt blieb, ob neben den monetären auch reale Transfers – darunter der große Bereich der Gesundheitsleistungen – oder steuerliche Begünstigungen („*tax expenditures*“ wie z. B. die Förderungen für die Zukunftsvorsorge oder der Kinderabsetzbetrag) erfasst werden sollen. Eine umfassende Darstellung familienfördernder Maßnahmen muss u. a. neben der Familienbeihilfe (monetärer Transfer) auch den Kinderabsetzbetrag („*tax expenditure*“) erfassen. Würden Gesundheitsleistungen tatsächlich Teil des Transferkontos werden, dann müsste in letzter Konsequenz auch der Sachtransfer „Krankenstand“ erfasst und transparent gemacht werden. Das zeigt, zu welchen unvollständigen bzw. absurden Ergebnissen ein wenig durchdachtes Konzept des Transferkontos führen kann.

Das vom Finanzminister bisher nur sehr rudimentär skizzierte Transferkonto ist kein geeignetes statistisches Hilfsmittel, umfassende und objektive Entscheidungsgrundlagen für die (Verteilungs-)Politik zu liefern. Berechtigterweise wurde in der Debatte zum Transferkonto die Frage aufgeworfen, warum nicht auch Licht ins Dunkel der Subventionen gebracht wird, etwa durch ein Subventionskonto, das Transparenz über Zuwendungen aller Art an Private, Haushalte und Unternehmen schafft – von Steuerbegünstigungen bis hin zu diversen Förderungen. Als Vorbild wurde auf die Europäische Union verwiesen, die den Mitgliedstaaten eine Veröffentlichungspflicht für Agrarförderungen auferlegt hat.

Fehlende Informationsgrundlagen gibt es aber auch in anderen Bereichen. Denken wir etwa an die Erfassung der Einkommen der Selbst-

ständigen und deren Verteilung. Während zur Verteilung der Einkommen und der Sozialleistungen der Unselbstständigen eine umfassende Studie vorliegt, fehlt Vergleichbares bei den Selbstständigen. Auch die Informationsgrundlagen in Bezug auf die extrem ungleiche Verteilung der Vermögen sind bisher bescheiden. Erste brauchbare Anhaltspunkte liefern die Befragungen der Oesterreichischen Nationalbank zu den Geld- und Immobilienvermögen der privaten Haushalte sowie eine Auswertung verschiedener Datengrundlagen über Unternehmensbeteiligungen.

Erst die genannten Ergänzungen würden jene Transparenz schaffen, die der Finanzminister in seiner Rede an die Nation für das Steuersystem der Zukunft gefordert hat. Die Bundesregierung hat sich bei ihrer Klausur in Graz am 2. März nun tatsächlich auf die Einrichtung einer erweiterten „Transparenzdatenbank“ sowie im Gegenzug auf die Einführung der Mindestsicherung geeinigt. Alles bestens also? Keineswegs, denn die Details der Ausarbeitung wurden einer Arbeitsgruppe übertragen, die die gesetzlichen Grundlagen für die „...strukturierte und transparente Erfassung aller monetären Leistungen ohne Gegenleistung“ erarbeiten soll. Der Bundeskanzler sprach indes von monetären und sachlichen Leistungen. Ziel und Zweck der Transparenzdatenbank blieben weitgehend im Dunklen und öffnen daher unterschiedlichen Interpretationen Tür und Tor. Es spricht viel dafür, dass es sich dabei nur um alten Wein in neuen Schläuchen handelt, also lediglich eine Neubenennung bei Ausdehnung auf weitere Transferleistungen.

Zusammenfassend: Egal ob Transferkonto oder Transparenzdatenbank, das zentrale Motiv für seine bzw. ihre Einrichtung liegt in Steuersenkungen für die so genannten „Leistungsträger“ – euphemistisch als Förderung des Leistungsbewusstseins bezeichnet. Die damit einhergehende „Politik der leeren Kassen“ soll über die Senkung der Steuer- und Abgabenquote den Druck auf Kürzungen „überbordender“ sozialstaatlicher Leistungen in der kommenden Budgetkonsolidierung erhöhen. Das Ziel der Steuergerechtigkeit und der Transparenz ist schmückendes Beiwerk, weil das Transferkonto – oder wie auch immer es bezeichnet wird – per se weder zur Erhöhung der Verteilungsgerechtigkeit noch zur Erhöhung der Transparenz umfassende und objektive Entscheidungsgrundlagen liefern kann, die notwendig wären, um ein faires Steuersystem der Zukunft zu entwerfen, das wieder am keynesianischen Grundkonsens anknüpft.

Renaissance des Keynesianismus – Keynesianische Wirtschaftspolitik gegen die Krise

Karl Georg Zinn

Das Thema verweist grob auf zwei eigenständige, wenn auch zusammenhängende Fragestellungen:

Erstens stellt sich Frage, ob es infolge der gegenwärtigen, großen Krise überhaupt zu einer Renaissance des Keynesianismus kommen wird oder ob der Name Keynes lediglich der legitimierenden Reputation für beliebige Staatsinterventionen dient, die gegebenenfalls sogar im Widerspruch zur Keynes'schen Theorie und Wirtschaftspolitik stehen. Es versteht sich, dass eine Antwort auf diese Frage zu klären voraussetzt, was unter Keynesianismus verstanden wird und verstanden werden sollte. Es gibt nämlich eine Vielzahl keynesianischer Strömungen, also mehr oder weniger unterschiedliche Interpretationen des Keynes'schen Werks. Zudem ist festzustellen, dass wichtige Teile der Keynes'schen Theorie ausgeblendet wurden, nämlich gerade die für die jüngere Vergangenheit und Gegenwart besonders bedeutungsvollen Überlegungen Keynes' zur langfristigen Perspektive von Wachstum bzw. Akkumulation hoch entwickelter kapitalistischer Wirtschaftssysteme.

Zweitens ist zu fragen, ob und wie weit das gegenwärtig praktizierte, in sich mehr oder weniger widersprüchliche Sammelsurium staatsinterventionistischer Maßnahmen den aktuellen Gegebenheiten der Krise gerecht wird und es sich dabei um eine Anwendung der Keynes'schen Konzeption handelt. Die Keynes'sche Theorie anwenden, heißt mehr, als einige Staatseingriffe zwecks Rettung von Banken und ausgewählten Unternehmen vorzunehmen, Verluste zu sozialisieren, struktur- und umweltpolitisch problematische Notstandssubventionen zu zahlen und die steuerpolitische Umverteilung von unten nach oben fortzusetzen. Die Keynes'sche Theorie lediglich als Steinbruch zu benutzen und die Brocken mit anti-keynesianischen staatlichen Aktivitäten zu kombinieren, ergibt nicht einmal so etwas wie Pseudo-Keynesianismus, sondern ist die Fortsetzung einer verfehlten Politik unter einem anderen, erschlichenen Namen.

Wenn von den heutigen Bedingungen die Rede ist, so stehen zwar die unmittelbar der Wirtschaftskrise zurechenbaren Probleme des Finanzsektors, der Produktionsunternehmen, der abhängig Beschäftigten und Arbeitslosen im Vordergrund, und die Wirtschaftspolitik konzentriert sich

auf diese akuten Nöte. Jedoch wäre es fatal, hierbei die planetarische Megakrise auszublenden oder gar Notstandsmaßnahmen im weiten Sinn zu ergreifen, die kontraproduktiv bezüglich Klimaziel, Umweltschutz, Ressourcenschonung und dergleichen wären. Vielmehr bedarf es einer sozusagen integrierten Krisenpolitik.

Die beiden Fragestellungen bestimmen den Aufbau der folgenden Überlegungen. Im ersten Teil stehen Keynes und der Keynesianismus im Mittelpunkt. Der zweite Teil befasst sich mit der Krisenentstehung und den wirtschaftspolitischen Reaktionen.

Doch hier sei noch eine allgemeine Vorbemerkung zum historischen Verständnis der Ökonomie eingeschoben. Das Thema betont zwar die aktuelle Perspektive und hebt auf die „heutigen Bedingungen“ ab, aber im Sinn des Diktums „keine Zukunft ohne Herkunft“ würde eine zu enge chronozentristische Beschränkung auf die unmittelbaren Gegenwartsphänomene eine zukunftsorientierte Gegenwartsbeurteilung behindern. Es gehört gerade zu den gravierenden Fehlentwicklungen der Nationalökonomie der vergangenen Jahrzehnte, sich von der einst als unabdingbar verstandenen historischen Sicht auf ihr Erkenntnisobjekt verabschiedet zu haben. Diese Geschichtsvergessenheit der neueren Ökonomik ist nicht mit dem Keynes'schen Ökonomieverständnis verträglich. Denn Keynes sah seine Wissenschaft eher in der Nähe historischen als mathematisch-naturwissenschaftlichen Denkens. Im Folgenden wird deshalb wiederkehrend im historischen Rückblick auf die jeweilige Vorgeschichte heutiger Bedingungen einzugehen sein, um ihre Pfadabhängigkeit zu verdeutlichen.

Dieser Vorbemerkung sei noch der Hinweis angefügt, dass im Folgenden kein detaillierter Katalog wirtschaftspolitischer Handlungsanweisungen geboten wird, wie er sich inzwischen in einigen recht aufschlussreichen Publikationen findet.¹ Beabsichtigt wird vielmehr, die Keynes'sche Theorie zur Gegenwartsanalyse zu nutzen und die Theorie als eine Art Kompass für die Wirtschaftspolitik zu verwenden.

1. Keynes, Keynesianer und die Keynesianismen – Zur Unzulänglichkeit der bisherigen Keynes-Rezeption

1.1 Nachkriegskeynesianismus: die neoklassische Synthese

Die Keynes-Rezeption orientiert(e) sich vorwiegend an der „Allgemeinen Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes“ von 1936. Das ist verständlich, denn die „Allgemeine Theorie“ gilt als Keynes' „Hauptwerk“. Doch es füllt von den 29 Bänden der „Collected Writings“, der fast vollständigen Gesamtausgabe der Keynes'schen Schriften, nur einen Band. Problematischer ist jedoch, dass die Hauptströmung der Keynes-Rezeption nicht einmal getreu dem Original folgte, sondern dem Aufsatz von John

Richard Hicks aus dem Jahr 1937 über „Keynes und die Klassiker“. Hicks' elegante Kurzfassung der „Allgemeinen Theorie“ diente als Mustervorlage für die Keynes-Darstellungen in der verbreiteten Lehrbuchliteratur und bestimmte denn auch nach Ende des Zweiten Weltkrieges das popularisierte Verständnis der Keynes'schen Theorie, das sich im ML-IS-Modell erschöpfte.²

Im deutschsprachigen Raum war es wohl vor allem das volkswirtschaftliche Lehrbuch von dem 2009 mit 93 Jahren verstorbenen Paul Anthony Samuelson, das die so genannte „Neoklassische Synthese“ – Joan Robinson bezeichnete sie als „Bastardkeynesianismus“ – als verbindliche Keynes-Interpretation vorstellte. In der Bundesrepublik Deutschland bürgerte sich die Bezeichnung „Globalsteuerung“ für jene Keynes-Version ein. Es bestand – und besteht wohl auch heute noch – die Vorstellung, es gehe darum, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage auf ein zur Vollbeschäftigung führendes Niveau zu bringen und dort zu halten. Die konjunkturellen Schwankungen ließen sich durch die antizyklische Fiskalpolitik glätten, vielleicht sogar ausschalten. Der konjunkturpolitische Optimismus schlug sich auch in dem 1967 in der Bundesrepublik Deutschland von der damaligen „Großen Koalition“ verabschiedeten „Stabilitätsgesetz“ (Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft) nieder. Leider fand das Gesetz keine praktische Anwendung, geschweige denn, dass eine Novellierung erfolgt wäre, als sich abzeichnete, dass die Zeit des starken Wachstumstrends endete. Die meisten *Mainstream*-Keynesianer von damals hegten die illusionäre Erwartung, die Konjunkturzyklen und damit überhaupt die Instabilität der kapitalistischen Entwicklung gehörten der Vergangenheit an und ewiges Wachstum wäre eine ausgemachte Sache. Der damalige *Mainstream*-Keynesianismus beging einen fundamentalen Fehler, indem die zwar für die kurzfristige Konjunktursteuerung geeignete antizyklische Politik auch als hinreichend für die Sicherung des langfristigen Vollbeschäftigungswachstums präsentiert wurde; womit implizit alle Krisentheorien und wachstumstheoretischen Bedenken als obsolet galten. Damit legte sich der *Mainstream*-Keynesianismus selbst die Augenbinde an, die den Blick auf die anlaufende Wachstumsretardierung versperrte. Geoffrey Barraclough bespöttelte 1977 diese Voreiligkeit, als er darauf hinwies, dass Keynes „... nicht wissen (konnte), dass (s)eine Kurzfrist-Therapie für chronischen Produktionsmangel und Arbeitslosigkeit zu einer magischen Langzeitformel für anhaltendes Wachstum umgemünzt wurde.“³

Die „selbsternannten“⁴ Keynesianer hatten übersehen, dass Keynes'sche Politik zum hohen Wachstum der drei ersten Nachkriegsjahrzehnte allenfalls einen ergänzenden Beitrag geleistet hatte, dass aber die wesentlichen Wachstumskräfte ganz anderer Art waren – Nachholbedarf nach Krieg und Großer Depression, zivile Anwendung des akkumulierten technologischen

Know-hows sowie die Regeneration der internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Hinzu traten die rüstungsbedingten Wachstumsstimuli – Korea-Krieg, Ost-West-Konflikt, Vietnam-Krieg sind einschlägige Stichworte. Die populäre Bezeichnung „Rüstungskeynesianismus“ verweist zwar darauf, dass massive Staatsausgaben jedweder Art Wachstum und Beschäftigung antreiben, aber Keynes hatte ganz andere Vorstellungen von einer vernünftigen Beschäftigungspolitik. Sein Ausblick auf die Nachkriegsentwicklung – ausführlicher wird darauf noch eingegangen – implizierte eine friedenswirtschaftliche Zukunft, in der letztlich hohe Wachstumsraten außer durch Verschwendung und Wertevernichtung gar nicht mehr erreicht werden könnten. Wie schon angedeutet, blieben die einschlägigen Keynes-Texte jedoch gleich einem unterirdischen Wasserlauf verborgen, während an der Oberfläche das Land auszutrocknen begann.

1.2 Das Ende des *Mainstream-Keynesianismus* und der Aufstieg des *Neo-Laissez-faire*

Nach Ende der Wiederaufbau-Jahrzehnte geriet der *Mainstream-Keynesianismus* in Verruf, als von den späten 1960er-Jahren an mit der eskalierenden Dollar-Krise eine starke Inflationierung eintrat, zugleich aber die Wachstumsraten und damit auch die Beschäftigung deutlich absanken. Dieses Zusammentreffen von Wachstumsstagnation und Inflation, die Stagflation, bot den Anti-Keynesianern, namentlich den Monetaristen Friedman, Brunner et al., die Chance, den vorkeynesianischen Wirtschaftsliberalismus als Heilmittel gegen Inflation und Wachstumschwäche wieder hoffähig zu machen.

Bekanntlich war dieser nationalökonomischen Gegenrevolution lang anhaltender Erfolg beschieden. Es ist auch noch keineswegs ausgemacht, dass die gegenwärtige Krise dem Siegeszug, den der marktradikale Neoliberalismus während der vergangenen drei Jahrzehnte erlebte, bereits das Ende bereiten wird. Denn der September 2008 hat an den personellen und institutionellen Kontinuitäten kaum etwas verändert, und somit wird auch die ideologische Orientierung am Neoliberalismus nicht einfach verschwinden, sondern sich – wie gegenwärtig zu erkennen ist – lediglich tarnen.

Als Anfang der 1970er-Jahre die Stagflation ruchbar wurde, fehlte den *Mainstream-Keynesianern* mangels hinreichenden Studiums ihres Meisters die Munition für eine wirksame Gegenoffensive auf den Angriff der Monetaristen bzw. der neoliberalen Angebotspolitik. Nicht wenige einstige Keynesianer wechselten schließlich sogar ins gegnerische Lager über, und neoliberalistisches Gedankengut infiltrierte die westeuropäische Sozialdemokratie, Teile der Gewerkschaften und das Bewusstsein vieler abhängig Beschäftigter. Als Antwort auf die monetaristische Gegenrevolution zum

Keynesianismus bildeten sich dann zwar verschiedene keynesianische Strömungen heraus, die grob unter dem Begriff Postkeynesianismus zusammengefasst werden,⁵ aber bis in die jüngste Vergangenheit fehlte es dem Postkeynesianismus an der breiten Resonanz – in der Wissenschaft, in der Politik und selbstverständlich auch in der Öffentlichkeit.

Gegenwärtig erscheint eine Spielart des Postkeynesianismus von besonderer Bedeutung – zumindest im deutschsprachigen Raum –, nämlich der so genannte monetäre Keynesianismus. Seine Vertreter betonen, dass der Finanzmarkt den Gütermarkt und den Arbeitsmarkt dominiere. Deshalb ist auch der Ausdruck „Hierarchie der Märkte“ üblich. Vor dem Hintergrund der aktuellen Finanzkrise gewinnt jene These von der Hierarchie der Märkte hohe Plausibilität. Wenn die Finanzmärkte dominant sind, so werden Finanzkrisen zwangsläufig auch zu realwirtschaftlichen Krisen. Deshalb erscheint die Stabilisierung, d. h. die Kontrolle und Regulierung der Finanzmärkte, Vorrang zu haben. Doch davon ist die Politik noch weit entfernt, und es macht sich sogar wieder eine gewisse Nachlässigkeit breit.⁶ Die Keynes'sche Warnung aus der „Allgemeinen Theorie“ bleibt aktuell:

„Spekulant^{en} mögen als Seifenblasen auf einem steten Strom des Unternehmertums keinen Schaden anrichten. Aber die Lage wird ernst, wenn das Unternehmertum die Seifenblase auf einem Strudel der Spekulation wird. Wenn die Kapitalentwicklung eines Landes das Nebenerzeugnis der Tätigkeiten eines Spielkasinos wird, wird die Arbeit voraussichtlich schlecht getan werden“.⁷

Die extreme Divergenz zwischen finanzkapitalistischer Spekulationsexplosion und schwachem realwirtschaftlichen Investitionswachstum bildete sich nicht von einem auf den anderen Tag heraus, sondern verlief über Jahrzehnte hinweg. Diese *Peu-à-peu*-Eskalation trübte einerseits die Aufmerksamkeit von Zentralbanken und Bankenaufsicht und brachte andererseits den kritischen Stimmen das Verdikt ein, viel Lärm um nichts zu machen. Dass jetzt rigoros umgesteuert würde, ist nicht mehr als eine vage Hoffnung, an der inzwischen in den Medien – sogar in kapitalfreundlichen – erhebliche Zweifel laut werden.⁸ Selbst die relativ harmlose Umsatzbesteuerung der Finanztransaktionen – bekannt als „Tobin-Steuer“, obgleich es sich um eine von Keynes bereits in der „Allgemeinen Theorie“ formulierte Empfehlung handelt⁹ – scheint auch jetzt noch keine einhellige Befürwortung seitens der Regierungen zu finden.

1.3 Gemeinsamkeiten keynesianischer Positionen

Unter den gegenwärtigen Bedingungen der scheinbar alles überlagernden Finanzkrise gewinnt der monetäre Keynesianismus hohe Plausibilität. Unter anderen Bedingungen könnte sich aber auch eine andere Keynes-

Version als zutreffender erweisen – insbesondere die Keynes'sche Stagflationstheorie, die in der realwirtschaftlichen Entwicklung, genauer: in der *relativen* Sättigung von Konsum und Investition, die wesentliche Ursache für Wachstumsschwäche und Massenarbeitslosigkeit verankert sieht.

Hier soll und kann keine detaillierte Erörterung der verschiedenen Keynesianismen erfolgen, vielmehr geht es nur um die Verdeutlichung, dass sich verschiedene Interpretation des Keynes'schen Werkes finden. Allerdings bestehen trotz unterschiedlicher Präferenzen für einzelne Stockwerke im Keynes'schen Theoriegebäude durch die differierenden postkeynesianischen Schulen doch wesentliche Gemeinsamkeiten – insbesondere in den wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen. Hierzu seien fünf besonders wichtige Punkte hervorgehoben:

1. Ein sich selbst überlassenes Marktsystem ruft extreme Instabilitäten hervor. Deshalb kann eine leidlich stabile Wirtschaftsentwicklung nur durch staatliche Regelungen, Kontrollen und sachgerechte Interventionen gewährleistet werden. Ein klares Ja zu Markt und Konkurrenz, aber ein ebenso klares Nein zu einem sich selbst überlassenen Marktmechanismus. Bereits 1926, also zehn Jahre vor Veröffentlichung der „Allgemeinen Theorie“, hatte Keynes in dem einschlägigen Aufsatz „Das Ende des Laissez-faire“ die wirtschafts- und gesellschaftspolitische Unbrauchbarkeit, ja Schädlichkeit des wirtschaftsliberalistischen Anti-Interventionismus bloßgestellt.¹⁰ Diese Position wird wohl von allen Keynesianern bis heute geteilt.

2. Den wesentlichen Ansatzpunkt der Beschäftigungssicherung bildet die Nachfrageseite. Unterschiedliche Auffassungen bestehen hingegen darüber, welche Instrumente in welcher Kombination dafür eingesetzt werden sollen. Es liegt jedoch auf der Hand, dass hierbei keine universell gültige Rezeptur sinnvoll ist, sondern dass es auf die jeweiligen (historischen) Bedingungen ankommt.

3. Um eine die Vollbeschäftigung sichernde Nachfrageentwicklung auf Dauer zu gewährleisten, müssen allerdings die Massen- bzw. Konsumenteneinkommen entsprechend dem Produktivitätswachstum steigen; u. U. sogar etwas stärker als das Produktivitätswachstum, dann nämlich, wenn die auf dem Vollbeschäftigungsniveau anfallende (freiwillige) Ersparnis von den (freiwilligen) Investitionen nicht absorbiert wird. Für Keynes stellt eine sozial ausgeglichene Verteilung jedoch auch einen sozialetischen Selbstzweck dar, d. h. die Verteilungsfrage ist eben nicht nur unter engem beschäftigungspolitischem Aspekt relevant, sondern auch eine Frage des solidarischen Miteinanders einer Gesellschaft. Allerdings wurde die quasi moralphilosophische Seite der Keynes'schen Theorie vom *Mainstream-Keynesianismus* von Anfang an übergangen.

Die Kommentierung dieses Sachverhaltes durch Hyman P. Minsky in

seiner Keynes-Monographie von 1975 dürfte auch noch der aktuellen Lage entsprechen:

„Die Notwendigkeit einer Wirtschaftspolitik, die darauf abzielt, Gerechtigkeit und Gleichheit bei der Einkommensverteilung zu erreichen, blieb nicht nur unberücksichtigt, sondern wurde sozusagen auf den Kopf gestellt. Was Ende des Zweiten Weltkrieges an egalitären Neigungen in den Steuertabellen bestand, wurde sogar noch ausgedünnt. Vielleicht muss Keynes dahingehend ... ergänzt werden, dass der politische Prozess jene Ideen selektiert, die mit den Interessen der Reichen und Mächtigen in Einklang stehen. Wenn Konservative Keynesianer sind, dann ist durchaus möglich, dass Steuer- und Ausgabenpolitik genutzt werden, um den Rentiers Leben einzuhauchen anstatt ihrem sanften Tod Vorschub zu leisten.“¹¹

4. Konjunkturelle Schwankungen lassen sich grundsätzlich durch antizyklische Politik mildern. Hierbei müssen Zentralbankpolitik und Finanzpolitik aufeinander abgestimmt werden. Es bestehen aber Asymmetrien. Staatsausgaben-Variationen sind im Rahmen expansiver antizyklischer Politik wirkungsvoller als geldpolitische Maßnahmen und Steuersenkungen, deren Nachfrageeffekte gerade in einer Krise unsicher sind. Zur Inflationsbekämpfung, also für kontraktive Maßnahmen, erscheint hingegen die Geldpolitik besser geeignet zu sein als die Finanzpolitik. Hierzu Keynes aus der „Allgemeinen Theorie“:

„Ich selbst bin einigermaßen zweifelnd geworden über den Erfolg einer lediglich monetären Politik, die darauf abzielt, den Zinssatz zu beeinflussen. Ich bin darauf gefasst, dass der Staat, der die Grenzleistungsfähigkeit der Kapitalgüter auf lange Sicht und auf der Grundlage des allgemeinen sozialen Wohls berechnen kann, eine immer wachsende Verantwortung für die unmittelbare Organisation der Investitionen übernehmen wird. Denn es ist wahrscheinlich, dass die Schwankungen in der Marktbewertung der Grenzleistungsfähigkeit verschiedener Arten von Kapital zu groß sein werden, als dass sie durch irgendwelche durchführbaren Änderungen im Zinssatz ausgeglichen werden könnten.“¹²

5. Es sollte kein Export- bzw. Leistungsbilanzüberschuss als kompensierende Größe für fehlende Nachfrage am Binnenmarkt angestrebt werden – jedenfalls nicht über einen längeren Zeitraum. Denn dies bedeutet unfairen Export von Arbeitslosigkeit (*beggar-my-neighbour-policy*) und führt zu einer ungesunden Abhängigkeit der Binnenwirtschaft von der Auslandskonjunktur.

Die zunehmende Zahl an aktuellen Wortmeldungen von Keynesianern und Postkeynesianern kann mit Blick auf die Krise nicht überraschen. Es fällt allerdings auf, dass dabei mit wenigen Ausnahmen die alten Rezeptionsdefizite keineswegs beseitigt werden, ja nicht einmal bewusst sind. Ich meine damit die Ausblendung sowohl von Keynes' Langfristanalyse des Kapitalismus als auch seiner sozialetischen Postulate. An dieser Stelle

sei jedoch das Schwergewicht auf Keynes' Langfristanalyse gelegt, und auch sie kann hier nur knapp referiert werden.

1.4 Keynes' Stagnationsprognose für die hoch entwickelten kapitalistischen Volkswirtschaften

Seit Beginn der 1930er-Jahre finden sich in Keynes' Publikationen sporadisch, aber sehr deutlich Äußerungen zu seiner Langfristperspektive. Ausführlicher wird er allerdings erst mit und nach der Veröffentlichung der „Allgemeinen Theorie“. Durch seine Präzision und Kürze der Langfristprognose sticht ein Text von 1943¹³ besonders hervor. Es handelt sich um eine Einschätzung der voraussichtlichen Beschäftigungsentwicklung nach Ende des Krieges, die Keynes im Rahmen seiner Beratungstätigkeit für die britische Regierung vorgelegt hat. Publiziert wurde der Text erst sehr viel später, was sicherlich einen Grund neben anderen darstellt, warum gerade dieser wichtige Text weitestgehend unbekannt blieb.

Unter den stillschweigenden Voraussetzungen, dass weder eine starkes Bevölkerungswachstum eintritt noch wieder ein „großer“ Krieg begonnen wird, prognostizierte Keynes drei deutlich unterscheidbare Entwicklungsphasen:

1. Wiederaufbau und Umstellung auf die Friedenswirtschaft. Inflationäre Übernachfrage sei das Hauptproblem, da die freiwilligen Investitionen die freiwillige Ersparnis erheblich übersteigen würden ($S_f < I_f$).¹⁴ Der Nachfragetheoretiker Keynes empfahl für die erste Phase, die Ersparnis zu fördern bzw. den Konsum zu beschränken! Hohe Wachstumsraten des BIP und der Beschäftigung seien zu erwarten.
2. In der zweiten Phase würde sich auf relativ hohem Einkommensniveau ein Vollbeschäftigungsgleichgewicht von freiwilliger Ersparnis und freiwilliger Investition noch ohne größere Staatsinterventionen ergeben ($S_f = I_f$); konjunkturelle Ausschläge ließen sich durch antizyklische Politik in erträglichem Ausmaß halten.
3. Schließlich werde aber in der dritten Phase das BIP-Wachstum infolge schwächerer Investitionen („*saturation of investment*“) auf Dauer soweit abnehmen, dass die Ersparnis auf dem Vollbeschäftigungsniveau nicht mehr absorbiert werde ($S_f > I_f$), sodass die Wachstumsraten des BIP hinter der Zunahme der Produktivität zurückblieben. Ohne eine sachgerechte Beschäftigungspolitik folgt daraus steigende Massenarbeitslosigkeit.

Es bedarf hier keiner detaillierten statistischen Zeitreihen zu Wachstum, Beschäftigung etc., um zu erkennen, dass die drei von Keynes prognostizierten Phasen im Großen und Ganzen dem historischen Wirtschaftsprozess in den reichen kapitalistischen Ländern zwischen 1945 und der Gegenwart entsprechen. Die dritte Phase, die Stagnation, begann mit dem

weltweiten Wachstumseinbruch der 1970er-Jahre.

Es gibt zwar keine allgemein akzeptierte Definition des Begriffs Stagnation, aber aus Keynes'scher Sicht besteht das Wesen der Stagnation darin, dass mittels Wachstum keine Vollbeschäftigung mehr zu erreichen ist; es sei denn, wie erwähnt, durch Rüstung oder andere exzessive Verschwendung und Zerstörung mit anschließendem Wiederaufbau.

Keynes' Empfehlungen – mensch mache sich nochmals klar, dass er sie 1943, mitten im Zweiten Weltkrieg formuliert hatte – gehen zwar nur teilweise über eine bloße Extrapolation der bekannten staatsinterventionistischen Maßnahmen zur Konjunkturglättung hinaus; aber die speziell als „stagnationspolitisch“ charakterisierbaren Handlungsvorgaben sind brisant – nicht nur für die herkömmliche Wirtschaftspolitik, sondern für den heute existierenden Kapitalismus, womit auch die „Systemfrage“ aufgeworfen wird, obgleich sich Keynes der politökonomischen Tragweite seines „Stagnationsmanagements“ anscheinend nicht bewusst gewesen ist:

1. Gleichmäßigere Kaufkraft- bzw. Einkommensverteilung, um die Konsumquote zu erhöhen und problematischen Luxus- und Verschwendungskonsum der Oberschichten zu dämpfen, sinnvollen Konsum der breiten Bevölkerung hingegen zu steigern. Dass in diesen Werturteilen über den Konsum die Keynes'sche Sozialethik durchschimmert, liegt auf der Hand. Der bewusste Verzicht auf explizite Werturteile impliziert aber im Sinne des „*sentire consentire est*“ ebenfalls eine normative Stellungnahme – durch Schweigen.
2. Ausdehnung des öffentlichen Bereichs zulasten des Privatsektors, also eine Anteilsverschiebung im Sinne des „Wagner'schen Gesetzes“ bzw. eine Korrektur im Sinn des Diktums von J. K. Galbraith über den privaten Reichtum und die öffentliche Armut. Es versteht sich, dass diese dauerhafte Anteilsverschiebung nicht über Haushaltsdefizite finanziert werden kann/soll, sondern einen Anstieg der Steuerquote erfordert. Die vorübergehende antizyklische Defizitpolitik ist also gerade kein geeignetes Mittel gegen die anhaltende Stagnation.

Diese beiden verteilungspolitischen Maßnahmen werden jedoch die permanente Wachstumsschwäche bzw. Stagnation nicht beseitigen, sodass die traditionelle Formel „Vollbeschäftigung durch Wachstum“ grundsätzlich ihre Gültigkeit einbüßt. Umso mehr als auf dem hohen Entwicklungsniveau der reichen kapitalistischen Ökonomien auch ein entsprechender Kapitalstock vorhanden ist, sodass tendenziell bereits die Ersatzinvestitionen genügen könnten, um weiteren technischen Fortschritt zu realisieren; die Nettoinvestitionsquote fällt somit auf ein historisches Tief, sofern überhaupt Nettoinvestitionen vorgenommen werden. Eine „Null-Akkumulation“ scheint aber auf Dauer kaum vereinbar mit der kapitalistischen Wirtschaftsweise zu sein.

3. Deshalb sei drittens eine schrittweise Verminderung der Arbeitszeit bzw. des Arbeitskräfteangebotes unabdingbar.

Schon 1930 hatte Keynes aus damaliger Sicht die Vision formuliert, dass die Enkelgeneration, d. h. die arbeitsfähige Bevölkerung um das Jahr 2030 herum, eine 15-Stunden-Woche als normal erleben werde.¹⁵ Das erscheint zwar auch heute noch zu utopisch, aber wenn Keynes' (und Jean Fourastiés 1954/1949 vorgelegte, gleich lautende) Stagnationsprognose in etwa zutrifft, so wird die Beschäftigungspolitik das Instrument Arbeitszeitverkürzung nutzen müssen, oder der Trend steigender Massenarbeitslosigkeit bleibt ungebrochen. Die arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit von Arbeitszeitverkürzungen sollte inzwischen außer Zweifel stehen. Wenn es dazu noch eines Beweises bedurfte, so wird er von der gegenwärtig in Deutschland und in geringerem Umfang auch in Österreich praktizierten Kurzarbeit geliefert.¹⁶ Um jedoch kein Missverständnis aufkommen zu lassen, sei darauf hingewiesen, dass mittels solch arbeitszeitbezogener Regelungen der Abbau von Arbeitsplätzen und damit der Anstieg der (statistischen) Arbeitslosigkeit zwar gebremst, eventuell auch verhindert werden kann, aber der an der Entwicklung des Arbeitsvolumens (= jährlich in einer Volkswirtschaft insgesamt geleisteten Arbeitsstunden) ablesbare Abwärtstrend der tatsächlichen Beschäftigung keineswegs gebrochen oder gar umgekehrt wird.

2. Die aktuellen Alternativen: Wohlstand heute und Mangel übermorgen - oder Solidarität zwischen den Generationen?

Die wirtschafts-, gesellschafts- und umweltpolitischen Fehlentwicklungen der vergangenen drei Jahrzehnte brachten die gegenwärtigen Krisen hervor – die große Wirtschaftskrise und die planetarische Megakrise. Die Versäumnisse der Vergangenheit sind irreversibel. Heute steht die menschliche Gesellschaft, insbesondere aber ihre reiche Minderheit in den hoch entwickelten westkapitalistischen Ländern, vor der historisch beispiellosen Entscheidung, einen fundamentalen Wandel im Lebensstil und damit auch in der Einstellung zum Wirtschaftswachstum einzuleiten oder aber den Fortgang des Krankheitsprozesses zu dulden, der in einer globalen Katastrophe münden wird.¹⁷

2.1 Wie kam es zur großen Krise? – Eine Keynes'sche Interpretation

Auf der Grundlage des Keynes'schen Stagnationstheorems, also der theoretischen Begründung für die Verminderung des Wirtschaftswachstums hoch entwickelter kapitalistischer Ökonomien, lässt sich eine plausible Deutung der Krisenentstehung entfalten. Erst wenn Klarheit darüber besteht, was versäumt und falsch gemacht wurde, lässt sich erkennen,

wie eine *erfolgreiche Reformpolitik* unter heutigen Bedingungen gestaltet werden müsste; erkennen lässt sich dann auch, was im Rahmen der akuten Notstandsmaßnahmen gegenwärtig (schon wieder) in eine Sackgasse führt. Die gegenwärtige Krise *historisch* einzuordnen erfordert, etwas weiter zurückzugehen – bis in die 1970er-Jahre. Der weltweite Wachstums-einbruch Mitte der 1970er-Jahre – ausgelöst durch die erste Ölpreissteigerung der OPEC – setzte, wie schon erwähnt, den Anfang einer neuen Phase. Entgegen der damals vorherrschenden Deutung, es handele sich um eine tiefe, aber doch zeitlich begrenzte Rezession, stellte sich bald heraus, dass die Wachstumsraten dauerhaft niedrig blieben; zu niedrig, um zur Vollbeschäftigung zurückzuführen. Zumindest in der Retrospektive lässt sich konstatieren, dass die dritte Periode des Keynes'schen Ablaufschemas, die Stagnation, damals begonnen hatte. Eine problemgerechte Antwort seitens des *Mainstream*-Keynesianismus blieb, wie gesagt, aus. Das Feld wurde dem Neoliberalismus überlassen. Damit begann eine extreme Überliberalisierungspolitik. Sie ermöglichte erst die in den folgenden Jahrzehnten (ab 1980) zunehmende Divergenz zwischen realwirtschaftlichem Wachstum und spekulativen Finanztransaktionen. Im Zuge von Deregulierung, Privatisierung, Flexibilisierung, kurz der forcierten Entstaatlichung zugunsten eines Neo-*Laissez-faire*, wurden auch die Schleusen für die ausufernde finanzkapitalistische Spekulation geöffnet. Diese so genannte „Finanzialisierung“ sog mehr und mehr Anlage suchendes Kapital an. Jedoch handelte es sich nicht mehr um die traditionellen Investitionen in Sachanlagen, sondern um Spekulationsgeschäfte. Gewinne wurden nicht mehr ausschließlich durch Zwischenschaltung von Mehrwert-*Produktion* erzielt, sondern durch simple Kredit- bzw. Giralgeldvermehrung:

Statt $G - P - G'$

kam es zu $G - G'$

(wobei $G < G'$)

Die Situation entsprach mehr und mehr der Keynes'schen Metapher vom „Unternehmertum als Seifenblase auf einem Strudel der Spekulation“. Diese in der „Allgemeinen Theorie“ formulierte Warnung fand leider keinen Niederschlag in Keynes' späterer Stagnationsprognose von 1943, sonst hätte er wohl erwägen müssen, dass und wie unter kapitalistischen Bedingungen eine realwirtschaftliche Stagnation dazu führen könnte, dass Rendite suchendes Kapital mangels „gesunder“ realwirtschaftlicher Investitionsmöglichkeiten mehr und mehr in Spekulationsgeschäfte fließt, wie es tatsächlich geschehen ist, und dass dieses Ausweichmanöver der Kapitalanleger eine gewisse Zeit lang das Offenbarwerden der realwirtschaftlichen Stagnation verzögern kann. Keynes meinte, dass „überflüssige“ Liquidität ausschließlich gehortet würde, also in der „Liquiditätsfalle“ verschwände. Das war aber nur zum Teil der Fall; der größere Teil der Liquidität floß in die Spekulation. Selbstverständlich löste die Finanzia-

lisierung nicht das realwirtschaftliche Stagnationsproblem, wenn dieses auch für eine erstaunlich lange Zeit durch jene überdeckt wurde.¹⁸ Über die vergangenen dreißig Jahre blieb – wie Keynes prognostiziert hatte – das BIP-Wachstum im Trend hinter der Produktivitätssteigerung zurück. Jedoch brachte die Spekulationswirtschaft als Begleiteffekt auch *realwirtschaftliches* Wachstum hervor, indem der Aufbau von Überkapazitäten und andere Fehlinvestitionen finanziert wurden. Heute, nachdem diese realwirtschaftliche Scheinblüte durch „Pseudoproduktionen“¹⁹ als solche offenkundig geworden ist, sind „Strukturanpassungen“ erforderlich; was leider u. a. bedeutet, Anlagen zu verschrotten und damit auch die daran hängenden Arbeitsplätze zu vernichten.

2.2 Wirtschaftsgeschichtliches Novum: Das Kreditwachstum läuft der Geldmenge davon und finanziert die Spekulation

Wir haben es gegenwärtig insofern mit einer historisch völlig neuen, also beispiellosen Konstellation zu tun, als nämlich die Kreditvergabe des Finanzsektors während der vergangenen Jahrzehnte in einem zuvor unbekannten Maße überproportional zur Geldmenge wuchs, was in der Zeit vor Mitte des 20. Jahrhunderts noch nicht der Fall gewesen war.²⁰ Das Kreditwachstum überschritt seitdem bei Weitem die Zunahme der realwirtschaftlichen Aktivitäten – Investition und Produktion. Die monetaristische Geldmengenfixierung der Zentralbanken machte sie blind für die eigentlich doch offenkundige Fehlentwicklung eines globalen Kreditbooms bei weit zurückbleibendem realen Wachstum. Dem kumulierten globalen Kreditvolumen standen seitdem keine entsprechenden realen, rentierlichen Sachwerte mehr gegenüber. Deshalb ist der größere Teil der so genannten „toxischen Papiere“ völlig wertlos. Die aktuelle Verlagerung des Bankrott-Risikos von den Banken auf den Staat löst das Problem nicht, sondern lastet es den Steuerzahlern und den Gläubigern der Staatsschulden auf. In dieser Situation erscheint als kleineres Übel das Anwerfen der Geldpresse. In erheblichem Umfang haben dies die Zentralbanken auch praktiziert. Dies ist sozusagen der Preis dafür, dass sich die Zentralbanken in der Vergangenheit nicht um die ausufernde, mit Krediten finanzierte Spekulation und die verschiedenen Vermögensblasen gekümmert haben. Es wird jetzt darauf ankommen, den Finanzsektor rigoros zu regulieren. Dies heißt konkret, dafür zu sorgen, dass die Kredite wieder auf die Finanzierung der realwirtschaftlichen Aktivitäten beschränkt werden.²¹ Weiterhin sollten die nur durch Staatsgeld geretteten Banken zu zeitlich gestreckter Rückzahlung der Staatshilfen gezwungen werden, was dann auch der ohnehin nur längerfristig möglichen Konsolidierung der Staatsfinanzen zugute käme. Beim Stichwort Staatsfinanzen sei die Bemerkung eingefügt, dass es sowohl wirtschaftspolitisch als auch aus

moralischen Gründen notwendig sein wird, die Steuerquote(n) zu erhöhen und hierbei wieder rigoros das Leistungsfähigkeitsprinzip anzuwenden, also die Steuerprogression wenigstens auf frühere Niveaus zurückzubringen. Gleiches gilt für die Besteuerung von Vermögen und Erbschaften. Keynes hätte auch heute nichts dagegen, den Rentiers unfreundlich zu begegnen; aber erwägenswert wäre durchaus, die Erbschaftssteuersätze nach der Vermögens- und Einkommenslage der Erben zu differenzieren: Der arme Erbe würde weniger belastet als der reiche.

Keynesianische Politik hätte erfordert, die öffentliche Nachfrage *dauerhaft* zu erhöhen, was zum größeren Teil durch permanente Staatseinnahmen, also durch Steuern, hätte finanziert werden müssen. Die Masseneinkommen hätten dem Produktivitätswachstum folgen, die bereinigte Lohnquote und die sozialstaatlichen Leistungen zumindest stabilisiert werden müssen. Das Gegenteil wurde getan. Aus Keynes'scher Sicht wurden also die aus der fundamentalen Wachstumsretardierung resultierenden Probleme durch die praktizierte Wirtschaftspolitik noch verschärft.

Der Ausbruch der Finanzkrise war vorhersehbar. Hyman Minsky und die Baran-Sweezy-Schule haben neben anderen seit den 1980er-Jahren auf die sich zuspitzenden Probleme hingewiesen,²² bekanntlich ohne bei Politik und Öffentlichkeit ein Echo zu finden.

Wenn jetzt mit mehr oder weniger Bereitschaft und Erfolg versucht wird, die Finanzkrise zu bereinigen, so wird damit zwar eine notwendige Bedingung zur Stabilisierung geschaffen, aber keine hinreichende. Zudem werden die staatlichen Hilfen zugunsten des Finanzsektors von der Bankenlobby gegängelt. Deshalb werden die Steuerzahler durch die staatliche „Bankenrettung“ weit stärker als notwendig belastet (werden), und der drohenden oder vielleicht auch schon akuten Kreditklemme, unter der die Realwirtschaft leidet, wurde nicht effizient begegnet.

Die gegenwärtige Krise stellt in gewisser Weise eine Doppelkrise dar: Finanzkrise und realwirtschaftliche Wachstumskrise. Selbst wenn es letztlich gelingt, die Finanzkrise zu bewältigen, so bleibt die realwirtschaftliche Stagnation als Problem bestehen. Momentan verstärken sich zudem beide Krisen noch gegenseitig. Zu erwarten, dass mit Überwindung der Finanzkrise auch die tiefer liegende realwirtschaftliche Stagnation überwunden wird, ist eine Illusion. Dazu sind viel weiterreichende Maßnahmen erforderlich, wie bereits dargelegt wurde.

2.3 Der aktuelle Klientel-Interventionismus widerspricht der Keynes'schen Politik-Konzeption

In den vorhergehenden Ausführungen wurde schon mehrmals angedeutet, dass die akuten Notstandsmaßnahmen in vielen Fällen einer Keynes'schen Politik nicht entsprechen, häufig sogar als klar anti-keynesi-

anisch zu charakterisieren sind.

Die wirtschaftspolitischen Reaktionen nach dem September 2008 unterscheiden sich zwar fundamental vom Attentismus und den Fehlern der Wirtschaftspolitik nach 1929. Doch die damaligen Fehler nicht zu wiederholen, schließt leider nicht aus, dass andere, neue Fehler begangen werden. So litten etwa die gegenwärtigen Staatsaktivitäten von Anfang an unter der Disproportion, dass für den Finanzsektor fast jede Summe verfügbar gemacht wurde, wohingegen die Realwirtschaft zu spät, quantitativ unzureichend und teilweise auch ineffizient, weil strukturkonservierend unterstützt wurde – und wird. Insbesondere fehlt(e) in Europa eine zu den USA oder gar der VR China vergleichbare Bereitschaft, durch staatliche Nachfragepolitik das Grundproblem der Krise, die realwirtschaftliche Wachstumsschwäche, anzugehen. Auf dem „Finanzgipfel“ im April 2009 widersetzen sich vor allem Deutschland und Frankreich, ein globales „Konjunkturprogramm“ aufzulegen. Auch innerhalb der EU bzw. der EWU kam keine koordinierte, länderübergreifende Expansionspolitik zustande. Zudem stehen die tatsächlich ergriffenen Maßnahmen in etlichen Fällen in klarem Widerspruch zu den Keynes'schen Vorstellungen, was in einer großen Krise Not tut: Einige Beispiele sollen das belegen:

- Sozialisierung von Verlusten des Finanzsektors sind kein Keynes'sches Rezept.
- Der Verzicht, Banken zu verstaatlichen, die nur mit Staatshilfe überleben, widerspricht ebenfalls einer interventionistischen Position à la Keynes.
- Das Gleiche gilt für die Nachlässigkeit bei Kontrollen der schon wieder aufblühenden Spekulation im Finanzsektor und ihren parasitären Begleiterscheinungen, den überhöhten Bonuszahlungen an die Spekulationsmanager.
- Die Neugestaltung des internationalen Währungssystems und die Beseitigung der Zahlungsbilanzungleichgewichte sind kaum noch Themen für die G20-Gruppe.
- Die bundesdeutsche Exportweltmeister-Manie ist ungebrochen und scheint – wie in der Vergangenheit – wieder die so genannte Lohnzurückhaltung zu provozieren.
- Steuerpolitisch wird die Umverteilung von unten nach oben fortgeführt, womit die Massenkaufkraft weiterhin relative Einbuße erleidet.
- In Einzelfällen führt die Klientelpolitik zu völlig abstrusen Maßnahmen; so ist beispielsweise im so genannten „Wachstumsbeschleunigungsgesetz“ der schwarz-gelben Berliner Regierung die Absenkung der Mehrwertsteuer für das Hotelgewerbe vorgesehen.
- Die Abwrackprämie – die euphemistische Originalbezeichnung „Umweltprämie“ ließ sich dann doch nicht popularisieren – hat, wie von Kritikern vorhergesehen, etliche kontraproduktive Folgen: verstärk-

ter Absatzeinbruch der Kfz-Industrie nach Auslaufen der Prämie; Hinausschieben des unvermeidlichen Kapazitätsabbaus; Wertvernichtung großen Ausmaßes (etliche „Schrottfahrzeuge“ hätten noch Jahre ihren Dienst getan) und damit verbundene Umweltbelastung im Sinn des „ökologischen Fußabdrucks“ der *Gesamtfahrstrecke* über einen längeren Zeitraum von 20, 30 oder mehr Jahren; zumindest stellt sich die Frage, ob die mögliche Verringerung von Kraftstoffverbrauch und Umweltbelastung infolge der subventionierten Substitution von „Alt“ durch „Neu“ jene negativen Umwelteffekte der „vorzeitigen“ Neuanschaffung eines Kfzs kompensiert.

- Fortführung der Privatisierungspolitik und infolge der emporschießenden Haushaltsdefizite (insbesondere auch bei den wichtigsten öffentlichen Investoren, den Kommunen) noch verstärkter Privatisierungsdruck sowie erneute Einsparungen bei den öffentlichen Leistungen, nicht zuletzt den besonders zukunfts wichtigen wie Bildung und Gesundheit.

Die Liste ließe sich verlängern, aber es sollte nur auf die Differenz zwischen Keynes'schem Interventionismus und einigen gegenwärtig praktizierten wirtschaftspolitischen Hilfsaktionen der Regierungen hingewiesen werden.

2.4 Keynesianismus und die planetarische Megakrise

In den vorhergehenden Überlegungen wurde die gegenwärtige Krise als Doppelkrise des Finanzsektors und der Realwirtschaft charakterisiert, aber heute über DIE Krise zu reden, kann nicht davon abstrahieren, dass sich seit Jahrzehnten eine planetarische Megakrise abzeichnet: Klima, Umwelt, Energie und generell erschöpfbare Ressourcen sind einige der einschlägigen Stichworte. Die Frage ist so offenkundig, dass sie trivial erscheinen mag: Könnte in dieser Lage ein neuer, länger anhaltender Wirtschaftsaufschwung durch die ökologische Sanierung im umfassenden Sinn eingeleitet werden? Entkarbonisierung bzw. Wechsel der Energieversorgung zu erneuerbaren Energien; Umweltschutzpolitik durch Einsparung des Verbrauchs erschöpfbarer Naturressourcen, Recycling und dergleichen mehr. Die Befürworter dieser Strategie plädieren zwar für ein anderes Wachstum, wollen aber gerade auf diesem Weg hohe Wachstumsraten erzielen. Dahinter steht die traditionelle Vorstellung, Wachstum sei unverzichtbar, um das Beschäftigungsproblem zu lösen. Über einen mittleren Zeitraum mag diese Strategie aufgehen. Doch ein bis zwei Generationen später würde sie erneut an Wachstumsbarrieren stoßen. Zudem ist fraglich, ob nicht auch ein „grünes Wachstum“ noch zu viel Schaden anrichtet, um dem Nachhaltigkeitsgebot zu genügen. Der schwedische Ökonom Knut Wicksell, einer der herausragenden Wirtschaftstheoretiker

des ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts, hatte in einem wenig beachteten Aufsatz 1907 lapidar auf die Tatsache hingewiesen, dass endloses Wachstum nur als eine aus der Unternehmensperspektive, also von der mikroökonomischen Warte aus, sinnvolle Erwartung gelten kann, aber für die Gesamtwirtschaft bzw. Weltwirtschaft ist das blanker Schwachsinn, und auch der technische Fortschritt werde nicht in der Lage sein, die von der Natur gezogenen absoluten Wachstumsgrenzen zu beseitigen:

„Nach allgemeiner Ansicht ist nichts einfacher, als die Produktion auszudehnen, vorausgesetzt sie lässt sich profitabel verkaufen. Für die Volkswirtschaft hingegen stellt sich eine allgemeine Produktionssteigerung als schwierig dar, und – auf lange Sicht – handelt es sich um eine unlösbare Aufgabe. Denn das Bevölkerungswachstum per se bedeutet ja lediglich, dass nur ein Produktionsfaktor quantitativ zunimmt, nämlich Arbeit (oder bestenfalls Arbeit und Kapital), wohingegen der andere Produktionsfaktor, die verfügbare Menge natürlicher Ressourcen, unverändert bleibt. Die Sache stellt sich so dar, als würde jemand versuchen, eine unbegrenzte Zahl von Menschen einfach dadurch mit ein und derselben Menge Haferbrei zu ernähren, indem immer mehr Löffel verteilt werden.“²³

Die radikalere Alternative zum „grünen Wachstum“ besteht hingegen darin, sich mit der Stagnation abzufinden, den Lebensstil grundsätzlich zu verändern und die Wirtschaft dahingehend umzustrukturieren, dass höchstmögliche ökologische Verträglichkeit erreicht wird. Nicht *mehr* von allem, sondern *Substitution* der katastrophenträchtigen durch nachhaltige Produktionen. Nachhaltigkeit erfordert beispielsweise die Langlebigkeit und Reparaturfreundlichkeit von Gebrauchsgütern zu verbessern, den Individualverkehr zugunsten öffentlicher Verkehrssysteme zurückzudrängen, Gütertransporte von der Straße auf die Schiene zu verlagern und dergleichen mehr. Alles dies bewirkt mittel- bis langfristig eher Wachstumsreduktion als Wachstumssteigerung. Auf eine knappe Formel gepackt: ökologische Umstellung des Konsums, und damit auch die ökologische Umstrukturierung von Produktion und Investition und statt weiteren Wachstums kürzere Arbeitszeit. Klaus Töpfer, der langjährige Leiter des UN-Umweltprogramms und heute Direktor des Potsdamer „Instituts für Klimawandel, Erdsystem und Nachhaltigkeit“ äußerte sich vor Kurzem in einem Presseartikel:

„Es muss kritisch gefragt werden, ob das ‚Bruttosozialprodukt‘ als Indikator für Wohlstand und Wachstum wirklich noch leistungsfähig ist. So wichtig Technologien und Effizienzen sind, so notwendig ist es und wird es in Zukunft sein, auch unseren Lebensstil zu befragen.“²⁴

Bei vielen rennt Töpfer mit seiner diplomatisch formulierten Wachstumskritik offene Türen ein, aber die Mehrheit – insbesondere die Mehrheit der politischen Klasse und der Angehörigen der wirtschaftlichen Funktionselite – sind leise oder auch laute Gegner der ökologisch motivierten Wachs-

tumskritik. Symptomatisch ist die Namensgebung des von der deutschen schwarz-gelben Bundesregierung ausgeworfenen Rettungsringes für die krisengeschüttelte Wirtschaft, des bereits erwähnten „Wachstumsbeschleunigungsgesetzes“.

Ökologisch motivierte Wachstumsreduktion und Keynes' Stagnationstheorem ergänzen sich – auf ideale Weise.²⁵ Aus Keynes'scher Sicht bedeutet Stagnation für die reichen Gesellschaften keineswegs Verzicht auf Wohlstands- bzw. Glückszunahmen. Im Gegenteil stützen die Forschungsergebnisse der jüngeren Glücksökonomie die These, dass weiteres Wachstum das Wohlstandsniveau sinken lässt, ja dass die Gegenläufigkeit von Wohlstand und Wachstum bereits in den vergangenen Jahrzehnten eingetreten war. Der US-Ökonom Richard Easterlin hatte schon 1974²⁶ darauf hingewiesen, dass die steigenden Einkommen in den USA seit den 1950er-Jahren kaum noch eine Zunahme des Glücks bzw. der Zufriedenheit der Menschen bewirkten. Es hat allerdings bis in die 1990er-Jahre gedauert, ehe das „Easterlin-Paradoxon“ breitere Aufmerksamkeit bei den Ökonomen fand.

Vollbeschäftigung und Wohlstand bei niedrigem Wachstum, gar völliger Stagnation in den reichen Volkswirtschaften wäre ein herausragender Beitrag zur Lösung der globalen Probleme. Herausragend in dreifachem Sinn: Erstens würde mit dem Ende des Wachstums wohl der wirkungsvollste Beitrag zur Klima- und Umweltpolitik geleistet. Zweitens bedeutete Wachstumsverzicht der reichen Volkswirtschaften, dass den Milliarden Menschen, die in Armut leben, weitaus bessere Entwicklungsmöglichkeiten eröffnet würden, als wenn die Reichen wie bisher immer noch reicher zu werden versuchen.²⁷ Drittens würde damit aber auch eine moralisch gebotene Verpflichtung des Westens erfüllt. Der aus altem und neuen Kolonialismus gespeiste „Hass gegen den Westen“, um den Titel eines jüngst erschienenen Buches von Jean Ziegler (2009) zu zitieren, könnte sich legen; womit die gegenwärtigen Konflikte entschärft und Gründe für künftig mögliche Kriege entfallen würden. Wem das alles zu utopisch, gar phantastisch klingt, der möge bedenken, dass die Menschheit vor einer historisch beispiellosen Herausforderung steht. Wenn sie sie nicht bewältigt, werden die nächsten Generationen eine Welt erleben, die das blutige 20. Jahrhundert als idyllisch erscheinen lassen könnte.

2.5 Keynes und die planetarische Megakrise

Selbstverständlich wirft die Stagnation die Frage auf, ob dauerhaft geringes oder ganz ausbleibendes Wachstum noch mit kapitalistischen Verhältnissen vereinbar ist. Denn ohne Wachstum bedarf es auch kaum noch Nettoinvestitionen, d. h. der Akkumulationsprozess käme zum Stillstand. Der Strukturwandel würde eine andere Funktion erfüllen. In der Vergan-

genheit diene der Strukturwandel dem fortlaufenden Wachstum; er war notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung dafür. Künftig wird es darum gehen, Strukturwandel zugunsten der Stabilisierung des Erreichten und für eine nachhaltige Wirtschafts- und Lebensweise zu nutzen. Machen wir uns klar, dass neue Technologien und der Innovationsprozess eben nicht mehr der Output-Steigerung, sondern der Nachhaltigkeit der Produktion zu dienen haben werden. Nicht Kohlekraftwerke *plus* erneuerbare Energien, sondern erneuerbare Energien *statt* Kohlekraftwerke. Diese Veränderungen sind mit Marktallokation und Marktkonkurrenz nicht nur vereinbar, sondern müssen sie instrumentalisieren, um möglichst schnell und effizient realisiert zu werden. Vielleicht besteht ein Antagonismus zwischen Stagnation und kapitalistischer Produktionsweise, aber gewiss keiner zwischen Stagnation und Marktkonkurrenz.

Die zukunftsbezogenen Überlegungen sollen hier nicht weiter ausgeführt werden. Es ging nur um die Plausibilisierung, dass die Keynes'sche Theorie sehr viel weitergehende politische Konsequenzen hat, als vom *Mainstream*-Keynesianismus erkannt wurde, gar vom Mimikry-Keynesianismus der temporär abgetauchten Neoliberalen auch nur in Erwägung gezogen wird. Und es sollte deutlich gemacht werden, dass die heutigen Bedingungen nicht nur durch die große Wirtschaftskrise und ihre lange Vorlaufphase bestimmt sind, sondern zu diesen Bedingungen auch die Handlungserfordernisse gehören, die sich aus der planetarischen Megakrise herleiten.

3. Abschlussbemerkung

Die vorstehenden Ausführungen, insbesondere der letzte Abschnitt, weisen über die Keynes'sche Theorie im engeren Sinn hinaus. Keynes verstand Ökonomie aber als ein historisches Erkenntnisobjekt, und er verband seine ökonomische Analyse mit politischen, sozialetischen und psychologischen Einsichten und Einschätzungen. Auf dieser Linie zu argumentieren, ist gerade in der heutigen Weltlage notwendig. Es wäre naiv anzunehmen, Keynes hätte sich unter den gegenwärtigen Bedingungen nicht auch jener Megakrise zugewandt und seine wirtschaftstheoretischen Einsichten auf dieses Problemfeld ausgedehnt.

Klimawandel, Verknappung natürlicher Ressourcen und Umweltzerstörung spielten zwar in den Zukunftsvorstellungen von Keynes und seinen Zeitgenossen noch keine, jedenfalls keine auffällige Rolle. Das ist heute aber ganz anders, weshalb ein aktueller Keynesianismus mehr als bloße Reproduktion bereits praktizierter Lösungsmuster sein sollte. Strukturelle Veränderungen in großem Ausmaß werden erforderlich. Die Verbrauchsgewohnheiten und damit auch die dem Verbrauch vorgelagerten Produktionen und Investitionen müssen zugunsten von Umwelt, Klima-

schutz, erneuerbaren Energien, Einsparung und Rückgewinnung knapper Naturgüter und dergleichen Nachhaltigkeitsgeboten umgestellt werden. Zu einem erheblichen Teil mag dies mittels marktkonformer Maßnahmen, nämlich Steuern, Abgaben, Emissionsrechten und dergleichen gelingen; jedoch darf nicht die Marktkonformität eines Instruments entscheidend sein, sondern seine Wirksamkeit.²⁸

Wenn die Tragweite dieser Erfordernisse bewusst wird, so besteht auch kein Zweifel daran, dass die beiden traditionellen Keynes'schen Postulate, gleichmäßigere Verteilung und Steigerung des Staatsanteils am BIP, unverzichtbar bleiben.

Die gegenwärtige Krise – so hoffen alte und neue Kritiker der marktradikalistischen Ära der vergangenen drei Jahrzehnte – könnte den Anfang für jene fundamentalen Veränderungen einleiten, die notwendig sind. Jedoch überdauern bisher die alten Machtverhältnisse. Damit bleiben auch die in der Politik vor der Krise einflussreichen Interessen weiterhin bestimmend. Der Versuch, stillschweigend zum „*Business as usual*“ zurückzukehren, lässt sich nicht mehr übersehen. Die Funktionseliten benutzen oder missbrauchen den Namen Keynes, um eine teils anti-keynesianische Politik reputierlich erscheinen zu lassen. Alter Wein in neuen Schläuchen, sagt der Volksmund dazu, falls ihm nicht Augen und Ohren mit Propaganda verkleistert und schließlich das Maul gestopft werden. Die Krise zu überwinden und vor allem eine nächste Krise zu vermeiden, wird zwar nur gelingen, wenn die Keynes'sche Stagnationsrezeptur politisch leitend wird, aber das erfordert eine Art Kulturrevolution. Dafür scheint die Zeit noch nicht reif zu sein. Deshalb ist es nicht unwahrscheinlich, dass statt rechtzeitiger Reformen à la Keynes in zwei bis drei Jahrzehnten ein völliger Zusammenbruch des nordatlantischen Kapitalismus stattfindet – mit durchaus vorstellbaren Folgen.

Anmerkungen

¹ Vgl. etwa Dullien/Herr/Kellermann (2009) 217 ff; Davidson (2009) 83ff; Skidelsky (2009) 168 ff.

² Barens/Caspari (1994).

³ Übersetzung KGZ. – „Nor could he know that a short-term remedy for a situation of chronic under-production and unemployment would be turned into a magic long-term formula for continuous growth.“ Siehe Barraclough (1977) 104.

⁴ Self-styled; Barraclough (1977) 107.

⁵ Postkeynesianismus (1987); Eichner (1982).

⁶ Stock (2009).

⁷ Keynes (2006/1936) 135.

⁸ Heilmann (2009); Heusinger (2009).

- ⁹ „Die Einführung einer beträchtlichen Umsatzsteuer auf alle Abschlüsse (auf den Finanzmärkten; KGZ) dürfte sich als die zweckmäßigste verfügbare Reform erweisen, um die Vorherrschaft der Spekulation über das Unternehmertum in den Vereinigten Staaten abzuschwächen.“ Siehe Keynes (2006/1936) 136.
- ¹⁰ Keynes (1972/1926).
- ¹¹ Minsky (1990) 204.
- ¹² Keynes (2006/1936) 139.
- ¹³ Keynes (1980/1943a).
- ¹⁴ Sf = freiwillige/geplante Ersparnis; If = freiwillige/geplante Investition.
- ¹⁵ Keynes (1972/1930).
- ¹⁶ Schrinner (2009).
- ¹⁷ Über die Interdependenzen von Wirtschaft und planetarischen Entwicklungsprozessen vgl. insbesondere Meadows/Randers (2008); Leggewie/Welzer (2009); Miegel (2010).
- ¹⁸ Hierzu sehr erhellend: Foster/Magdoff (2009).
- ¹⁹ Zinn (2009b).
- ²⁰ Schularick/Taylor (2009).
- ²¹ Hankel (2009).
- ²² Foster/Magdoff (2009); Minsky (1982); Müller (2009); White (2009).
- ²³ „According to the vulgar view, nothing is easier than to increase production, provided one has sufficient and profitable sales. But, of course, this is actually true only from the private business standpoint. For the economy as a whole, on the contrary, a general increase of production is a most difficult and, in the long run, an insoluble problem. For an increase in population *per se* involves a corresponding increase of only *one* factor of production, namely labour (or at the most labour and capital), while the other factor, the available quantity of natural resources, remains unchanged. It is as if someone tried to serve a limitless number of persons from one and the same pot of porridge simply by giving them a corresponding number of *spoons*. It takes more than that if production shall not hopelessly fall victim to the law of *diminishing returns*; there must be *discoveries* and *inventions*, technical and commercial improvements, *new methods*, to outwit nature and obtain from her treasures in ever increasing measure. Now, if one only looks at the number of patent applications granted, then there is no lack of inventions, but the great, epochmaking innovations, which substantially raise humanity's ability to produce, are palpably less frequent. And even if an invention gives rise to a whole train of others whereby it is elaborated and supplemented, then it is no less the case that a successful invention actually closes the road for others in the same field.“ Siehe Wicksell (1958/1907) 66.
- ²⁴ Töpfer (2009); vgl. die „radikale“ Position von Miegel (2010).
- ²⁵ Zinn (2009a) und (2010).
- ²⁶ Easterlin (1974).
- ²⁷ Die Bevölkerung der reichen Volkswirtschaften – etwa deckungsgleich mit der OECD – umfasste 2007 14.8% der Weltbevölkerung, verfügte aber – bei extrem ungleicher Verteilung – über 59.3% des globalen Bruttoinlandsproduktes. Der Bevölkerungsanteil der (heutigen) OECD-Länder wird weiter sinken. Es ist weder moralisch zu rechtfertigen noch politisch zu erwarten, dass sich die 85,2 Prozent der Weltbevölkerung, die sich gegenwärtig noch mit 40,7% des globalen BIP abspeisen lassen muss, diese Schieflage auch weiterhin hinnehmen wird. Zu den Zahlenangaben vgl. UNDP (2009) 226, 230.
- ²⁸ Aghion/Veugelers (2009).

Literatur

- Abelshauser, Werner, Der Kulturkampf geht weiter, in: WSI-Mitteilungen 62 (Dezember 2009) 692-695.
- Aghion, Philippe; Veugelers, Reinhilde, Die Freiheit von den Fesseln der Verschwendung, in: Handelsblatt (11. Dezember 2009) 8f.
- Balsen, Werner; Salzmann, Bernd, Tobin-Steuer in der EU salonfähig, in: Frankfurter Rundschau (12./13. Dezember 2009) 15.
- Barens, Ingo; Caspari, Volker (Hrsg.), Das IS-LM-Modell. Entstehung und Wandel (Märburg 1994).
- Barracrough, Geoffrey, The Keynesian Era in Perspektive, in: Skidelsky (1977) 104-111.
- Bergius, Michael; Salzmann, Bernd, Die Banken werden weiter gepöppelt, in: Frankfurter Rundschau (2. November 2009) 14.
- Colander, David; Föllmer, Hans; Goldberg, Michael; Haas, Armin; Juselius, Katarina; Kirman, Alan; Lux, Thomas; Sloth, Brigitte (2008), The Financial Crisis and the Systemic Failure of Academic Economics (=Opinion paper 98, Dahlem Workshop); http://www.debtdeflation.com/blogs/wp-content/uploads/papers/Dahlem_Report_EconCrisis021809.pdf; Zugriff 3. April 2009.
- Crouch, Colin, Postdemokratie (Frankfurt/M 2008).
- Davidson, Paul, The Keynes Solution. The Path to Global Economic Prosperity (New York 2009).
- Deutsche Bundesbank, Die Wirtschaftslage in Deutschland im Herbst 2009, in: Monatsbericht (November 2009) 5-81.
- Dullien, Sebastian; Herr, Hansjörg; Kellermann, Christian, Der gute Kapitalismus ... und was sich dafür nach der Krise ändern müsste (Bielefeld 2009).
- Easterlin, Richard, Does Economic Growth Improve the Human Lot? Some Empirical Evidence, in: David, Paul; Reder, Melvin W., Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honour of Moses Abramovitz (New-York-London 1974) 98-125.
- Eberle, Matthias, Fiat-Chef sieht schwarz für Europa, in: Handelsblatt (8. Dezember 2009) 21.
- Eichner, Alfred S. (Hrsg.), Über Keynes hinaus. Eine Einführung in die postkeynesianische Ökonomie (Köln 1982; Original 1979).
- Foster, John Bellamy; Magdoff, Fred, The Great Financial Crisis. Causes and Consequences (New York 2009).
- Fourastié, Jean, Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts (Köln-Deutz 1954; Original 1949).
- Gornig, Martin; Weber, Sebastian, Bauwirtschaft: Konjunkturprogramme zeigen Wirkung, in: DIW Wochenbericht 47 (2009) 812-820.
- Hankel, Wilhelm, Illusionäres Krisenmanagement, in: Frankfurter Rundschau (1./2. August 2009) 20.
- Heilbroner, Robert L., Behind the Veil of Economics. Essays in the Worldly Philosophy (New York-London 1988).
- Heilmann, Dirk, Die Wirtschaftsmächte fallen in alte Verhaltensmuster zurück, in: Handelsblatt (10. Dezember 2009) 8.
- Heß, Dorit; Schrinner, Axel, Abwrackprämie wirkt jetzt umgekehrt, in: Handelsblatt (8. Dezember 2009) 14.
- Heusinger, Robert von, Es brennt schon wieder, in: Frankfurter Rundschau (10. Dezember 2009) 13.
- Hicks, John Richard, Mr. Keynes and the 'Classics': A Suggested Interpretation, in: Econometrica 5 (1937) 147-159.

- Keynes, 1925, John Maynard, Am I A Liberal?, in: JMK, Collected Writings, Bd. 9 (London-Basingstoke 1972) 295-306 (deutsch in: Mattfeld (1985) 86-95).
- Keynes, 1926, John Maynard, The End of Laissez-faire, in: JMK, Collected Writings, Bd. 9 (London-Basingstoke 1972) 272-294 (deutsch in: Mattfeld (1985) 96-116).
- Keynes, 1930, John Maynard, Economic Possibilities for Our Grandchildren, in: JMK, Collected Writings, Bd. 9 (London-Basingstoke 1972) 321-332 (deutsch in: Reuter (2007) 135-148).
- Keynes, 1933a, John Maynard, The Characteristics of an Entrepreneur Economy (A draft of chapter 3 from the last draft 1933 table of contents), in: JMK, Collected Writings 29, London-Basingstoke (1979) 87-101.
- Keynes, 1933b, John Maynard, Fragment from a draft on meanings of saving. 1933, in: JMK, Collected Writings 29 (London-Basingstoke 1979) 102-11.
- Keynes, 1937, John Maynard, Some Economic Consequences of a Declining Population, in: JMK, Collected Writings, Bd. 14 (London-Basingstoke 1973) 124-133.
- Keynes, 1943a, John Maynard, The Long-Term Problem of Full Employment, in: JMK, Collected Writings, Bd. 27 (London-Basingstoke 1980) 320-325 (deutsch in: Reuter (2007) 159-164).
- Keynes, John Maynard, Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes (10., verbesserte A., Berlin 2006; Original 1936).
- Keynes, 1943b, John Maynard, To Sir Wilfrid Eady and others, in: JMK, Collected Writing, Bd. 27 (London-Basingstoke 1980) 359-361.
- Krämer, Hagen, Wen beglückt das BIP?, in: Wiso direkt. Analysen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik (Dezember 2009).
- Le Monde diplomatique, Atlas der Globalisierung – spezial. Klima (Berlin 2009).
- Le Monde diplomatique, Atlas der Globalisierung. Sehen und verstehen, was die Welt bewegt (Berlin 2009).
- Leggewie, Claus; Welzer, Harald, Das Ende der Welt, wie wir sie kannten. Klima, Zukunft und die Chancen der Demokratie (Frankfurt/M. 2009).
- Mattfeld, Harald, Keynes. Kommentierte Werkauswahl (Hamburg 1985).
- Meadows, Donella; Randers, Jørgen; Meadows, Dennis, Limits to Growth. The 30-year Update (London-Sterling, Va, 2008).
- Miegel, Meinhard, Exit – Wohlstand ohne Wachstum (Berlin 2010).
- Minsky, Hyman, Can „It“ Happen Again? Essays on Instability and Finance (Armonk, NY, 1982).
- Minsky, Hyman, The Financial Instability Hypothesis (=Levy Economics Institute Working Paper 74, Bard College, Annandale-on-Hudson, NY, 1992).
- Minsky, Hyman, Uncertainty and the Institutional Structure of Capitalist Economies, in: Journal of Economic Issues 30/2 (1996) 357-368.
- Minsky, Hyman P., John Maynard Keynes. Finanzierungsprozesse, Investition und Instabilität des Kapitalismus (Marburg 1990; Original 1975).
- Müller, Hans Christian, Ökonomen huldigen Propheten des Untergangs. Hyman Minsky war mit seinen Thesen stets ein Außenseiter unter den Ökonomen. Doch die Finanzkrise hat ihn posthum zum Star gemacht, in: Handelsblatt (21. Dezember 2009) 18f.
- OECD, 19/11/2009, Recovery still too timid to halt rising unemployment, says OECD Economic Outlook, siehe Website der OECD.
- Osman, Yasmin; Heß, Dorit, Banken knausern mit den Krediten, in: Handelsblatt (3. Dezember 2009) 38.
- Polimeni, John M.; Mayumi, Kozo; Giampietre, Mario; Alcott, Blake, The Myth of Resource Efficiency. The Jevons Paradox (London – Sterling, VA, 2009).
- Postkeynesianismus. Ökonomische Theorie in der Tradition von Keynes, Kalecki und Straffa (Marburg 1987).

- Powell, Bill, 5 Things the U.S. Can Learn from China, in: *Time* 174/20 (23. November 2009) 28-35.
- Reuter, Norbert, Wachstumseuphorie und Verteilungsrealität. Wirtschaftspolitische Leitbilder zwischen Gestern und Morgen. Mit Texten von John Maynard Keynes und Wassily W. Leontief (2. A., Marburg 2007).
- Reuter, Norbert, Ökonomik der „Langen Frist“. Zur Evolution der Wachstumsgrundlagen in Industriegesellschaften (Marburg 2000).
- Samuelson, Paul A., Reflections on How Biographies of Individual Scholars can Relate to a Science's Biography, in: derselbe; Barnett, William A. (Hrsg.), *Inside the Economist's Mind* (Malden/VA-Oxford-Carlton 2007) VIII-X.
- Schrinner, Axel, die Kurzarbeit stabilisiert den deutschen Arbeitsmarkt, in: *Handelsblatt* (2. Dezember 2009) 16f.
- Schularick, Moritz; Taylor, Alan M., Credit Booms Gone Bust: Monetary Policy, Leverage Cycles and Financial Crises 1870-2008 (=National Bureau of Economic Research, Working Paper 15512, Washington, D. C., November 2009; (<http://www.nber.org/papers/w15512>)).
- Skidelsky, Robert, Keynes. The Return of the Master (New York 2009).
- Skidelsky, Robert (Hrsg.), *The End of the Keynesian Era* (London-Basingstoke 1977).
- Söderbaum, Peter, Understanding Sustainably Economics. Towards Pluralism in Economics (London-Sterling, VA, 2008).
- Stock, Oliver, Die Rückkehr der Jongleure. Bei Goldman Sachs und ihren Konkurrenten ist nicht alles Gold, was glänzt, in: *Handelsblatt* (16. Juli 2009) 6.
- Tjaden, Karl Hermann, Arroganz und Exploitation. Menschen und ihre Um- und Mitlebewelten im Prozess der westeuropäischen Zivilisation, in: Mies, Thomas; Tjaden, Karl Hermann (Hrsg.), *Gesellschaft, Herrschaft und Bewusstsein. Symbolische Gewalt und das Elend der Zivilisation* (Kassel 2009) 40-130.
- Töpfer, Klaus, Schmelzendes Eis, in: *Frankfurter Rundschau* (7. Dez. 2009) 11.
- United Nations Development Program (Hrsg.), *Bericht über die menschliche Entwicklung. Barrieren überwinden: Migration und menschliche Entwicklung* (Berlin 2009).
- White, William, Modern Macroeconomics Is on the Wrong Track, in: *Finance & Development* (Dezember 2009) 15-18.
- Wicksell, Knut, The Enigma of Business Cycles (1907), Wiederabdruck in: *International Economic Papers* 3 (1958) 58-74.
- Wiebe, Frank, Mehr Vorsicht auf der Achterbahn der Märkte, in: *Handelsblatt* (4. Dezember 2009) 10f.
- Ziegler, Jean, Der Hass auf den Westen. Wie sich die armen Völker gegen den wirtschaftlichen Weltkrieg wehren (München 2009).
- Zinn, Karl Georg, Die Keynes'sche Alternative (Hamburg 2008).
- Zinn, 2009a, Karl Georg, Sättigung oder zwei Grenzen des Wachstums, in: *Monde diplomatique* 15 (Juli 2009) 10f.
- Zinn, 2009b, Karl Georg, Krisenerklärung: Drei verlorene Jahrzehnte. Das Verhängnis ideologisch verfestigter Fehldiagnosen, in: Altvater, Elmar; et al., *Krisen-Analysen* (Hamburg 2009) 119-145.
- Zinn, Karl Georg, Vollbeschäftigung ohne Wachstum? – Noch immer wirtschaftstheoretisches Niemandsland, erscheint in: *Gazette* 26 (Sommer 2010).

Zusammenfassung

Die staatlichen Interventionen nach Ausbruch der Krise werden zwar als Rückkehr zu keynesianischer Wirtschaftspolitik verstanden, aber bisher ist damit weder eine grundsätzliche Abkehr von den neoliberalistischen Systemstrukturen verbunden noch lässt sich klar identifizieren, „welcher“ Keynesianismus denn praktiziert wird. Denn unter dem Oberbegriff „Keynesianismus“ finden sich unterschiedliche Strömungen, die allerdings wichtige Gemeinsamkeiten aufweisen. Leider gehört dazu auch das gemeinsame Problem der (meisten) Keynesianer, die Keynes'sche Langfristanalyse des Kapitalismus und die darauf basierende Prognose des Übergangs zur Stagnation i. S. nachlassenden Wachstums ausgeblendet zu haben. Mangels der Rezeption der wachstumsskeptischen Komponenten der Keynes'schen Theorie durch den „*Mainstream*-Keynesianismus“ bleibt auch die keynesianische Ursachenanalyse der Krise unzulänglich, was sich in der Auseinandersetzung mit dem Neoliberalismus von Anfang an als Schwachpunkt erwies. Im vorliegenden Text wird versucht, die genannten Defizite zu verdeutlichen und kurz zu referieren, was von dem „unbekannten Keynes“ für die aktuelle Situation besonders aufschlussreich erscheint und für eine erfolgreiche, zukunftsweisende Beschäftigungspolitik erforderlich sein wird.

Regionen, Ebenen, Netzwerke: Interregionale Gewerkschaftskooperation im IGR Westpannonien

Nikolaus Hammer

1. Einführung

Im Zuge der Integration der europäischen Arbeitsmärkte haben sich Gewerkschaften in den letzten Jahrzehnten in einer deutlichen, aber wenig beachteten Entwicklung als interregionale Akteure positioniert. Seit der Mitte der 70er-Jahre konnte die Entstehung einer großen Anzahl von so genannten Interregionalen Gewerkschaftsräten (IGRs) beobachtet werden, d. h. Kooperationen zwischen Gewerkschaften in zwei oder drei angrenzenden Regionen an den inneren und/oder äußeren Grenzen der EU. Ziel dieser Kooperationen ist es, den Arbeitsmarktproblemen zu begegnen, die aus der zunehmenden Öffnung und Integration von Regionen mit unterschiedlichen Lohnniveaus und/oder sozialrechtlichen Regelungen resultieren.

Vor welchem Hintergrund können die Entwicklungen um die IGRs betrachtet werden? Hier werden drei solcher Zusammenhänge vorgeschlagen: Erstens wurde in den letzten Jahrzehnten auf der Ebene europäischer Wirtschaftspolitik die Freizügigkeit von Kapital, Arbeit und Gütern, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, vorangetrieben. Die interregionalen Arbeitsmärkte wurden weiterhin durch die Entwicklung grenzüberschreitender Beschäftigung sowie die sukzessive Unterordnung von regionaler Kohäsionspolitik unter die Wettbewerbspolitik geprägt. Zweitens verlieh die Entwicklung der europäischen Gewerkschaftsbewegung als solcher und eines Mehrebenensystems industrieller Beziehungen – des Sozialen Dialogs auf Branchenebene sowie der Europäischen Betriebsräte (EBR)¹ – der europäischen Dimension eine neue Qualität; ebenso haben sich Gewerkschaften seit Langem bemüht, Lohnentwicklungen auf Branchenebene zu koordinieren.² Auf der anderen Seite entstanden aber durch die zunehmende Dezentralisierung von Lohnverhandlungen sowie die Öffnung und Integration sehr unterschiedlich entwickelter Arbeitsmärkte (z. B. in der Folge der Erweiterungsrunde 2004) Bereiche, die von diesem Mehrebenensystem nicht effektiv abgedeckt werden können. Drittens schließlich fanden neoliberale Projekte der Deregulierung und Marktöffnung über

den Einsatz von Ausgliederungen und Subunternehmen auch in veränderten Unternehmensstrukturen ihren Niederschlag. Parallel dazu konnte ein Anstieg atypischer Beschäftigungsformen beobachtet werden. In Bezug auf gewerkschaftliche Organisation bedeutet dies, dass der Arbeitsplatz nunmehr in einem geringeren Ausmaß der Ort ist, an dem ArbeitnehmerInnen organisiert werden können, und dass vor allem hinsichtlich dieser neuen Beschäftigungsformen neue Handlungs- und Organisationsstrategien entwickelt werden müssen.³

Die entstehenden interregionalen Arbeitsmärkte liegen am Schnittpunkt der genannten Entwicklungen, und es ist insofern nicht überraschend, wenn in den Praktiken interregionaler Gewerkschaftskooperation Aspekte neuer Handlungsformen sichtbar werden. Die Möglichkeiten der IGRs werden allerdings durch einige strukturelle Parameter eingegrenzt, die interregionale Gewerkschaftskooperation stark von internationaler Lohnkoordination auf Branchenebene unterscheidet.⁴ Regionale Gewerkschaften sind z. B. nur selten Akteure in Lohnverhandlungen; ebenso entspricht die regionale Ebene weder der Ausdehnung national und international regulierter Produktmärkte oder auch von betrieblichen Organisationsstrukturen. Vor diesem Hintergrund muss das Hauptziel der IGRs darin liegen, Minimumstandards im Bereich von Löhnen, Sozialleistungen und Arbeitsbedingungen angesichts der interregionalen Disparitäten zu schützen – eine Strategie, die in erster Linie als Kontrolle des Arbeitsmarktes ‚von unten‘ verstanden werden muss.

Im Zuge solch grenzüberschreitender Kooperationen werden nicht nur bedeutende Parameter des Arbeitsmarktes mitgestaltet, sondern auch Fragen interregionaler Gewerkschaftssolidarität verhandelt. Die Probleme in interregionalen Arbeitsmärkten beinhalten immer auch Interessenkonflikte, vornehmlich um Investitionen, Arbeitsplätze und Regionalförderungen, und müssen in der Ausgestaltung neuer Ebenen und Netzwerke interregionaler Kooperation verhandelt werden: Wie können aus gegensätzlichen Interessen kooperative Strategien geformt werden, welche Barrieren werden eher abgebaut als andere, resultieren Strategien zum Schutz von Minimumstandards letztlich in einer stärkeren Arbeitsmarktsegmentation? In den Worten von Sadler (2000, 136) haben räumliche Arrangements Auswirkungen auf Gewerkschaften ebenso wie Gewerkschaften räumliche Arrangements beeinflussen. Dies ist auch eine zentrale Thematik in der Arbeit von IGRs: Wie können gewerkschaftliche Strategien auf interregionaler Ebene entwickelt werden, die auf eine möglichst „inklusive Solidarität“⁵ abstellen, d. h. einer Solidarität, die den Kreis derer ausweitet, die für Mindeststandards eintreten. Um die Bedeutung der IGRs näher auszuloten, werden die folgenden Fragen gestellt und am Beispiel des IGR Westpannonien diskutiert: 1.) Welche Inhalte kann gewerkschaftliche Kooperation auf interregionaler Ebene befördern? 2.)

Welche Handlungsstrategien können auf interregionaler Ebene entwickelt werden? 3.) In welcher Weise ist diese Kooperation geeignet, um Solidarität und gewerkschaftliche Kapazitäten in beiden Regionen zu stärken?

2. Gewerkschaften zwischen Ebenen und Regionen

Das Argument, das im Folgenden präsentiert wird, versucht darzulegen, dass die Bedeutung der IGR nicht nur in den jeweiligen arbeitsmarkt- und gewerkschaftspolitischen Initiativen besteht, die durch sie gefördert werden, sondern dass ihre Netzwerkfunktion Gewerkschaften auch Handlungsstrategien auf neuen Ebenen und in neuen Räumen ermöglicht. In dieser Hinsicht sollen vorerst einige zentrale Gedanken der Arbeitsgeographie skizziert werden.⁶ Im Kern dieser Ansätze steht, dass die geografischen/räumlichen Beziehungen, in denen wir stehen, gleichzeitig auch die Möglichkeiten unserer sozialen Beziehungen bedeutend beeinflussen. Anders gesagt, stellen räumliche Formationen gleichzeitig *soziale* Formationen dar und nicht nur bloß geografische Gegebenheiten. Dies findet z. B. seinen Ausdruck in Praktiken industrieller Beziehungen, die in unterschiedlicher Weise horizontal und vertikal strukturiert sind; in Praktiken, in denen Akteure versuchen, Unterschiede in verschiedenen Wirtschaftsräumen zu ihrem Vorteil auszunützen; und auch in periodischen Neuordnungen von Wirtschaftsräumen, die zum Teil wiederum aus den genannten Praktiken industrieller Beziehungen resultieren.⁷

Seit den 70er-Jahren musste sich Regionalpolitik in Europa mit zwei gegensätzlichen Zwängen auseinandersetzen: Einerseits können wir eine erhöhte Mobilität von Kapital und Arbeit beobachten – erstere wurde durch industriellen Strukturwandel noch akzentuiert, zweite weniger zügig umgesetzt und ist immer noch segmentiert. Andererseits wurden die Möglichkeiten auf nationaler und regionaler Ebene, autonome Wirtschafts- und Sozialpolitik zu definieren, immer mehr beschnitten. Die Aufwertung von Gewerkschaften als regionale und interregionale Akteure birgt damit sowohl die Chance, die Entwicklung der jeweiligen Arbeitsmärkte und Regionen mitzugestalten, als auch Gefahren, in die Verwaltung von Standortkonkurrenzen hineingezogen zu werden und damit von einem aktiven zu einem weitgehend passiven Akteur zu werden. Dörre und Röttger (2005, S. 218, 222) skizzieren diese Parameter sehr deutlich:

„In manchen Räumen reduziert sich der Wettbewerbsregionalismus auf eine mehr oder minder werbewirksame Marketingveranstaltung. In anderen Regionen ... handelt es sich hingegen um integrierte Ansätze, die Wirtschaftsförderung, industriepolitische Projekte, Arbeitsmarkt-, Qualifizierungs- und Sozialpolitik mehr oder minder sinnvoll kombinieren. ... Insgesamt lässt sich festhalten, dass regionale Netze erhebliche Steuerungsleistungen bei der Produktion öffentlicher Güter erbringen. Deutlich wird aber auch, dass sich

die Handlungskorridore, in denen lokale Akteure wirken, spätestens seit Beginn dieses Jahrzehnts erheblich verengt haben. Diese Feststellung ist auch für eine Bewertung der gewerkschaftlichen Beiträge zur regionalen Strukturpolitik folgenreich.“

Diese Aspekte scheinen sich für eine Analyse der Entwicklung interregionaler Arbeitsmärkte sowie verschiedener Formen und Praktiken grenzüberschreitender Gewerkschaftskooperation zu eignen. Der Ausgangspunkt aller IGRs besteht in einer Integration grenzüberschreitender Arbeitsmärkte, die beträchtliche wirtschaftliche und/oder sozialrechtliche Disparitäten aufweisen. In dieser Hinsicht stellen sich nun zentrale Fragen, wie unterschiedliche Interessen ausgehandelt werden und in welche Form von Arbeitsmarktintegration diese Kompromisse letztendlich führen: Einseitige Ansätze wären z. B. auf die Wahrung von Standortvorteilen bedacht (entweder durch eine Abschottung des teureren Arbeitsmarktes oder durch Wahrung der Niedriglohnvorteile), schützen interregionale Asymmetrien und machen Beschäftigte in prekären, informellen, Niedriglohn-Arbeitsverhältnissen zu VerliererInnen. Dies steht im Gegensatz zu Strategien, die versuchen, Minimumstandards bei Löhnen, sozialen Ansprüchen, Arbeitsbedingungen zu schützen und grenzüberschreitende Beschäftigte in Formen kollektiver Repräsentation auf Branchen- und Arbeitsplatzebene einzubinden.

Hier sollen nur zwei Beispiele angeführt werden, die die Konsequenzen räumlicher Arrangements für gewerkschaftliche Praktiken aufzeigen. Einerseits ist Dezentralisierung z. B. ein Projekt, das in mehreren Bereichen Anklang gefunden hat, von Lohnverhandlungen bis zur politischen Ebene; in jedem Fall beinhaltet dies aber die Möglichkeit intensiveren Wettbewerbs zwischen den dezentralen Einheiten. Dies äußert sich in erhöhter Standortkonkurrenz, die auch einen Teil der politischen Zwänge und Möglichkeiten in grenzüberschreitenden Regionen definiert. Andererseits können durch eine Verschiebung des Verhältnisses räumlicher Ebenen die Beteiligungsmöglichkeiten von Akteuren neu festgelegt werden. Um ein Beispiel aus dem Bereich industrieller Beziehungen auf die interregionale Ebene umzulegen: Die Schaffung des IGR stellt einen Versuch dar, Probleme, die auf hergebrachter (zumeist der nationalen) Ebene nicht gelöst werden konnten, auf regionaler/interregionaler Ebene zu verhandeln. Diese Prozesse berühren aber nicht nur inhaltliche Fragen, sondern definieren auch die regionalen Praktiken selbst in neuer Weise. Die horizontalen (interregionalen) und vertikalen (betreffend die Verknüpfung von Betriebs- und Branchenebene) Macht- und Interessenbeziehungen stellen sich in neuer Form dar und müssen auch insofern in neue Strategien gewerkschaftlicher Gegenmacht geformt werden, als die interregionale Arbeitsmarktkontrolle ‚von unten‘ sehr stark eine Funktion der Netzwerke zwischen GewerkschafterInnen und BetriebsrätInnen ist.

3. Interregionale Gewerkschaftsräte

Die Entstehung von IGRs kann immer an akut werdenden wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten zwischen angrenzenden Regionen festgemacht werden. Die einzelnen Wellen an IGR-Gründungen stellen jeweils eine Antwort auf diese Disparitäten dar und haben oft politisch-institutionelle Lösungen spezifischer interregionaler Arbeitsmarktp Probleme, die durch die zunehmende Integration erfolgten, vorweggenommen – in der industriellen Kernregion der Benelux-Länder in den 70er-Jahren, an den Südgrenzen der Europäischen Gemeinschaft in den 80er-Jahren sowie den Ostgrenzen der EU in den 90er-Jahren, die im Zuge der Erweiterungsrunde 2004 zu Binnengrenzen wurden. In der Mitte der 70er-Jahre, z. B. im Falle des ersten IGR Saar-Lor-Lux (1976), suchten interregionale Kooperationen die Umstrukturierungen im Bergbau und in der Stahlindustrie abzufedern und drohenden Wettbewerbsanpassungen auf dem Rücken der Beschäftigten zu begegnen.⁸ Zusätzlich legte die zunehmende Arbeitsmarktintegration innerhalb der EU eine Reihe von Nachteilen bloß, die GrenzgängerInnen aus den Unterschieden in den Steuer- und Sozialversicherungssystemen erwuchs und die in der Folge von IGRs aufgegriffen wurden. Dies äußerte sich z. B. oft in einer doppelten Besteuerung auf beiden Seiten der Grenze (am Arbeitsplatz *und* am Wohnort), ohne aber einen Zugang zu damit verbundenen Sozialleistungen zu gewähren.

Die Entwicklung der Aktivitäten und Handlungsfelder von IGRs wurde weiterhin von drei institutionellen Entwicklungen begünstigt, die als unterstützende Grundlagen und Anreize für grenzüberschreitende Gewerkschaftskooperationen gesehen werden können. Erstens konnten IGRs an Ziele der entstehenden europäischen Struktur- und Kohäsionspolitik anknüpfen, in der regional sozialverträgliche Entwicklung und Ausgleich eine große Rolle spielten. Parallel dazu hat auch der Europäische Gewerkschaftsbund (EBG) im Laufe der Zeit neue Politikfelder eröffnet, die oft wichtige Schnittpunkte für IGR-Aktivitäten darstellen, z. B. in Bereichen der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit, der Harmonisierung von beschäftigungsrelevanten Regelungen, von bilateralen Verträgen, der Regional- bzw. Kohäsionspolitik sowie der Koordinierung sozialpolitischer Aktivitäten und Interessen. Der EGB hat 1981 IGRs offiziell als Teil seiner Struktur anerkannt, was den Letzteren schließlich ermöglichte, sich um Fördermittel aus den europäischen Strukturfonds zu bewerben. In einer zweiten parallelen Entwicklung konnte die zunehmende grenzüberschreitende Kooperation lokaler und regionaler Behörden in so genannten Euroregionen an den internen und externen Grenzen der EU beobachtet werden.⁹ Euroregionen decken sich oft mit der Ausdehnung von IGRs und stellen eine bedeutende Plattform und auch Ansprechpartnerinnen für interregionale Projekte seitens der Gewerkschaften dar. Drittens hat sich, wie schon erwähnt,

seit den 70er-Jahren ein Mehrebenensystem europäischer industrieller Beziehungen entwickelt, das sowohl auf sektoraler Ebene (Sozialer Dialog) als auch auf Unternehmensebene (EBRs) Anknüpfungspunkte und Überschneidungen für die Aktivitäten der IGRs bieten kann.

Zumindest in Europa lag das Augenmerk grenzüberschreitender Kooperation zwischen Gewerkschaften auf der Sektorebene wie auf dem Versuch, verschiedene Aspekte von Lohnverhandlungen zu koordinieren.¹⁰ Die dahinterstehende Annahme ist, dass gewerkschaftliche Gegenmacht umso effektiver ist, je mehr die Ausdehnung der (verhandelten) Arbeitsmärkte der Ausdehnung der entsprechenden Produktmärkte angenähert werden kann.¹¹ Allerdings stellt sich diese Situation abseits der Sektorebene auf interregionaler Ebene in mehrerer Hinsicht anders dar. Die wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Problemlagen sind oft sehr unterschiedlich: von Regionen, die stark industrialisiert sind, aber einem massiven Strukturwandel unterliegen, zu Regionen, die regionalpolitisch lange marginalisiert waren und strukturell von KMUs dominiert sind. Speziell zwischen den alten und neuen Mitgliedsstaaten besteht eine weitere Diskrepanz, die zwischen den jeweiligen Systemen industrieller Beziehungen, in denen meist sektorale Lohnverhandlungen im Gegensatz zu solchen auf Unternehmensebene dominieren. Marginson und Traxler (2005) haben diesbezügliche Probleme in der horizontalen und vertikalen Koordination diskutiert und argumentiert, dass eine starke gewerkschaftliche Vertretung einen ‚geltenden Tarif‘ in führenden Unternehmen festsetzen könnte, der in der Region bzw. im Sektor als Referenzpunkt von Verhandlungen gesehen werden kann. Auch wenn interregionale Gewerkschaftskooperation nicht in erster Linie auf Lohnkoordination abstellt, sondern auf den Schutz von Minimumstandards bezüglich von Löhnen, Sozialleistungen und Arbeitsbedingungen, stellen sich ähnliche Herausforderungen der horizontalen und vertikalen Koordination.

Die Bedeutung interregionaler Solidarität erwächst daraus, dass es Konkurrenzverhältnisse und Interessenkonflikte gibt, die gelöst werden müssen, um grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu entwickeln. Die Ziele von IGRs liegen unmittelbar in der Arbeitsmarktkontrolle, äußern sich jedoch in einer Vielzahl an Maßnahmen und haben oft auch einen weiteren politischen Gehalt: den Strukturwandel, d. h. Produktionsverlagerungen, Arbeitsmigration und drohenden Lohndruck, mitgestalten und „aus einem Konkurrenz- ein Kooperationsverhältnis (...) machen“;¹² die Bildung von Netzwerken auf Betriebs- und Branchenebene, um grenzüberschreitende Kollektivvereinbarungen besser vorbereiten zu können;¹³ umweltschutzpolitische Maßnahmen (IGR Elbe-Neiße), interregionale Jugendpolitik, Frauenpolitik (IGR Pomerania) und auch politisch-geschichtliche Aufarbeitung.¹⁴ Eine Übersicht zeigt weiterhin, dass es unter den IGRs eine breite Palette an Handlungslogiken in verschiedenen Kombinationen

gibt:¹⁵ Letztere agieren in vielfältiger Form als Netzwerkdrehscheibe, Beratungsorganisation, Expertisenquelle, Sozialpartner, Arbeitsmarktprojekt oder Institutionen, um Kampagnen mit Öffentlichkeitswirkung zu führen. In den 60/70er-Jahren wurden interregionale Arbeitsmarktprobleme – z. B. entlang der Grenzen Belgiens, Deutschlands, Frankreichs und der Schweiz – oft von Selbsthilfevereinen aufgegriffen, die vor allem individuelle Rechtsberatung und Lobbying für bilaterale Steuer- und Sozialversicherungsverträge auf nationaler und europäischer Ebene betrieben.¹⁶ Während IGRs oft ähnliche Problematiken aufgreifen, liegt ihre Bedeutung darin, dass sie grenzüberschreitende Beschäftigte gewerkschaftlich und damit in einem breiteren politischen und sozialen Zusammenhang, organisieren (anstatt in Selbsthilfevereinen). In jedem Fall kann die breite Palette an interregionalen Maßnahmen von den Regionalgewerkschaften nur mit einer entsprechenden Ressourcenausstattung entwickelt werden: Dies kann auf Projektbüros basieren, die aus Fördermitteln finanziert werden (siehe z. B. IGR Elbe-Neiße, IGR Westpannonien), oder auch, wie im Fall des IGR Viadrina, einer „Kooperationsstelle Wissenschaft und Arbeitswelt“, die an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt/Oder angesiedelt ist.

Zentral ist hier, dass die Ziele interregionaler Gewerkschaftskooperation – vielfältigste Maßnahmen zur Arbeitsmarktkontrolle ‚von unten‘ – von der Etablierung und Form sozialer Netzwerke abhängig sind (und sich damit stark von der Lohnkoordination auf Sektorebene unterscheidet, die z. B. latent im Hinblick auf die Lohnführerschaft des Metallsektors erfolgen kann¹⁷). Interregionale Strategien auf Betriebs- und Branchenebene, ebenso wie zwischen diesen Ebenen, beruhen nicht nur auf den Netzwerken selbst, sondern darauf, wie Interessenkonflikte in gemeinsame Sichtweisen geformt werden, in welcher Form und in welchen Bereichen Gefälle im Arbeitsmarkt und gewerkschaftlicher Repräsentation ausgeglichen werden.

4. Der IGR Westpannonien

Die Bedingungen bzw. Anreize zur Schaffung des IGR zwischen dem Burgenland und Westungarn erwuchsen aus einer Reihe von Entwicklungen in den 90er-Jahren in der Folge des Falles des „Eisernen Vorhangs“.¹⁸ An erster Stelle steht hier die kontinuierliche Ausweitung der Arbeitsmarktquoten für ungarische Beschäftigte im Burgenland; weitere Punkte sind der EU-Beitritt Österreichs 1995; die vermehrte grenzüberschreitende Zusammenarbeit burgenländischer und westungarischer Behörden, die 1998 in die Gründung der Euregio West/Nyugat Pannonia mündete; und die zunehmend realistische Aussicht eines ungarischen EU-Beitritts. Zusätzlich zu den wichtigen Verschiebungen am interregionalen Arbeitsmarkt, stellten diese Elemente bedeutende Anreize dar, die gewerkschaftliche grenzüberschreitende Kooperation zu institutionalisieren.

Sowohl das Burgenland als auch Westungarn haben sich trotz des strukturellen Wandels in wirtschaftlicher Hinsicht relativ gut entwickelt. Das Burgenland verzeichnete zwischen 1995 und 2004 ein überdurchschnittliches Wachstum und konnte den Rückgang industrieller Beschäftigung durch Zuwächse in Handel, Hotels/Tourismus und Transport mehr als wettmachen. In Westungarn zählten vor allem die Bauindustrie, Hotels/Tourismus und die verarbeitende Industrie zu den Wachstumsbranchen. Der interregionale Arbeitsmarkt wurde insbesondere durch zwei Entwicklungen definiert: Einerseits hat sich das Lohndifferenzial zwischen Ungarn und Österreich stark vermindert – während Polsterer (2002, 7) für 1989/90 von einem Verhältnis von 13:1 berichtet, fand eine jüngere Umfrage¹⁹ immer noch ein Verhältnis von 5:1; nach Kaufkraftparitäten blieben die Arbeitskosten/Stunde zwischen 1996-2007 mit 3:1 mehr oder weniger konstant (Eurostat). Andererseits haben sich die Beschäftigungsströme und -strukturen verändert: Während zwischen 1989 und 2007 die Gesamtbeschäftigung im Burgenland um fast ein Drittel anstieg, wuchs die Zahl ausländischer Beschäftigter von einer sehr niedrigen Basis um das Achtfache (AMS Österreich). Hinter diesen Zahlen stehen allerdings auch interessante Bewegungen: Ein Drittel der burgenländischen Beschäftigten pendelt in den Wiener Raum, während im Jahr 2007 sich die 6.561 ungarischen ArbeitnehmerInnen zu einem Großteil aus GrenzgängerInnen, SaisonarbeiterInnen und ErntehelferInnen zusammensetzten.²⁰ Ein komplexes System von Quotenregelungen und befristeten Beschäftigungsbewilligungen hat zu einem stark segmentierten Arbeitsmarkt geführt: UngarInnen stellen z. B. respektive 45% und 27% der Beschäftigten in der Landwirtschaft und in der Hotel- und Tourismusbranche; die Bau- und Transportbranchen verzeichnen ebenfalls einen überdurchschnittlichen Anteil. Einer Umfrage des ÖGB/IGR (2007, 11) zufolge sind drei Viertel der Beschäftigten männlich und zumeist besser qualifiziert als ihre österreichischen Gegenüber, während sie um 20% weniger verdienen (nur ein Drittel ist sicher, dass Gehalt und Sozialleistungen anspruchsgemäß geleistet werden). Eine weitere bedeutende Trennlinie kann zwischen dem formalen und informellen Sektor ausgemacht werden: Ein Viertel der Befragten gab an, dass ihre Beschäftigung nicht oder nur unvollständig angemeldet ist (vor allem in Hotels/Tourismus und in der Landwirtschaft) obwohl angenommen werden kann, dass die realen Zahlen höher liegen.²¹

Kontakte zwischen den Gewerkschaften auf regionaler Ebene reichen bis in die 80er-Jahre zurück, als gegenseitige Besuche vor allem diplomatischen Charakter hatten. Im Laufe der 90er-Jahre wurden die grenzüberschreitenden Netzwerke jedoch intensiviert und auf eine stärkere inhaltliche Basis gestellt. Zentral waren hier der Informationsaustausch und, vor allem für ungarischen GewerkschafterInnen, Lernprozesse über Betriebsratsarbeit und Kollektivverhandlungen vor dem Hintergrund eines

wachsenden interregionalen Arbeitsmarktes und der Dynamik der europäischen Integration.²²

„... (U)nsere Kontakte waren eigentlich in einer Periode, wo es noch keinen IGR gegeben hat, wo wir uns aufgrund unserer persönlichen Kontakte getroffen haben ... wir haben gemeinsam Gewerkschaftskurse über das ganze Jahr organisiert, das war schon lehrreich ... in Sopron, in Mosonmagyaróvár, in Győr, jeweils mit 20 TeilnehmerInnen, und dann haben wir die Kontakte ausgeweitet, nach Szombathely, Sárvár, Zalaegerszeg und Nagykanisza, also Richtung Süden. Und dann haben wir den ganzen Kurs 1997 nochmal abgewickelt, und ich bin der Meinung, dass eigentlich aufgrund dieses Kontaktsystems dann später der IGR gegründet wurde.“²³

Der IGR Westpannonien wurde schließlich formell im Juli 1999 vorgestellt, setzt sich aus dem ÖGB Burgenland sowie den MSZOSZ-Strukturen in den Komitaten Győr-Moson-Sopron, Vas und Zala zusammen und wird von einem Vorsitz geführt, der parallel zur Präsidentschaft der Euregio rotiert. Um substantielle Arbeitsmarktinitiativen umzusetzen, musste der IGR allerdings externe Fördermittel mobilisieren und hat schließlich zwischen 2002 und 2007 1,8 Mio. € aus dem Interreg IIIA/Phare CBC-Programm der EU erhalten. In diesem Sinne ist zwischen dem IGR als politischer Institution auf der einen Seite und dem IGR als Arbeitsmarktpolitikprojekt auf der anderen Seite zu unterscheiden. Abgesehen von politischen und funktionellen Unterschieden, beruht Letzterer auf einer Beteiligung der ungarischen Gewerkschaften MOSZ, SZEF, Autonomok, ESZT und Liga, zusätzlich zum ÖGB Burgenland und MSZOSZ. Ungeachtet des beträchtlichen Budgets formulierte der IGR sehr ambitionierte und programmatische Ziele, von Gewerkschaftkooperation auf Branchen- und Unternehmensebene in Bezug auf Sozial- und Arbeitsmarktpolitik sowie die Harmonisierung sozialer Minimumstandards, von Arbeitsbedingungen und Kollektivverträgen.²⁴ Ein burgenländischer ÖGB-Vertreter hat das folgendermaßen formuliert:

„Die Entwicklungen am Arbeitsmarkt waren demnach ... der Antrieb, darüber nachzudenken, wie kann die Gewerkschaft das Zusammenwachsen in der Region beeinflussen, wenn da sehr unterschiedliche Lohnniveaus aufeinandertreffen, wenn es Pendlerströme geben wird ... damit es nicht zu großen Verwerfungen am Arbeitsmarkt kommt, dass die Akzeptanz der Österreicher hoch genug ist, wenn ungarische Arbeiter herüberkommen, um nicht ausländerfeindliche Tendenzen aufkommen zu lassen, d. h. demokratiepolitische Maßnahmen und andere, die gewerkschaftspolitisch, arbeitnehmerpolitisch, arbeitsmarktpolitisch wirken ... wenn man sieht, was für Maßnahmen wir machen, angefangen von Informationsveranstaltungen, wenn wir sehr intensiv in der Region, direkt im Betrieb oder rund um die Betriebe, mit den ungarischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern arbeiten, dann ist das Hauptziel, dass die so viele Informationen haben und eine so starke Vertretung haben, dass es den Unternehmern fast unmöglich wird, die ausländischen Kollegen gegen die inländischen auszuspielen ...“²⁵

Vor dem Hintergrund der strategischen und finanziellen Ausrichtung des Arbeitsmarktpjektes des IGR, nämlich auf Minimumstandards im burgenländischen Arbeitsmarkt und auf ungarische ArbeitnehmerInnen abzu zielen, stellten Beratung und Information die Grundlage des Projektes dar. Nicht minder wichtig sind vielleicht ambitioniertere Aktivitäten, durch die soziale Räume und Kapazitäten für gewerkschaftliche Organisation, grenzüberschreitende gewerkschaftliche Netzwerke sowie eine Grundlage für grenzüberschreitende Verhandlungskoordinationen geschaffen werden. Diese Themen werden in den folgenden Abschnitten behandelt.

4.1 Information und Vernetzung

Der Ausgangspunkt des IGR als Struktur, die gewerkschaftliche Funktionen vor allem in grenzüberschreitender Hinsicht unterstützt, bestand von Anfang an in der Vermittlung von Information zu allen in diesem Bereich relevanten Dimensionen von Arbeit und Beschäftigung. Dies geschah in dreifacher Form: als Beratung der Beschäftigten im interregionalen Arbeitsmarkt; als Informationsdrehscheibe und zentraler Punkt im Netzwerk von GewerkschafterInnen und BetriebsrätInnen im Burgenland und Westungarn; sowie als wichtige Quelle von Expertise zu Fragen von grenzüberschreitender Beschäftigung in sozialpartnerschaftlichen Zusammenhängen. Die Funktion des IGR als Informationsstruktur ist nahtlos mit einer ebenso bedeutenden Vernetzungsfunktion verbunden.

Zentrale Aktivitäten gegenüber den Beschäftigten im interregionalen Arbeitsmarkt, d. h. ÖsterreicherInnen und UngarInnen, beruhten einerseits auf der Schaffung fünf dezentraler Beratungsstrukturen in den Bezirksstandorten des ÖGB im Zusammenhang mit den RechtssekretärInnen des ÖGB Burgenland, den Fachgewerkschaften und der Arbeiterkammer. Die zweisprachige Rechtsberatung, die dadurch angeboten werden konnte, war ausschlaggebend für den enormen Zulauf (7.000 Beschäftigte nahmen die Rechtsberatung zwischen März 2004 und September 2006 in Anspruch, 3.800 alleine im Jahr 2006). 2004 schlossen ÖGB und MSZOSZ ein Abkommen, das gegenseitige Mitgliedschaften anerkennt, sodass ungarische Beschäftigte nun auch vom ÖGB vor dem Arbeitsgericht vertreten werden können. Eine grundlegende Bedingung für diese Beratungs- und Repräsentationsaktivitäten lag in der sehr gut ausgebildeten Besetzung des Projektbüros in Eisenstadt (5 zweisprachige Beschäftigte mit zum Teil juristischer Ausbildung).

Andererseits hat sich der IGR bemüht, eine kollektive Auseinandersetzung mit beschäftigungspolitischen Themen zu fördern, und in neuen Formen versucht, Beschäftigte in sozialen Räumen außerhalb des Arbeitsplatzes zu organisieren. Dies geschah z. B. über Informationsveranstaltungen, in denen relevante Fragen behandelt wurden (zwischen 60-

350 BesucherInnen), Informationsveranstaltungen an Grenzübergängen (die zwischen 800-1000 GrenzgängerInnen erreichten) wie auch in so genannten Stammtischen, die regelmäßig vor allem in Branchen mit vielen KMUs und prekären bzw. nicht, oder nicht vollständig, angemeldeten Beschäftigungsformen abgehalten wurden (z. B. Transport, Landwirtschaft, Dienstleistungen).

„Angefangen haben die Stammtische meines Wissens um 1990 in Salzburg und Oberösterreich. Ich hab mir dann eine oder zwei von den Veranstaltungen angeschaut, die sind dort oben dann aber langsam gestorben, und ich hab gesagt, ich will den gleichen Fehler nicht machen, den die gemacht haben, die haben nämlich immer nur ein Thema gehabt: Gewerkschaft, und Gewerkschaft, und Gewerkschaft ... und das hängt den Leuten irgendwann zum Hals raus. D. h. es muss viel Information verpackt sein in diesen Veranstaltungen, es muss auch für den was dabei sein, der dort hingeht, nicht Gewerkschaftsmitglied ist und fürs Erste auch gar nicht sein will. Das muss so interessant sein, dass er sagt ‚und beim nächsten Mal geh ich wieder hin‘ ... wir machen natürlich auch Gewerkschaft und Gewerkschaftspolitik, keine Frage, das ist ja auch einer der Gründe, warum wir das machen, aber es darf nicht nur das sein, weil dann rennt sich das irgendwann einmal tot. Mittlerweile gibt's das in den verschiedensten Bundesländern wieder, mit den gleichen Inhalten, teilweise sogar mit den gleichen Referenten ... und dann, aufgrund der Tatsache, dass sich halt der Arbeitsmarkt auch in Richtung benachbartes Ausland verlegt hat, d. h. dass die Ungarn dann immer mehr heraufgekommen sind und in dem Bereich auch tätig geworden sind, haben wir die Ungarn natürlich eingebunden in die Geschichten.“²⁶

„[Zuerst] haben sich die Österreicher und Ungarn von oben herab angeschaut, auf die Art: ‚Das sind die, die für das Lohndumping in unserem Sektor verantwortlich sind, Idioten, denen werden wir's noch zeigen‘. Was interessant war, war aber, dass die Ungarn Fragen stellten und erklärt haben, unter welchem Druck sie stehen, und dann sind die Österreicher draufgekommen, das sind ja gar nicht die, die für das Lohndumping verantwortlich sind; das ist ja ganz wer anderer, und dann sind die realen Machtverhältnisse deutlich geworden. Am Schluss gab es dann eine Verbrüderung, die haben sich die Übersetzer aus den Kabinen geholt, und dann fingen die Lastwagenfahrer an, sich untereinander zu unterhalten.“²⁷

Das Format der Stammtische steht hier als Beispiel für eine Reihe ähnlicher Initiativen, die weit über die offensichtliche Funktion als Veranstaltung mit aktuellem Informationsgehalt (z. B. zu neuen Vorschriften im Transportsektor oder arbeits- und sozialrechtlichen Fragen) hinausgehen. Ebenso wichtig ist die Schaffung neuer sozialer und proto-gewerkschaftlicher Räume außerhalb des Arbeitsplatzes, in dem solche Funktionen nur schwer wahrnehmbar sind, z. B. aufgrund fehlender gewerkschaftlicher Präsenz und/oder weil sie seitens der ArbeitgeberInnen de facto unterbunden werden.

Der IGR erfüllt weiterhin eine bedeutende Informations- und Vernetzungsfunktion *innerhalb* der Gewerkschaften, z. B. indem er einerseits interregionale Austausch- und Ausbildungsmaßnahmen zwischen GewerkschafterInnen und BetriebsrätInnen organisiert. Dies war vor allem in der Bildung gewerkschaftlicher Kapazität in Ungarn von Bedeutung, vor allem auf Betriebsebene bzw. in der Beziehung dieser mit der Branchenebene. Darin liegt allerdings eine sehr große Herausforderung: Die ungarischen Gewerkschaften sind zersplittert und schwach, Verhandlungen auf Branchenebene nicht effektiv, und ein dezentrales System der Lohnverhandlungen privilegiert Verhandlungen auf Betriebs- bzw. Arbeitsplatzebene.²⁸ Die unzureichenden Ressourcen auf regionaler Ebene unterstreichen diese Problematik weiter: Zentralgewerkschaften sehen sich oft nicht in der Lage, eine Repräsentation auf Komitatsebene aufrechtzuerhalten; MSZOSZ hat sich z. B. 2002 dahingehend restrukturiert, dass nun ein einziger Vollzeitrepräsentant für die 374.000 Beschäftigten in Westungarn verantwortlich ist.²⁹ Die mangelnden Kapazitäten in betrieblichen Kollektivverhandlungen können auf regionaler Ebene nicht ausgeglichen werden; umso wichtiger ist der grenzüberschreitende Transfer von Wissen und Praktiken von Betriebsratsarbeit und Lohnverhandlungen.³⁰

„... (B)ei solchen Fragestellungen haben wir kein Gewicht. Wenn z. B. die Arbeiter eine Lohnerhöhung von 8% bekommen, und die Inflation liegt in Ungarn bei 6%, dann sagen wir: ‚Oh, das war sehr gut‘, und wir unterzeichnen – ‚na mindestens haben wir etwas bekommen‘. Fachlich gesehen sind wir derart geschwächt worden in den Betrieben, dass wir z. B. nicht hinzugezogen werden von den Funktionären am Arbeitsplatz. Sie bitten uns nicht um Unterlagen, z. B. zur Vorbereitung von Verhandlungen, die 8% sind zwar gut, aber im Vergleich zu was? ... die verstehen nicht, wie Lohnverhandlungen funktionieren, wie sollen sie da auftreten, wie sollen sie sich vorbereiten? Aus diesem Grund kommt es dazu, dass bei uns nicht die Kollektiv-, sondern die Lohnverhandlungen ganz schnell abgeschlossen werden.“³¹

„... (W)ir haben ungarische Gewerkschafter nach Österreich geholt und sie in den gesamten Prozess des Kollektivvertragswerdens eingebaut: Die Gewerkschafter setzen sich zusammen, schauen sich die wirtschaftlichen Daten an, welche Lohnerhöhungen sind überhaupt möglich, wie kommen wir zu den Daten, nämlich von den Betriebsräten, also das gesamte innerorganisatorische System, wie kommen wir zu einer KV-Forderung, bis dahin, dass diese Kollegen direkt am Verhandlungstisch mit den Unternehmern gesessen sind, und auf der Gewerkschafterseite ist dann einfach noch ein zusätzlicher ungarischer Gewerkschafter gesessen, der die Verhandlungen, alles, mitgemacht hat, d. h. vom Beginn bis zum Abschluss des Kollektivvertrags.“³²

Andererseits kann die gewonnene Expertise über typische arbeits-, sozialversicherungs- und steuerrechtliche Vergehen sowie deren Implikationen speziell für grenzüberschreitende Beschäftigungserlaubnisse auf Betriebs- und Branchenebene eingebracht werden. Weiterhin kann rele-

vante Information aus der Beratungstätigkeit dazu herangezogen werden, um spezifische Problembereiche zu identifizieren, wie z. B. betreffend SaisonarbeiterInnen und ErntehelferInnen, bestimmte Branchen (die Beratung wurde insbesondere von Beschäftigten aus Landwirtschaft, Transport, Nahrungsmittelproduktion, Gastgewerbe in Anspruch genommen) oder auch spezifische Gruppen (Frauen, junge, ältere Beschäftigte); solche Erfahrungen aus der Beratungstätigkeit des IGR wurden dann wieder in den Stammtischen aufgegriffen.³³

Diese Erfahrungen und Aktivitäten fließen weiterhin auch in einer Sozialpartnerfunktion auf regionaler Ebene ein, die eine Verbindung zwischen dem Arbeitsplatz auf der einen Seite und der Arbeitsmarktpolitik auf der anderen herstellt. Dort wo Arbeitsplatzpräsenz schwach ist, wie in Westungarn, nimmt der sozialpartnerschaftliche Einfluss in der Arbeitsmarktpolitik eine umso wichtigere Stellung ein.³⁴ In diesem Bereich wurden einige interregionale Netzwerke zwischen den Gewerkschaften geknüpft, wie auch den respektiven Arbeiterkammern, dem Arbeitsmarktservice, den Gesundheits-, Unfall- und Pensionsversicherungen, dem österreichischen Inspektorat für illegale Ausländerbeschäftigung (KIAB), den ungarischen Arbeits- und Entwicklungsräten auf Komitatssebene sowie einer Reihe von Ausbildungsinstitutionen in beiden Regionen.

„... (V)on Gewerkschaftsseite können wir sagen, dass wir fast in täglichem Kontakt mit unseren Partnern stehen, und die Arbeitsmarktorganisationen haben bestimmte Bereiche wo sie gezwungen sind, miteinander zu reden. Es gibt z. B. regionale Abkommen, Grenzgängerabkommen oder Praktikantenabkommen, und alle Komitate haben versucht, ihre Kontakte selbst aufzubauen bzw. auszubauen.“³⁵

Die wichtigste Institution, in die das Wissen des IGR um die Arbeitsmarktsituation einfließt, ist die internationale gemischte Kommission zur grenzüberschreitenden Beschäftigung, die Quoten für Beschäftigte und PraktikantInnen festlegt. Das Arbeitsmarktservice konsultiert den IGR, über den ÖGB Burgenland, auch über die Erteilung von Arbeitserlaubnissen oder die Erstellung einer ‚schwarzen Liste‘ landwirtschaftlicher Betriebe, die arbeitsrechtliche Verstöße begangen haben.³⁶ Eine IGR-Vertreterin meinte: „Die Erfahrung und das Wissen des IGR sind auch in der Spruchpraxis des Beirats des Arbeitsmarktservice reflektiert.“³⁷ Ein weiterer Rahmen für das Engagement des IGR besteht in der EuRegio West/Nyugat Pannonia (bzw. deren Aktivitäten, wie z. B. dem 2007 abgeschlossenen Beschäftigungspakt; Verein Dialog 2007), deren Grenzen mit denen des IGR übereinstimmt. Allerdings ist die Rolle des IGR selbst nur indirekt, da er als solcher nicht in der Euregio repräsentiert ist; d. h. jegliche Mitsprache in sozialen, wirtschaftlichen, regionalpolitischen oder Ausbildungsfragen läuft über die jeweiligen nationalen Kanäle sozialpartnerschaftlichen Einflusses.³⁸

In der sozialpartnerschaftlich-politischen Funktion wurde auch die Rolle der Gewerkschaften auf regionaler Ebene gestärkt und stärker mit der europäischen Ebene verbunden, z. B. über die Regional- und Kohäsionspolitik der EU wie auch gegenüber den Strukturen des EGB. Vor allem in Bezug auf die Bewahrung von Minimalstandards im interregionalen Arbeitsmarkt bleiben die sehr unterschiedlichen Kapazitäten der Gewerkschaften einer der Problempunkte im Bemühen, Arbeitsmarktkontrolle ‚von unten‘ zu erreichen. Die Frage ist, inwieweit die Vernetzung von GewerkschafterInnen und BetriebsrätInnen gewerkschaftliche Präsenz am Arbeitsplatz zu stärken vermag.

4.2 Von der Vernetzung auf Betriebs- und Branchenebene ... zur Kooperation in Verhandlungen?

Aufbauend auf gemeinsamen Bildungsmaßnahmen für GewerkschafterInnen und BetriebsrätInnen versuchte der IGR Strukturen der Interessenrepräsentation zu entwickeln und nachhaltige interregionale Netzwerke auf Betriebs- und Branchenebene aufzubauen. Die Entwicklung solch horizontaler Formen interregionaler Konsultation und Kooperation ist allerdings sehr unterschiedlich, abhängig von der jeweiligen Branche und dem gewerkschaftlichen Organisationsgrad auf Betriebsebene (hier ist ein starkes Gefälle zwischen dem Burgenland und Westungarn festzustellen). Diese Faktoren bestimmen weitgehend den Inhalt wie auch die Form interregionaler Kooperation.

Auf Branchenebene besteht Kooperation vornehmlich aus wechselseitiger Information und Lernprozessen in der Vorbereitung von Lohnforderungen sowie der Führung solcher Verhandlungen. Eine relativ ausgeprägte Entwicklung ist im Bereich der Eisenbahnen zu beobachten: Hier finden monatliche Treffen statt, in denen neben der interregionalen Beschäftigung im Bahnverkehr z. B. auch industrielle Restrukturierungen thematisiert werden. Das kann durchaus ein Thema für Kooperation sein (z. B. in der Form solidarischer Unterstützung von Streiks), aber auch ein potenzieller Konfliktpunkt (z. B. im Fall von Übernahmeversuchen der jeweiligen Unternehmen). Anlässlich des Streiks 2003 gegen geplante Veränderungen im Pensionssystem wurden diese interregionalen Netzwerke allerdings mobilisiert:

„Das ist soweit gegangen, dass wir auch gestreikt haben, und es haben auch die Eisenbahner bei uns gestreikt. Die Verantwortlichen in der ÖBB sind hergegangen ... und haben eine Woche vorher ungarische Lokführer geholt und streckenkundig gemacht ... unsere Kollegen haben das mitgekriegt und natürlich genau gewusst, was dahinter steht, nämlich sollten die Lokführer streiken, können sie sofort, auch rechtlich, durch ungarische ersetzt werden und somit der Streik unterlaufen werden. Wir haben dann die Kollegen, die Ei-

senbahnergewerkschafter auf ungarischer Seite, kontaktiert, die wir gut kennen, und da geht's auch um Vertrauen – da kommt einer und sagt mir, meine Lokführer sollen da drüben nicht fahren, obwohl sie Geld verdienen können ... und da geht's schon um eine große, hohe Bereitschaft, auch solidarisch zu handeln – und die Gewerkschafter haben dann mit uns vereinbart, dass sie es verhindern werden ... Die Eisenbahner sind dann einfach nicht gekommen. Fertig. Und die Züge sind gestanden.“³⁹

Während die Konzentration der Unternehmen sowie der gute gewerkschaftliche Organisationsgrad im Bahnsektor die Basis solcher Kooperation konstituieren, stellen Branchen, die durch KMUs dominiert sind, qualitativ andere Herausforderungen. Angesichts der strukturellen Probleme interregionale Vereinbarungen auf Branchenebene zu behandeln, sind Netzwerke auf Unternehmensebene von umso größerer Bedeutung: Hier kann vor allem Unterstützung zur Schaffung gewerkschaftlicher Kapazität geleistet werden, wie auch Kooperation über die Verhandlung von Arbeitsbedingungen, Arbeitszeitgestaltung, bis hin zu Nebenleistungen. Der IGR versucht, Betriebsräte in interregionalen Fragen über eine zweifache Strategie zu unterstützen: einerseits über österreichische Unternehmen im Burgenland mit einem hohen Anteil an ungarischen Beschäftigten, andererseits über die ungarischen Tochterfirmen österreichischer KMUs. Beispiele für grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf Betriebsebene finden sich z. B. bei DelphiPackard, einem Zulieferer in der Automobilindustrie mit Standorten innerhalb von 20 km an beiden Seiten der Grenze, oder auch bei Falco, einem Spanplattenproduzenten. Auf dieser Ebene gibt es Bemühungen, Forderungen und Bestimmungen im Bereich von „verschiedenen sozialen Fragen, Lohnnebenkosten, dem Vorgehen und den Unterstützungen bei Entlassungen“ zu koordinieren.⁴⁰ In der betrieblichen Interessenvertretung sind sowohl die inhaltlichen als auch die technischen Aspekte grenzüberschreitender Kooperation von Vorteil:

„Was die Zusammenarbeit anbelangt, kann ich sagen, sie ist vielleicht nicht kontinuierlich, sondern eher problembezogen, z. B. zu Entlassungen, Löhnen, Produktionsverlagerungen. Wenn wir Fragen oder Probleme haben, dann kontaktieren wir uns gegenseitig ... schon die Tatsache selbst, wenn die Führungsebene weiß, dass ich ab und zu in Eisenstadt bin und bei den IGR-Verhandlungen dabei bin, wenn ich mein Gegenüber im Burgenland treffe, dieses Faktum ist schon von großem Vorteil, das freut sie nicht sehr. Sie wissen, dass ich dort Informationen erhalten kann, die für mich wichtig sind, und dass sie mich nicht auf den Arm nehmen können.“⁴¹

„Wir sprechen nicht über Löhne ... was wichtiger ist, sind Verhandlungstechniken, weil wenn du in die Verhandlung gehst und sagst, die Unternehmensgewinne sind so und so, dann sagen sie nur: ‚Rutsch uns den Buckel runter‘, und sprechen nicht einmal mit uns. Aber wenn wir die Verhandlungen gut vorbereiten, z. B. mit Inflationsraten usw., dann ist das sehr hilfreich.“⁴²

Trotz positiver Entwicklungen in einigen Fällen sind Kooperationen auf Betriebsebene mit großen Problemen konfrontiert. Auch vor dem Hintergrund der Unterstützung durch den IGR ist es nach wie vor sehr schwierig, betriebliche Repräsentation auf ungarischer Seite aufzubauen. Einige Befragte erzählten von Beispielen, in denen auf Betriebsversammlungen Informationen und Beratung angeboten wurden, wo selbst der Arbeitgeber einer Betriebsratsgründung positiv gegenüber stand, die Beschäftigten jedoch keine entsprechenden Schritte setzten.⁴³ Dort wo Unternehmer versuchen, Betriebsratsgründungen zu unterlaufen, können sich interregionale Netzwerke bemühen, über die österreichische Muttergesellschaft Druck auszuüben. Gleichzeitig stellen aber die Zersplitterung und der Wettbewerb zwischen verschiedenen Gewerkschaften oft ein Hindernis dar, das überwunden werden muss, bevor effektive Netzwerke geschaffen werden können.

Bezüglich der Frage, inwieweit grenzüberschreitende Kooperation in Kollektivverhandlungen (oder selbst interregionale Kollektivverhandlungen, z. B. auf Betriebsebene) möglich ist, kann zu diesem Zeitpunkt keine definitive Antwort geleistet werden. Klar ist, dass die Ansprüche definiert sind – „Können wir über BetriebsKVs in einer Kleinregion beginnen, ähnliche Bedingungen zu schaffen und damit auch die anderen Betriebe rundherum zu beeinflussen.“⁴⁴ – entsprechend dem Modell, das von Marginson und Traxler (2005) formuliert wurde: eine differenzierte Strategie, abhängig von den Eigenheiten der Branche, und gleichzeitig auch eine duale Strategie, die Kollektivverhandlungen auf Branchenebene mit denen auf Betriebsebene verknüpft. Hier bleibt auch die Frage bestehen, inwieweit interregionale gewerkschaftliche Kooperation Strategien gegen eines ihrer grundlegenden Hindernisse, die Schwäche betrieblicher Interessenvertretung in Ungarn, entwickeln kann.

5. Ausblick

Der Ausgangspunkt dieses Beitrags lag in der Frage, welche Art von interregionaler Gewerkschaftskooperation in einem entstehenden grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt geleistet werden kann. Vor dem Hintergrund struktureller Vorgaben haben IGRs ihr Hauptziel als Arbeitsmarktkontrolle ‚von unten‘ definiert, eine Perspektive, die in erster Linie auf die Wahrung von Minimumstandards bei Löhnen, Sozialleistungen und Arbeitsbedingungen abstellt, und in zweiter Linie bemüht ist, durch die Vernetzung von GewerkschafterInnen und BetriebsrätInnen auf Betriebs- und Branchenebene Grundlagen für Kooperationen in Kollektivverhandlungen zu schaffen. In der Vermittlung neuer horizontaler (zwischen den Regionen) und vertikaler (zwischen Betrieb und Branche) Interessenpositionen haben sich auch neue Handlungsformen herausgebildet, die auf die

spezifischen Gegebenheiten der jeweiligen interregionalen Arbeitsmärkte und deren Herausforderungen abstellen. Innerhalb des IGR Westpannonien betraf dies vor allem zwei Bereiche, die voneinander profitieren. Auf der einen Seite waren Information und Beratung der Beschäftigten ein zentraler Punkt im Arbeitsmarktpjekt, führten aber weit über etablierte Strategien hinaus, indem sie soziale Räume außerhalb des Arbeitsplatzes schufen, in denen eine kollektive Auseinandersetzung mit relevanten Themen stattfinden konnte (siehe z. B. Information an Grenzübergängen, Stammtische). Auf der anderen Seite wurde versucht, über grenzüberschreitende Netzwerke auf Betriebs- und Branchenebene Bereiche zu unterstützen, die nicht oder nur am Rande etablierter Interessenvertretung liegen. Speziell in Bereichen, in denen die gewerkschaftliche Organisation zersplittert und schwach ist, erfüllten die Aktivitäten des IGR eine bedeutende Funktion außerhalb des Arbeitsplatzes, die von geschwächten Gewerkschaften nicht wahrgenommen werden konnte.

Während die dargestellten Strategien des IGR Westpannonien im gegenwärtigen Kontext effektiv sind, d. h. in einem Arbeitsmarkt, in dem die Mobilität der Arbeitskräfte stark reguliert ist, kann angenommen werden, dass die vollständige Öffnung des Arbeitsmarktes neue Herausforderungen für interregionale Strategien schafft. Insbesondere muss hier die Bedeutung der Schaffung bzw. Stärkung der betrieblichen Interessenvertretung auf der ungarischen Seite unterstrichen werden. In dieser strategischen Situation stellt sich die Frage neu, wie unterschiedliche Systeme industrieller Beziehungen, Interessen und Ressourcen in nachhaltige und solidarische Praktiken interregionaler Kooperation geformt werden können. In dieser Hinsicht haben Lévesque und Murray (2007) festgehalten, dass die Kombination von ‚*top-down*‘- und ‚*bottom-up*‘-Ansätzen besser geeignet ist um ungleiche Interessen über unterschiedliche Ebenen und Grenzen zu artikulieren. Die Herausforderungen interregionaler Gewerkschaftskooperation können auch im Zusammenhang von Wills’ Argument für „vernetzte Gewerkschaftsstrategien“ gesehen werden (2005, 5f.):

„Erstens behaupte ich, dass gewerkschaftliche Organisation am Arbeitsplatz nicht länger in dem Maße Ergebnisse bringt wie in der Vergangenheit. Ständige Veränderungen in der politischen Ökonomie und Kultur haben diese Ebene gewerkschaftlicher Organisation geschwächt. Zweitens postuliere ich, dass Gewerkschaften ihre betriebliche Organisation mit lokalen Netzwerken von GewerkschafterInnen und deren BündnispartnerInnen verknüpfen müssen, um ihre soziale und wirtschaftliche Gerechtigkeit besser durchsetzen zu können und sowohl Mitgliedern als auch Nicht-Mitgliedern ihren Wert zu demonstrieren. Drittens, schließlich, müssen solche Netzwerke über die lokale Arena hinausreichen um sich mit den neuen Konturen des globalen Kapitalismus auseinanderzusetzen.“

Anmerkungen

- ¹ Marginson (2005); Marginson und Sisson (2004).
- ² Schulten (2003); Traxler et al. (2008).
- ³ Pernicka und Aust (2007); Wills (2002).
- ⁴ Vgl. Hammer (2010); Traxler et al. (2008); Marginson und Traxler (2005).
- ⁵ Seppelt (2006).
- ⁶ Siehe z. B. Herod et al. (2003); Peck (1996); Rainnie et al. (2007).
- ⁷ Vgl. Herod et al. (2003); Rainnie et al. (2007).
- ⁸ Müller (1994).
- ⁹ Vgl. Perkmann (2007).
- ¹⁰ Schulten (2003); Traxler et al. (2008).
- ¹¹ Vgl. z. B. Marginson und Traxler (2005).
- ¹² Schmülling (1998) 53.
- ¹³ Berger und Langewiesche (2001).
- ¹⁴ Noack (2001).
- ¹⁵ Berger (2003); Berger und Langewiesche (2001); Müller (1994); Noack (2001); Schmülling (1998); Seppelt (2006).
- ¹⁶ Hamann (2005).
- ¹⁷ Traxler et al. (2008).
- ¹⁸ Dieser Abschnitt beruht auf einer Fallstudie, die zwischen 2006 und 2007 durchgeführt wurde und in Hammer (2010) ausführlicher präsentiert und diskutiert wird.
- ¹⁹ ÖGB/IGR (2007).
- ²⁰ Es ist zu beachten, dass es noch immer Restriktionen der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit gibt; die österreichischen Sozialpartner stimmten gegen eine vollständige Öffnung des Arbeitsmarkts vor dem Ende der vollen Übergangsperiode.
- ²¹ ÖGB/IGR (2007) 25.
- ²² Interviews, ÖGB Burgenland, MSZOSZ Zala, MSZOSZ Győr-Moson-Sopron.
- ²³ Interview, MSZOSZ Győr-Moson-Sopron.
- ²⁴ IGR Burgenland/Westungarn (1999) 3.
- ²⁵ Interview, ÖGB Burgenland.
- ²⁶ Interview, Vida Burgenland.
- ²⁷ Interview, IGR/ÖGB.
- ²⁸ Neumann (2002).
- ²⁹ Interview, MSZOSZ Vas.
- ³⁰ Interviews, MSZOSZ Győr-Moson-Sopron, MSZOSZ Vas.
- ³¹ Interview, MSZOSZ Vas.
- ³² Interview, ÖGB Burgenland.
- ³³ Interview, IGR.
- ³⁴ Horesnyi und Tóth (2006).
- ³⁵ Interview, MSZOSZ Győr-Moson-Sopron.
- ³⁶ ÖGB/IGR o. J.
- ³⁷ Interview, IGR.
- ³⁸ Interviews, MSZOSZ Vas, MSZOSZ Győr-Moson-Sopron.
- ³⁹ Interview, ÖGB Burgenland.
- ⁴⁰ Interviews, MSZOSZ Vas, ÖGB Burgenland.
- ⁴¹ Interview, Liga, DelphiPackard.
- ⁴² Interview, MSZOSZ, Falco.
- ⁴³ Interview, MSZOSZ Zala.
- ⁴⁴ Interview, ÖGB Burgenland.

Literatur

- Berger, Christiane, Die Arbeit der Interregionalen Gewerkschaftsräte in den deutsch-polnisch-tschechischen Grenzräumen, in: WSI-Mitteilungen 56/2 (2003) 131-133.
- Berger, Christiane; Langewiesche, Renate, EU-Osterweiterung und Interregionale Gewerkschaftsräte, in: WSI-Mitteilungen 54/1 (2001) 57-58.
- Dörre, Klaus; Röttger, Bernd, Auf die Defense kommt es an! Globalisierung, Region und gewerkschaftliche Beteiligung, in: dies. (Hrsg.), Die erschöpfte Region. Politik und Gewerkschaften in Regionalisierungsprozessen (Münster 2005) 214-234.
- Hamann, Philippe, Défendre les travailleurs frontaliers: Les apprentissages de la légitimation dans l'Union Européenne, in: Revue Française de Science Politique 55/3 (2005) 445-476.
- Hammer, Nikolaus, Cross-border cooperation under asymmetry – The case of an Inter-regional Trade Union Council, in: European Journal of Industrial Relations (in Kürze erscheinend) (2010).
- Herod, Andrew; Peck, Jamie; Wills, Jane, Geography and industrial relations, in: Ackers, Peter; Wilkinson, Adrian (Hrsg.), Understanding work and employment: Industrial relations in transition (Oxford 2003) 176-192.
- Horesnyi, Julianna; Tóth, Ferenc, Regional industrial relations, in: Fazekas, Károly; Koltay, Jenő (Hrsg.), The Hungarian labour market. Review and analysis 2006 (Budapest 2006) 75-91.
- IGR Burgenland/Westungarn, Interregionaler Gewerkschaftsrat Europa-Region Burgenland-Westungarn (Eisenstadt 1999).
- Lévesque, Christian; Murray, Gregor, Local union strategies in cross-border alliances: Building proactive solidarity (=Vortrag, IIRA European Regional Conference, Manchester 2007).
- Marginson, Paul, Industrial relations at European sector level: The weak link?, in: Economic and Industrial Democracy 26/4 (2005) 511-540.
- Marginson, Paul; Traxler, Franz, After enlargement: preconditions and prospects for bargaining coordination, in: Transfer 11/3 (2005) 423-438.
- Marginson, Paul; Sisson, Keith, European integration and industrial relations: Multi-level governance in the making (Houndmills 2004).
- Müller, Gloria, Grenzerfahrungen. Arbeitsfelder Arbeitsweisen und Arbeitshemmnisse Interregionaler Gewerkschaftsräte, in: WSI Mitteilungen 47/4 (1994) 257-264.
- Neumann, László, Does Decentralised Collective Bargaining Have an Impact on the Labour Market in Hungary?, in: European Journal of Industrial Relations 8/1 (2002) 11-31.
- Noack, Jürgen, Interregional Trade Union Councils in the Run-up to Eastern Enlargement of the EU, in: Gabaglio, Emilio; Hoffmann, Reiner (Hrsg.), European Trade Union Yearbook 2000 (Brüssel 2001) 337-354.
- ÖGB/IGR, IGR-Symposium ‚Zukunft-Grenzraum-Arbeitsmarkt‘, IFES Studie ‚Entwicklung des Arbeitsmarktes im Grenzraum Burgenland/Ungarn während der Übergangsperiode‘ (Eisenstadt 2007).
- ÖGB/IGR, Interreg IIIA Projekt ‚Interregionaler Gewerkschaftsrat (IGR) Burgenland-Westungarn‘ (Eisenstadt o. J.).
- Peck, Jamie, Work-place: The social regulation of labour markets (New York 1996).
- Pernicka, Susanne; Aust, Stefan (Hrsg.), Die Unorganisierten gewinnen. Gewerkschaftliche Rekrutierung und Interessenvertretung atypischer Beschäftigter – ein deutsch-österreichischer Vergleich (Berlin 2007).
- Perkmann, Markus, Construction of New Territorial Scales: A Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-Border Region, in: Regional Studies 41/2 (2007) 253-266.

- Rainnie, Al; Herod, Andrew; McGrath-Champ, Susan, Spatialising Industrial Relations, in: *Industrial Relations Journal* 38/2 (2007) 102-118.
- Polsterer, Andreas, Analyse der grenzüberschreitenden Arbeitsmarktbeziehungen zwischen Burgenland und Westungarn, in: ders. (Hrsg.), *Grenzüberschreitenden Arbeitsmarktbeziehungen zwischen Burgenland und Westungarn* (=BFG Studies 2/2002, Eisenstadt 2002) 1-35.
- Sadler, David, Organising European labour: Governance, production, trade unions and the question of scale, in: *Transactions of the Institute of British Geographers* NS 25 (2000) 135-152.
- Schmülling, Willm, Kooperation statt Konkurrenz, in: *Mitbestimmung* 7 (1998) 53-54.
- Schulten, Thorsten, Europeanisation of collective bargaining. Trade union initiatives for the transnational coordination of collective bargaining, in: Keller, Berndt; Platzer, Hans-Wolfgang Platzer (Hrsg.), *Industrial relations and European integration* (Aldershot 2003) 112-136.
- Seppelt, Jana, Wie kann grenzüberschreitende Solidarität organisiert werden? Eine Untersuchung am Beispiel des IGR Viadrina (=Projektkursarbeit, Berlin 2006).
- Traxler, Franz; Brandl, Bernd; Glassner, Vera; Ludvig, Alice, Can cross-border bargaining coordination work? Analytical reflections and evidence from the metal industry in Germany and Austria, in: *European Journal of Industrial Relations* 14/2 (2008) 217-237.
- Verein Dialog, *Grenzüberschreitende Beschäftigungsvereinbarungen in der Euregio West/Nyugat Pannonia* (o. O. 2007).
- Wills, Jane, *Union futures. Building networked trade unionism in the UK* (London 2002).

Zusammenfassung

Mit der Gründung interregionaler Gewerkschaftsräte (IGRs) haben sich Gewerkschaften in den letzten Jahrzehnten neu als regionale Akteure konstituiert. Der Kern interregionaler Kooperation liegt in der Arbeitsmarktkontrolle ‚von unten‘, um – angesichts oft großer Disparitäten im Arbeitsmarkt – Minimumstandards bei Löhnen, Sozialleistungen und Arbeitsbedingungen zu schützen. In Zuge dieser „Entdeckung der (inter-)regionalen Ebene“ haben sich auch neue Handlungsformen, Beschäftigte zu beraten und zu organisieren, herausgebildet, ebenso wie Bemühungen, GewerkschafterInnen und BetriebsrätInnen zu vernetzen und damit Kooperation in Kollektivverhandlungen zu unterstützen. Der Beitrag skizziert und diskutiert grundlegende Rahmenbedingungen interregionaler Gewerkschaftsarbeit und präsentiert Material aus einer Fallstudie des IGR Westpannonien zwischen dem Burgenland und Westungarn.

Schafft Bildung sozialen Zusammenhalt?

Petra Völkerer, Petra Sauer

1. Einleitung

Bildung ist neben der primären, in der Familie stattfindenden Sozialisation das zweite Standbein der Einführung der Kinder in Kultur und Gesellschaft. Besonders in modernen, diversifizierten Gesellschaften scheint ein hoher Bildungsstand wichtig, um in der postulierten „Wissensgesellschaft“ bestehen zu können, aber auch, um am sozialen und kulturellen Leben teilzuhaben, sich zu orientieren und Optionen abzuwägen zu können.

Inwieweit sind jedoch die demokratischen Grundvorstellungen der Gleichheit und Solidarität innerhalb des Schulsystems verwirklicht? Die vorliegende Arbeit betrachtet und vergleicht die Verteilung von Bildung in 22 europäischen Volkswirtschaften hinsichtlich ihrer elitären bzw. egalitären Ausprägung. Werden bestehende, ungleiche soziale Strukturen verfestigt, oder besteht die Möglichkeit, Unterschiede auszugleichen bzw. jeweils entsprechende Entwicklungen einzuschlagen? Dies stellen wir durch die Betrachtung der Personen mit Pflichtschul-, Sekundar- oder Tertiärabschluss dar. Zudem wird aufgezeigt, welche Bevölkerungsgruppen durch soziale Selektion im Schulsystem verstärkte Benachteiligung erfahren.

Haben benachteiligende Bildungsstrukturen lebenslange Ausgrenzung und Armut zur Folge? Zur Analyse der grundlegenden Fragestellung, der Stärkung des sozialen Zusammenhalts durch gerechte Bildungsverteilung, werden die in elitäre bzw. egalitäre klassifizierten Bildungsstrukturen mit monetären und nicht-monetären Indikatoren der Lebensbedingungen und der Wohlfahrt in Verbindung gesetzt. Die hierbei konstitutive Hypothese ist, dass elitäre Schulsysteme, die bestehende ungleiche soziale Strukturen verfestigen, zu geringer Verteilungsgerechtigkeit, höherer Armut und somit zu geringem sozialem Zusammenhalt in der Gesellschaft führen. Hingegen stärken egalitäre Schulsysteme, welche sowohl Ausgangs- als auch Ergebnissgerechtigkeit gewähren, den sozialen Zusammenhalt, indem sie die Gleichmäßigkeit der Verteilung fördern und Armut reduzieren.

Die vorliegende Arbeit gliedert sich folgendermaßen: Abschnitt zwei bildet den Zusammenhang zwischen Bildung und Demokratie ab. Es wird zunächst die Bedeutung von Bildung für das politische System der Demokratie dargestellt. Weiters wird aufgezeigt, inwieweit bestehende Ungleichheiten durch Zugangs- und Ergebnissgerechtigkeit im Bildungssystem aus-

geglichen werden können bzw. wie etwaiges Fehlen dieser Mechanismen soziale Selektion verstärkt und so den sozialen Zusammenhalt schwächt. Abschnitt drei nimmt eine Begriffsbildung und Objektivierung des sozialen Zusammenhalts vor, um daraus in Abschnitt vier Indikatoren abzuleiten, welche in Beziehung mit der Bildungsverteilung gesetzt werden können. In Abschnitt fünf werden sodann die Ergebnisse der empirischen Analyse präsentiert. Abschnitt sechs fasst zusammen, bietet einen Ausblick auf weitere Forschungsfelder und leitet bildungs- und sozialpolitische Folgerungen ab.

2. Bildung und Demokratie

„...(D)emocracy (in a complex society) is defined as a political system which supplies regular constitutional opportunities for changing the governing officials. It is a social mechanism for the resolution of the problem of societal decision-making among conflicting interest groups which permits the largest possible part of the population to influence these decisions through their ability to choose among alternative contenders for political office.”¹ Bildung ist eine essenzielle Bedingung, um die Teilhabe eines möglichst großen Teils der Bevölkerung an der politischen Entscheidungsfindung zu garantieren.

Demokratie ist allerdings nicht „nur“ ein politisches System, sie ist darüber hinausgehend eine Form des gesellschaftlichen Zusammenlebens, die auf den Grundvorstellungen der Gleichheit und Solidarität basiert.² Abschnitt 2.1 beschäftigt sich mit Bildung als einer Voraussetzung des politischen Systems der Demokratie. Die folgenden zwei Abschnitte zeigen auf, inwieweit Bildung zum Motor von Gleichheit bzw. Ungleichheit wird und was dies für die Demokratie bedeutet.

2.1 Bildung: Eine Voraussetzung für Demokratie?

In seiner Arbeit „Some Social Requisites of Democracy“ (1959) analysiert der US-amerikanische Soziologe und Politikwissenschaftler Seymour Lipset die Bedeutung von wirtschaftlicher Entwicklung für den andauernden Bestand demokratischer Institutionen. Neben den sozialen Voraussetzungen des Grades an Industrialisierung, Wohlstand und Urbanisierung in einer Gesellschaft nimmt Bildung eine Schlüsselrolle für die Stabilität des politischen Systems der Demokratie ein. Denn Bildung ist die Basis zur Ausübung der demokratischen Rechte und Pflichten, die den BürgerInnen das Werkzeug zur aktiven gesellschaftlichen und sozialen Teilhabe zur Verfügung stellt: „Education presumably broadens men’s outlooks, enables them to understand the need for norms of tolerance, restrains them from adhering to extremist and monistic doctrines, and increases their capacity

to make rational electoral choices.“³ Höhere Bildung ermöglicht es den BürgerInnen sich mit komplexen und fortschrittlichen politischen Ansichten zu beschäftigen und unterschiedliche Meinungen zu reflektieren. Eine isolierte, sozioökonomisch benachteiligte Schicht ist ihm zufolge – aufgrund ihrer prekären wirtschaftlichen Lage – für extremistische Ideologien verstärkt empfänglich. Demgegenüber sichert eine breite, finanziell und sozial abgesicherte, gebildete Mittelklasse den Bestand moderater demokratischer Parteien und grenzt extremistische Gruppierungen aus.⁴

Seither haben Lipsets Thesen mannigfaltige empirische Unterstützung bekommen: Robert Barro bestätigt in seinem Artikel „Determinants of Democracy“ (1999) die Bedeutung von Bildung für den Zusammenhalt in einer Demokratie ebenso wie Elias Papaioannou et al. (2005). Glaeser, Ponzetto und Shleifer (2006) untersuchen in ihrem Artikel „Why does Democracy need Education?“ den Zusammenhang zwischen Bildung und Demokratie, indem sie darauf abstellen, dass ein höheres Niveau an Bildung Menschen lehrt, mit anderen auf friedliche Weise zu interagieren. Bildung erhöht die gesellschaftliche Teilhabe, in Form von bürgerschaftlichem Engagement (Ehrenamt) sowie einer hohen Wahlbeteiligung. Diese positiven Auswirkungen von Bildung wiederum stärken Demokratien auch gegenüber diktatorischen Umwälzungen, wie sie anhand unterschiedlicher historischer Perioden seit dem 16. Jahrhundert zeigen (S. 29f).

Die sozialen Faktoren von Demokratie sind nicht isoliert voneinander zu betrachten. Vielmehr bedingen sie sich gegenseitig, wobei Bildung eine fundamentale Rolle einnimmt. Nach Lerner (1958) ist die Entwicklung der Fähigkeit, zu lesen und zu schreiben, eine von drei Phasen in der Evolution der „*participant society*“: „But, literacy performs the key function in the second phase. The capacity to read, at first acquired by relatively few people, equips them to perform the varied tasks required in the modernizing society.“⁵ Bildung ist die Basis der darauffolgenden Phase des Wachstums einer Medienlandschaft, welche wiederum die Verbreitung von Bildung beschleunigt und die Partizipationsmöglichkeiten der BürgerInnen erweitert.

Allerdings ist Bildung zwar eine notwendige, jedoch keine ausreichende Voraussetzung der Demokratie. Denn einerseits erhält der Großteil der Bevölkerung in den – oft von autoritären Regimen geführten – sog. Entwicklungsländern zumeist nicht einmal die fundamentale Ausbildung, die sie zum Lesen und Schreiben befähigt. Andererseits waren in Deutschland und Frankreich – historisch betrachtet Länder mit den höchsten Bildungsniveaus Europas – in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts antidemokratischen Entwicklungen ausgesetzt. Dewey (1916) folgend ist nicht Bildung per se, sondern auch der Charakter von Bildung ausschlaggebend. Wird die individuelle Entfaltung und Entwicklung durch vorwiegend disziplinierende Bildung kanalisiert, so kann das Bildungssystem keine

reflektierenden BürgerInnen mit einem breiten Repertoire an Anschauungen hervorbringen.⁶

Den rein disziplinierenden Charakter hat das Bildungssystem heute – zumindest in der westlichen Welt – hinter sich gelassen. Die – mit den Grundprinzipien der Demokratie nicht zu vereinbarende – Problematik besteht darin, dass Bildung nicht allen BürgerInnen gleichermaßen zu Gute kommt. Castelló-Climent (2006, S. 11) zeigt in seinem Aufsatz „On the Distribution of Education and Democracy“: „...that it is a more equal distribution of education that matters for democracy, that is, the implementation and sustainability of democracies needs the support of the majority of the society.“

2.2 Bildung als Motor der Gleichheit

Ein breiter Zugang zu Bildung in Verbindung mit einem möglichst hohen Bildungsstand der Bevölkerung und hoher Qualität im Bildungssystem kann einer starken Segmentierung und Polarisierung entgegenwirken. Denn ein höheres Bildungsniveau garantiert dem/der Einzelnen ein höheres Einkommen. Es vermindert das individuelle Risiko der Arbeitslosigkeit und der Armutsgefährdung. In einem globalisierten, sich rasch ändernden Umfeld und vor allem in Zeiten der Krise dient Bildung daher als a priori-Auffangnetz.

Die individuellen Erträge durch Bildung, ihre positive Auswirkung auf dem Arbeitsmarkt, wurden bereits extensiv erforscht. Vielfältige Studien belegen einen signifikanten, positiven Einkommensertrag durch Bildung, welcher sich zwischen geschätzten 3% und 8% bewegt.⁷ Mit höherem Bildungsniveau erhöhen sich zudem die Beschäftigungschancen. So liegt der Unterschied zwischen den Beschäftigungsquoten der Bevölkerung mit Pflichtschulabschluss und jener mit Sekundarabschluss im OECD-Durchschnitt bei 14 Prozentpunkten, bei Erreichen eines Hochschulabschlusses erhöht sich die Quote abermals um 10 Prozentpunkte.⁸

Die daraus resultierenden Einkommenssteigerungen großer Teile der Bevölkerung glätten die Verteilung. Zusammen mit einer durch Bildung erreichbaren, allgemeinen Verbesserung der Lebensbedingungen stärkt dies den sozialen Zusammenhalt einer Gesellschaft, deren demokratische Institutionen bzw. die Demokratie selbst.⁹

2.3 Bildung als Motor der Ungleichheit

Das Bestehen eines starken Zusammenhangs zwischen Bildung und sowohl monetären als auch nicht monetären Lebensstandards bedeutet allerdings auch umgekehrt, dass das Bildungssystem bei Fehlen bzw. nicht ausreichendem Vorhandensein ausgleichender Mechanismen zum

Motor der sozialen Selektion werden kann.¹⁰

Die für die schulische und berufliche Laufbahn fundamentalen kognitiven und nicht-kognitiven Fähigkeiten werden in der frühen Kindheit, innerhalb der Familie, erworben. In diesem Lebensabschnitt bilden sich allerdings erhebliche Ungleichheiten in Abhängigkeit vom sozioökonomischen Status heraus.¹¹ Höhere Einkommen bieten den Eltern erhöhte Kapazitäten zur Investition in die Ausbildung ihrer Kinder. Vor allem aber variiert die Qualität der elterlichen Impulse, also das kulturelle Kapital,¹² das Eltern ihren Kindern vermitteln können, erheblich mit ihrem Bildungsniveau. So zeigen beispielsweise Bonke (2003) und Esping-Andersen (2007), dass höher gebildete Eltern um 20% mehr „Entwicklungszeit“ mit ihren Kindern verbringen als schlechter gebildete Eltern. Im Zuge des letzten Jahrzehnts war zudem ein starker Anstieg des väterlichen Zeigengagements in höher gebildeten Haushalten zu beobachten.¹³

Die in den ersten Lebensjahren herausgebildete Ungleichheit verfestigt und verstärkt sich im Zuge der schulischen Laufbahn, oder – wie es James Hackman¹⁴ ausdrückt: „Like it or not, the most important mental and behavioural patterns, once established, are difficult to change once children enter school.“¹⁵ Dieses Argument wird in den verschiedensten Studien bestätigt, welche zeigen, dass Kinder aus benachteiligten familiären Hintergründen insgesamt ein niedrigeres Bildungsniveau erreichen, eine höhere frühzeitige Abbruchwahrscheinlichkeit aufweisen und daher seltener ihre Ausbildung im höheren Sekundarbereich und vor allem im Hochschulbereich fortführen als Kinder von höher Gebildeten.¹⁶

Für Österreich belegen Holczmann und Kührer in ihren Auswertungen des EU-Silc 2006, dass die Bildungsressourcen der Eltern maßgeblich auf die Bildungsentscheidungen der Kinder einwirken, Bildungsabschlüsse also intergenerational vererbt werden und das österreichische Schulsystem dadurch eine stark ausgeprägte Selektivität aufweist. „Gerade die niedrigeren Bildungserwartungen bildungsferner Schichten an ihre Kinder sind bezeichnend für die geringe Bildungsmobilität des österreichischen Schulsystems [...] In den letzten 40 Jahren kann keine signifikante Aufwärtsmobilität zwischen den Bildungsabschlüssen der Eltern und jenen ihrer Kinder festgestellt werden.“¹⁷ Die Autorinnen zeigen weiters die enge Verknüpfung von Bildungsressourcen und Armutslagen und erkennen eine deutliche Armutsspirale.¹⁸

2.4 Konsequenzen für die Demokratie

Was bedeutet das für eine Demokratie? Es bedeutet, dass ein Versprechen nicht eingehalten wurde. Demokratien westlicher Prägung werden häufig als „Meritokratien“ bezeichnet. Dieser Ausdruck besagt, dass an die Stelle von „geerbten“ Reichtümern und Machtstellungen eine Struktur

von durch (Bildungs-)Leistung „verdienten“ Ungleichheiten getreten sei.¹⁹

Der kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung ist der Wettbewerbsgedanke immanent. „Dann kann nicht mehr Gleichheit durch Solidarität, sondern es muss Ungleichheit durch Leistung gerechtfertigt werden.“²⁰ Dieser Verteilungsmodus von Status, Einkommen etc. bildet das „meritokratische Prinzip“

Soziale Ungleichheit erscheint so als Charakteristikum differenzierter Gesellschaften und benötigt Prinzipien der Legitimation. Die daraus abgeleitete Annahme ist, dass soziale Ungleichheit dann akzeptiert wird, wenn die ihr vermeintlich objektiv zugrunde liegenden Kriterien allgemein anerkannt sind. Im Fall der Meritokratie handelt es sich dabei um individuelle Leistung und Fähigkeiten. Die Dominanz des meritokratischen Prinzips in marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaften liegt also einerseits in ihrer Wettbewerbsorientierung begründet, andererseits in der Tatsache, dass „Personen die Tendenz haben, soziale Ungleichheiten eher individuellen Dispositionen als strukturellen Bedingungen zuzuschreiben.“²¹

Bildung bekommt in einem meritokratischen System eine besondere Bedeutung: Noten, Zertifikate, etc. geben Auskunft über die Leistung und die Fähigkeiten des/der Einzelnen. Die im meritokratischen Prinzip vorgesehene Chancengleichheit wird durch die Abkopplung von Unterschieden in Bildung, Status und Einkommen von den Kriterien sozialer Herkunft erreicht. Bereits Dahrendorf (1965) forderte, das meritokratische Prinzip solle zum dominierenden Prinzip in Hinblick auf Bildungsunterschiede und die Verteilung von Positionen und Gütern in der Gesellschaft aufsteigen. Denn Chancengleichheit bedeutet, dass Unterschiede in der „Positionen-, Bildungs- oder Güterausstattung nicht herkunftsspezifisch sind, sondern nur auf unterschiedlichen Leistungen und Fähigkeiten basieren“.²²

Voraussetzung dafür ist aber, dass die Schule gleiche Bedingungen für die Leistungsentfaltung schafft. Das leistet sie jedoch nicht. Rezente Studien weisen darauf hin, dass sich auf der Ebene der Sozialstruktur die auf sozialer Herkunft basierenden Ungleichheiten als persistent erwiesen haben.²³ Schule reproduziert die Ungleichheit der „primären Sozialisation“. Wenn höhere Bildung also nur wenigen zugute kommt, durch Vererbung quasi Elite(n) reproduziert, dann steht sie im Spannungsverhältnis zu demokratischem Denken – weit entfernt von reinen meritokratischen Weihen.

Darüber hinaus würden egalitäre Bildungskonzeptionen darauf achten, dass Ungleiche(s) nicht gleich behandelt wird, sondern gleichwertig, um so von einer liberalen „Chancen- bzw. Ausgangsgerechtigkeit“ hin zu einer, Ausgangsunterschiede ausgleichenden, (egalitären) „Ergebnisgerechtigkeit“ im Bildungswesen zu gelangen.

In unserer Untersuchung wollen wir die Bedeutung der Bildungsverteilung für Demokratien anhand des sozialen Zusammenhalts – die Basis

funktionierender Demokratien – detaillierter erfassen: Wir werden daher zuerst theoretisch – und im Anschluss daran empirisch – unterschiedliche Aspekte des sozialen Zusammenhalts betrachten, wie etwa: Gerechtigkeit, gleiche Teilhabechancen und Integration, Armutsgefährdung und daraus resultierende Ausgrenzung, sowie Solidarität und Engagement.

3. Sozialer Zusammenhalt: Eine Annäherung

Sozialer Zusammenhalt beruht auf Gemeinsamkeiten. Er gründet auf gemeinsamen Werten und Normen und auf gemeinsamen Lebensumständen und ist somit eine Grundvoraussetzung der Demokratie. Es handelt sich um gesellschaftliche bzw. gemeinschaftliche Verbundenheit, welche sich in der Solidarität innerhalb der Gesellschaft konstituiert, also ein „Mit- und Füreinander“ zur Schaffung bzw. Erhaltung von gerechten und ausgeglichenen Lebensbedingungen. Das Ausmaß des sozialen Zusammenhalts lässt sich einerseits an dem Ausmaß der Ungleichheit, der sozialen Spaltung, festmachen: „Je ungleicher die Lebensbedingungen in einer Gesellschaft sind, desto schwächer ist der soziale Zusammenhalt“.²⁴ Andererseits sind vor allem auch „...der Bürgersinn, die Gemeinwohlorientierung und bürgerschaftliches, soziales Engagement jenseits von Markt und Staat...“²⁵ von zentraler Bedeutung. So definiert auch der Europarat sozialen Zusammenhalt als „...die Fähigkeit einer Gesellschaft, das Wohlergehen aller ihrer Mitglieder zu gewährleisten, Diskrepanzen zu verringern und Polarisierung zu vermeiden. Eine zusammenhaltende Gesellschaft ist eine unterstützende Gemeinschaft von freien Individuen, welche diese Ziele nach demokratischem Verständnis verfolgen“.²⁶

Gemäß der vorgenommen Begriffsbildung und unter Berücksichtigung unserer grundlegenden Fragestellung zum Zusammenhang von Bildung und sozialer Kohäsion lassen sich die folgenden Parameter zur Objektivierung des sozialen Zusammenhalts ableiten:²⁷

1) Armut und Ausgrenzung:

- Einkommensverteilung;
- Armutsgefährdung.

Der direkte Effekt von Bildung auf die individuellen Erträge wird in der Einkommensverteilung sichtbar: Ein gleichmäßigeres, höheres Bildungsniveau der Bevölkerung verringert Segmentierung und Einkommenspolarisierung (vgl. Abschnitt 2). Je ungleicher die elterlichen Kapazitäten zur Investition in die Bildung der Kinder sind – d. h. die vergangene Einkommensverteilung –, desto ungleicher wird auch die zukünftige Einkommensverteilung. Esping-Andersen (2008) zeigt erhebliche Länderunterschiede in diesem Zusammenhang auf.

Der Einkommenseffekt ist an den obersten und untersten Rändern der Verteilung besonders ausgeprägt. Kinderarmut erhöht die Wahrschein-

lichkeit des frühzeitigen Schulausstiegs, mindert die durchschnittlichen Bildungsjahre und hat daher ungünstige Konsequenzen auf das Bildungsniveau, das Einkommen und die Beschäftigungssituation im Erwachsenenalter. Daraus ergibt sich eine Unterinvestition in Bildung am untersten und eine Überinvestition an den oberen Enden der Verteilung: „... The society is under-investing in a sizable share of its children (and possibly also over-investing in some).“²⁸ Egalitäre Bildungsstrukturen sind in der Lage, die „geerbte Benachteiligung“ zum Teil auszugleichen, während sie in elitären Strukturen verfestigt und verstärkt wird.

2) Gerechtigkeit, gleiche Teilhabechancen und Integration:

- Langzeitarbeitslosigkeit;
- Kinderbetreuung;
- Frauenbeschäftigungsquote.

Hohe Langzeitarbeitslosigkeitsquoten zeigen, dass es einem Teil der Gesellschaft nicht möglich ist, sich am Erwerbsleben zu beteiligen und sich vermittelt darüber in der Gesellschaft zu integrieren. Zudem handelt es sich um ein Anzeichen geringer gemeinschaftlicher Solidarität, wenn die langfristige Ausgrenzung Einzelner von der Gesellschaft hingenommen bzw. ignoriert wird. Wie in Abschnitt 2 dargestellt, dient ein angemessenes Bildungsniveau als „a priori-Auffangnetz“, ein breiter Zugang zu Bildung kann also Langzeitarbeitslosigkeit reduzieren.

Vorschulische Kinderbetreuung kann als Institution innerhalb des Bildungssystems betrachtet werden, welche zum frühestmöglichen Zeitpunkt Ungleichheit ausgleichen soll. In Anbetracht der im Abschnitt 2 dargestellten Bedeutung der Entwicklung der kognitiven und nicht-kognitiven Fähigkeiten in den ersten Lebensjahren ist Kinderbetreuung ein zentraler, wenn nicht sogar der am stärksten wirksame Beitrag zur Schaffung von Zugangs- und Ergebnisgerechtigkeit. Denn nach Carneiro und Heckman (2003) sind die Erträge aus Bildungsinvestitionen umso höher, desto früher sie stattfinden. Zudem zeigt Card (1999), dass die marginalen sozialen Erträge für jene am höchsten sind, welche die höchste Abbruchwahrscheinlichkeit aufweisen. „... (A) strong start in early childhood is sine qua non not only for successful schooling, but also beyond.“²⁹

Natürlich ist nicht nur das quantitative Angebot relevant, sondern vor allem die Qualität der angebotenen Leistungen. Denn eine entsprechende Nutzung von Kinderbetreuungseinrichtungen wird nur dann erfolgen, wenn Eltern ausreichend Vertrauen in die bereitgestellten Einrichtungen entwickeln. Aus diesem Grund ist der in unserer Analyse verwendete Indikator jener der Inanspruchnahme der bereitgestellten Kinderbetreuungseinrichtungen.

Ein ausreichendes und qualitativ hochwertiges Angebot an Kinderbetreuung trägt außerdem zur Förderung der Frauenerwerbstätigkeit bei, stärkt somit die Geschlechtergerechtigkeit und erleichtert die Vereinbar-

keit von Familie und Beruf. Vorteilhaft ist dies vor allem für AlleinerzieherInnen, weil sie dadurch die Möglichkeit erlangen, nach einer Schwangerschaft rasch wieder eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, so rasch wieder ins Erwerbsleben integriert werden und den Lebensstandard der Familie steigern und sichern können. Studien zufolge ist der wirksamste Schutz gegen Kinderarmut und darüber vermittelte Bildungsarmut ein Erhöhen der Frauenerwerbsquote: „Das Ausmaß der Kinderarmut hängt sehr stark davon ab, ob Mütter erwerbstätig sind. Wo dies der Fall ist, schrumpft das Armutsrisiko drastisch, in Zwei-Eltern-Familien sogar bis auf ein vernachlässigbares Niveau. Die beneidenswerten skandinavischen Ergebnisse sind in Wirklichkeit weniger eine Folge großzügiger Sozialtransfers als die Konsequenz daraus, dass nahezu alle Mütter erwerbstätig sind. Die Erwerbsquote alleinerziehender Mütter in Dänemark und Schweden liegt bei 80 Prozent; in Großbritannien und in den Vereinigten Staaten hingegen ist sie extrem niedrig – ein entscheidender Grund für die extrem hohen Armutsraten dieser Länder. Das Risiko von Kinderarmut in einem typischen OECD-Land steigt um den Faktor drei oder vier (in Zwei-Eltern-Haushalten), wo Mütter nicht erwerbstätig sind.“³⁰

Alles in allem stärken ein adäquates Kinderbetreuungsangebot und die Erwerbstätigkeit von Frauen den sozialen Zusammenhalt. Wir erwarten daher, dass Länder mit egalitären Bildungsstrukturen ein breites Betreuungsangebot in Anspruch nehmen, was sich außerdem in einer höheren Frauenerwerbsquote niederschlagen wird.

3) Solidarität und Engagement:

Bürgerschaftliches Engagement setzt auf der Ebene des/der Einzelnen an, kann eine gemeinwohlorientierte Mitgliedschaft in Vereinen bedeuten, aber auch politische Aktivitäten (außerhalb des konventionellen Parteiensystems).³¹ Es zeigt, inwieweit die BürgerInnen bereit sind, etwas für den sozialen Zusammenhalt zu tun.

Der Begriff der Zivilgesellschaft hingegen bezieht sich auf die gesellschaftliche Dimension. Sie versteht sich als Kontrollinstanz gegenüber dem Staat und der Verwaltung einerseits und als „Ideengeberin und Ort der Übereinkunft für gemeinsame Werte und Normen.“ (ibid)

4. Hypothese, Daten und Methodik

Wir, die Autorinnen, wollen in diesem Papier den Fragen nachgehen, inwieweit die demokratischen Grundvorstellungen der Gleichheit und Solidarität innerhalb des Bildungssystems verwirklicht sind und inwieweit deren Bestehen oder Fehlen, d. h. die Art und Weise der Verteilung von Bildung, den sozialen Zusammenhalt beeinflusst, ihn also stärken oder schwächen kann.

Als Maß für die Gerechtigkeit eines Schulsystems dient uns die Ver-

teilung von Bildung innerhalb einer Gesellschaft. Im Speziellen betrachten wir die Zahl der Personen mit Pflichtschul-, Sekundar- oder Tertiärabschluss. Ein elitäres Schulsystem wird durch viele Pflichtschul- und wenige Tertiärabschlüsse gekennzeichnet sein, was bedeutet, dass der Zugang zu hoher Bildung einigen wenigen Gesellschaftsmitgliedern vorbehalten ist. Hingegen deutet eine eher gleichmäßige Verteilung der Bevölkerung auf die unterschiedlichen Bildungsniveaus auf ein gerechtes, egalitäres Schulsystem, da dies darauf hinweist, dass jeder und jede über die gleichen Möglichkeiten im Zuge seiner/ihrer Schullaufbahn verfügt bzw. bestehende Ausgangsunterschiede (d. h. Ergebnissgerechtigkeit) sogar ausgeglichen werden.

Die Datengrundlage bildet der „European Social Survey“ (ESS), eine frei verfügbare Sozialerhebung³² mit dem Ziel, die langfristige Entwicklung der Einstellungen und des Verhaltens im europäischen sozialen, politischen und moralischen Kontext abzubilden sowie zur Verbesserung der Verfügbarkeit und Qualität von vergleichbaren, europäischen Sozialdaten beizutragen. Der ESS wurde 2001 gegründet und stellt zur Zeit Daten von 32 europäischen Ländern³³ zur Verfügung. Die Erhebung besteht jeweils aus einem Kernmodul und rotierenden Modulen, welche sich unterschiedliche Hauptthemen zum Gegenstand machen. Wir ziehen das aktuelle, dritte Modul mit dem Fokus auf individuelle und soziale Wohlfahrt sowie auf die Wahrnehmung der individuellen Lebenslaufbahn heran, welches Daten aus dem Jahr 2006 beinhaltet.

Die Auswertung der Verteilung der Bildung erfolgt mittels der Variable des höchsten abgeschlossenen Bildungsniveaus, welche die jeweiligen nationalen Bildungsabschlüsse vereinheitlicht und in vier Gruppen einteilt: kein Pflichtschulabschluss, Pflichtschulabschluss, Abschluss der höheren Sekundarstufe und Hochschulabschluss. Unsere dreiteilige Klassifikation erlangen wir durch die Zuordnung der, zumeist vernachlässigbar kleinen, Gruppe ohne Pflichtschulabschluss zu jener mit Pflichtschulabschluss. Die Länderanzahl reduziert sich im Zuge dieses Schrittes aufgrund der Datenverfügbarkeit auf 22. Die Klassifikation in elitäre und egalitäre Bildungsstrukturen erfolgt mittels eines linear-additiven Index anhand dreier, für ein egalitäres System bestimmenden Kriterien, mit jeweils unterschiedlicher Gewichtung (siehe Tabelle 1).

ESS bietet zudem die Möglichkeit der Identifizierung von benachteiligten Gruppen. So erfolgt mittels der entsprechenden Variablen eine Auswertung des höchsten abgeschlossenen Bildungsniveaus nach Alter, Geschlecht, Ausbildung der Eltern und Haushaltstyp. Die zur Abbildung des sozialen Zusammenhalts verwendeten Indikatoren stammen fast ausschließlich aus der Eurostat-Database,³⁴ welche als eine der besten verfügbaren Quellen für aggregierte, vergleichbare europäische Kontextdaten für ESS-NutzerInnen beschrieben wird.³⁵ In Anlehnung an die in Ab-

schnitt 3 definierten Parameter zur Objektivierung des sozialen Zusammenhalts fasst Tabelle 2 die verwendeten Indikatoren zusammen.

Tabelle 1: Kriterien der Indexbildung

Kriterium	Quantifizierung	Gewichtung
Möglichst geringer Anteil an Pflichtschulabschlüssen	Aufsteigende Sortierung nach Pflichtschulabschlüssen	0,50
Gleichverteilung der Bildungsabschlüsse	Aufsteigende Sortierung nach dem Absolutwert der Differenz zwischen Pflichtschulabschlüssen und mittleren Abschlüssen bzw. zwischen mittleren und Hochschulabschlüssen	0,25
Möglichst hoher Anteil an Tertiärabschlüssen	Absteigende Sortierung nach Tertiärabschlüssen	0,25

Tabelle 2: Indikatoren des sozialen Zusammenhalts

Indikator	Erklärung	Datenquelle
Einkommensquintilverhältnis	Verhältnis des Einkommens der 20% der Bevölkerung mit dem höchsten Einkommen (oberstes Quintil) zu jenem der 20% mit dem niedrigsten Einkommen (unterstes Quintil); Grundlage ist das verfügbare Äquivalenzeinkommen	Eurostat ³⁶
Armutsgefährdungsquote	Anteil an Personen mit einem verfügbaren Einkommen unter 60% des nationalen Medianeinkommens	Eurostat ³⁷
Langzeitarbeitslosenquote	Anteil der Langzeitarbeitslosen (>12 Monate nach ILO-Definition) an der aktiven Erwerbsbevölkerung	Eurostat (Labor Force Survey) ³⁸
Frauenbeschäftigungsquote	Anteil der beschäftigten Frauen an der aktiven Erwerbsbevölkerung; Vollzeitäquivalente	Eurostat (Labor Force Survey)
Kinderbetreuung	Anteil der 0- bis 2-Jährigen und der 3- bis 6- bzw. 7-Jährigen (Schuleintrittsalter variiert) in Kinderbetreuungseinrichtungen	Eurostat ³⁹
Anteil an Personen in gemeinnützigen Vereinen	Auswertung ESS; Variable „worked in an organisation or association?“	ESS

5. Ergebnisse der Analyse

Die empirische Analyse der Fragestellungen erfolgt in zwei Teilen. Zuerst betrachten wir die Verteilung der Bildung innerhalb der Bevölkerung von 22 europäischen Volkswirtschaften. Aufgrund der Anzahl an Personen mit Pflichtschul-, Sekundar- oder Tertiärabschlüssen erfolgt eine Klassifikation der Bildungsstrukturen in egalitäre und elitäre Systeme. Zudem gliedern wir die Personen in den einzelnen Bildungsniveaus nach Alter, nach Geschlecht, nach der Bildung der Eltern und nach dem Haushaltstyp. Im zweiten Teil des Abschnittes setzen wir die erlangten Ergebnisse der Klassifikation in Beziehung mit den Indikatoren des sozialen Zusammenhalts, um zu untersuchen, in welcher Art und Weise sich Bildung und das zentrale Element einer Demokratie einander bedingen.

5.1 Die Verteilung von Bildung

Abbildung 1 zeigt die Ergebnisse der Reihung der europäischen Volkswirtschaften gemäß der elitären bzw. egalitären Ausprägung ihrer Bildungsstrukturen. Die einzelnen Anteile der höchsten erreichten Bildungsniveaus, die Indexwerte und die Codes der Ländernamen können der Tabelle A.1 entnommen werden.

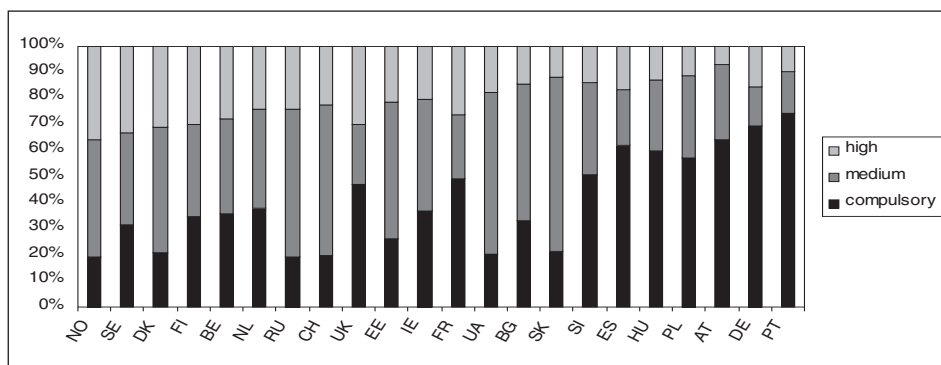
Das Bildungssystem Norwegens weist mit einem kleinen Anteil an Pflichtschulabschlüssen (19%) und einem relativ ausgeglichenen Verhältnis zwischen mittleren und höheren Abschlüssen (45% vs. 36%) die stärksten egalitären Strukturen auf. Danach folgt Schweden, das sich durch eine annähernde Gleichverteilung der drei Bildungsniveaus auszeichnet. Über eindeutig egalitäre Strukturen verfügen außerdem die nordischen Staaten Finnland und Dänemark sowie Belgien und die Niederlande.

Im Mittelfeld befinden sich jene Länder, die entweder einen relativ hohen Anteil an Pflichtschulabschlüssen aufweisen, wie Frankreich (49%) und Großbritannien (47%) oder deren Anteile an Pflicht-, Sekundar- und Hochschulabschlüssen stark differieren, wie in der Schweiz (20% vs. 58% vs. 23%), Spanien (26% vs. 53% vs. 21%), Irland (37% vs. 42% vs. 21%), der Ukraine (21% vs. 62% vs. 18%), Bulgarien (33% vs. 53% vs. 14%) und der Slowakei (21% vs. 67% vs. 12%).

Portugal weist mit einem Anteil von 74% den höchsten Anteil an Personen auf, welche nur das verpflichtende Bildungsniveau erreichen. Danach folgen Deutschland (70%), Österreich (64%), Spanien (62%), Ungarn (60%), Polen (57%) und Slowenien (51%).

Österreich nimmt im Zuge unseres Ländervergleichs den vorletzten Platz ein und ist somit durch eindeutig elitäre Bildungsstrukturen gekennzeichnet. Dies liegt vor allem in der Tatsache begründet, dass Österreich die mit Abstand geringste AkademikerInnenquote (7%) aufweist, aber

Abbildung 1: Die Verteilung der Bevölkerung nach dem höchsten abgeschlossenen Bildungsniveau



Quelle: eigene Auswertung ESS.

auch einen relativ hohen Anteil an Pflichtschulabschlüssen (64%). Die österreichischen und deutschen Bildungsstrukturen sind durch ein duales Ausbildungssystem charakterisiert. Die relativ hohen Anteile an Pflichtschulabschlüssen ergeben sich durch die Zuordnung der Lehrausbildung zum Pflichtschulbereich, wodurch aber die Essenz dieser Resultate nicht übersehen werden darf: Mehr als zwei Dritteln der Bevölkerung ist der Weg zu höherer Bildung versperrt bzw. wesentlich erschwert.

Im Hinblick auf die Verwirklichung der demokratischen Grundvorstellungen der Gleichheit und der Solidarität sind ein besonders hoher Anteil an Pflichtschulabschlüssen und eine ungleiche Verteilung der erreichten Bildungsniveaus als bedenklich zu interpretieren. Denn der frühzeitige Ausschluss eines Großteils der Bevölkerung lässt auf einen hohen Grad an Selektion im Bildungssystem schließen. Zudem ist eine relativ kleine AkademikerInnenquote ein Indiz, dass nur den Eliten eines Landes der Zugang zu höchster Bildung offensteht. Ergebnisgerechtigkeit ist daher keineswegs realisiert.

Die Betrachtung der höchsten Bildungsabschlüsse nach Alter zeigt über alle Länder hinweg eine klare Tendenz in Richtung eines insgesamt höheren Bildungsniveaus der Bevölkerung.⁴⁰ In jeder der Volkswirtschaften ist der Anteil an Pflichtschulabschlüssen in der Kohorte der über 60-Jährigen deutlich höher als unter den 20- bis 40-Jährigen. Zugleich ist die AkademikerInnenquote in 15 der 22 Länder unter den 20- bis 40-Jährigen und in sieben Ländern unter den 40- bis 60-Jährigen am höchsten. In Norwegen, wo der Anteil an Hochschulabschlüssen der über 60-Jährigen bei 21% und der 20- bis 40-Jährigen bei 47% liegt, fand die prägnanteste Entwicklung statt: Beinahe die Hälfte der Kohorte der 20- bis 40-Jährigen verfügt im Jahr 2006 über einen Hochschulabschluss. Neben den ebenfalls vorteil-

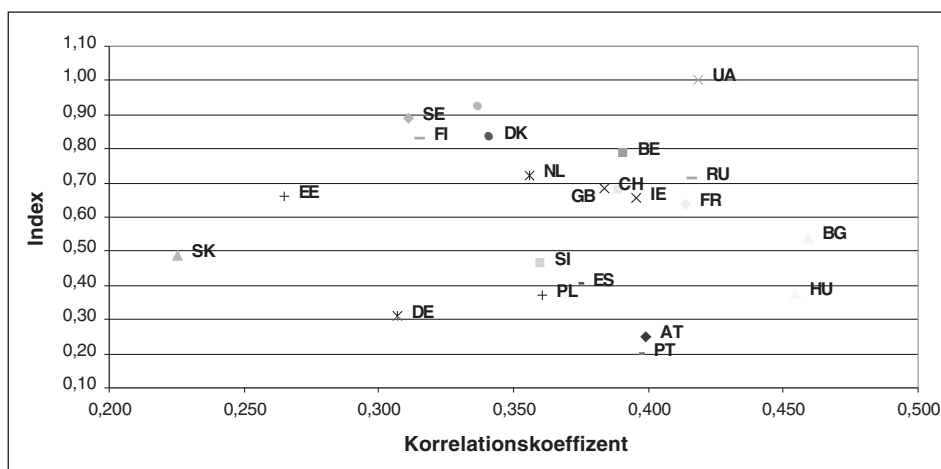
haften Veränderungen in Schweden, Frankreich, Großbritannien und den Niederlanden ist vor allem ein Aufholttrend der osteuropäischen Länder zu bemerken. So liegen die jeweiligen Anteile an Hochschulabschlüssen der über 60-Jährigen bei nur 3% und der 20- bis 40-jährigen bei 22% in Polen, bei 14% bzw. 28% in der Ukraine und bei 8% bzw. 22% in Slowenien. Die geringsten Veränderungen sind in den mitteleuropäischen Staaten Österreich, Deutschland und Schweiz sowie in Estland, Bulgarien und Ungarn zu beobachten.

Die Analyse der höchsten Bildungsabschlüsse nach Geschlecht (vgl. Tabelle A2) liefert ein im Großen und Ganzen erfreuliches Bild. Nur in sechs Ländern (Österreich, Schweiz, Deutschland, Irland, Niederlande, Ukraine) ist die AkademikerInnenquote der Männer höher als jene der Frauen. In sieben Ländern (Belgien, Dänemark, Spanien, Frankreich, Großbritannien, Ungarn, Slowakei) sind die AkademikerInnenquoten der Frauen und Männer annähernd gleich. In neun Ländern (Bulgarien, Estland, Finnland, Norwegen, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowenien) ist der Anteil der Frauen mit Hochschulabschluss größer als jener der Männer. Die Bildungssituation der Frauen in den nordischen Ländern Schweden, Norwegen, Finnland und Dänemark sowie in Belgien und Russland zeigt, dass das Bestehen von egalitären Bildungsstrukturen positiv zur Schaffung von Geschlechtergerechtigkeit beiträgt.

Gemäß unserer Hypothese werden ungleiche soziale Strukturen durch elitäre Schulsysteme verfestigt. Dies wird durch die Betrachtung des höchsten abgeschlossenen Bildungsniveaus in Abhängigkeit der Bildung der Eltern bestätigt. Abbildung 2 zeigt, dass die intergenerationale Vererbung von Bildung – gemessen anhand des Korrelationskoeffizienten⁴¹ zwischen der höchsten Bildung von Eltern und Kindern – umso stärker ist, desto elitärer die Bildungsstrukturen sind, d. h. umso geringer der Index ist. Die europäischen Länder lassen sich grob in drei Gruppen einteilen: In Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden und den Niederlande, jenen Ländern mit den höchsten Indexwerten, ist der Zusammenhang sehr gering ausgeprägt. Frankreich, Großbritannien, Irland und die Schweiz sind sowohl hinsichtlich der Bildungsverteilung als auch der Vererbung von Bildung dem Mittelfeld zuzuordnen, wohingegen Ungarn, Österreich, Polen, Portugal, Slowenien und Spanien in beiden Bereichen eher stärkere Ausprägungen aufweisen.⁴²

5.2 Bildung und sozialer Zusammenhalt

In Dänemark, Schweden, Finnland und den Niederlande geht die egalitäre Struktur des Bildungssystems einher mit einer geringen Einkommenspolarisierung (vgl. Abbildung 3). Das Einkommensquintilverhältnis liegt hier zwischen 3,5 und 4. Demgegenüber erzielt das oberste Quintil

Abbildung 2: Höchstes abgeschlossenes Bildungsniveau nach der Bildung der Eltern

Quelle: eigene Auswertung ESS.

in Portugal das 6,8-fache Einkommen des untersten Quintils, in Spanien, Polen und Ungarn das rund 5,5-fache.

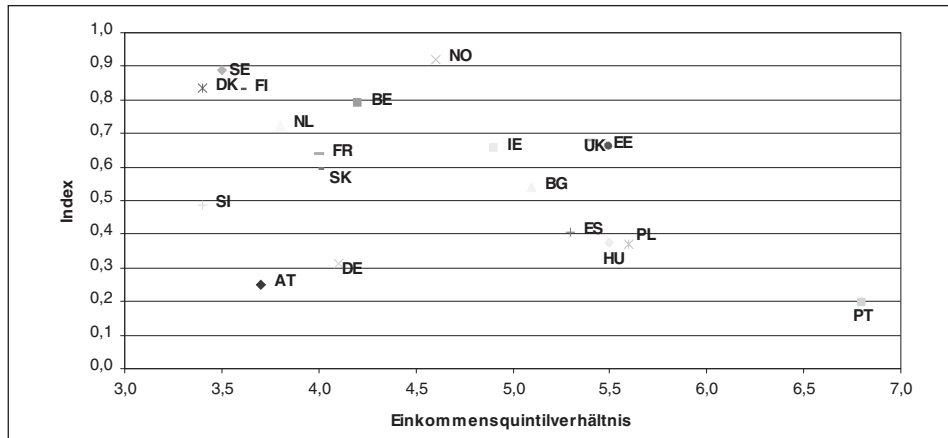
Die Ländergruppierungen verstärken sich bei Betrachtung der Armutsgefährdungsquote (vgl. Abbildung 4), was bestätigt, dass die Einkommenseffekte von Bildung an den Rändern der Verteilung besonders ausgeprägt sind. Im oberen linken Bereich befinden sich wiederum Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden und die Niederlande. Der rechte Teil wird dominiert durch Länder mit eindeutig elitären Bildungsstrukturen wie Spanien, Polen, Portugal und Ungarn.

Österreich weist mit einem Einkommensquintilverhältnis von 3,7 und einer Armutsgefährdungsquote von 13% im europäischen Vergleich niedrige Werte auf. Sowohl bei der Einkommensverteilung als auch bei der Armutsgefährdung nimmt Österreich somit eine, hinsichtlich seiner elitären Bildungsstrukturen, untypische Position ein, welche auf das umfassende System sozialer Transferleistungen rückführbar ist. Dieses ist darauf ausgerichtet, soziale Härtefälle durch monetäre Leistungen ex post abzumildern. Allerdings ist die bedeutende Rolle der Bildung innerhalb der Sozialpolitik, wodurch soziale Missstände ex ante ausgeschaltet werden können, in Österreich nicht etabliert. Während die skandinavischen Länder ihre Bildungssysteme in den letzten zehn Jahren mit dem Ziel der Chancen- und Ergebnisgerechtigkeit reformierten, blieben in Österreich elitäre Strukturen bestehen. So ist der Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben am BIP in Österreich zwischen 1995 und 2005 sogar gesunken und liegt unter dem OECD-Schnitt, in Dänemark und Schweden ist er deutlich angestiegen.⁴³

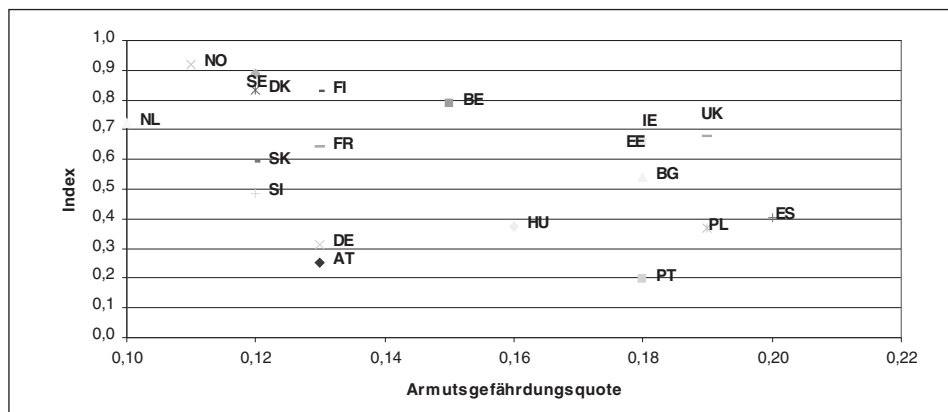
Das hohe Maß an Gerechtigkeit und gleichen Teilhabechancen in den nordischen Ländern schlägt sich auch in der Frauenbeschäftigung bzw. der Höhe der Langzeitarbeitslosigkeit nieder. Während in Dänemark, Norwegen und Schweden nur rund 1% der Arbeitslosen langfristig aus dem Erwerbsleben ausgegrenzt sind, sind es in der Slowakei über 10%, in Polen 8% und in Bulgarien 5%. In Österreich ist die Quote der Langzeitarbeitslosigkeit mit 1,3% relativ niedrig. Außerdem sind in Dänemark, und Schweden über 70% der Frauen in den Arbeitsmarkt integriert. In Spanien, Polen und Ungarn beläuft sich die Frauenbeschäftigungsquote nur auf rund 50%. In Österreich liegt sie bei 63%.

Die Inanspruchnahme der Kinderbetreuung (vgl. Abbildung 5) heute stellt ein Indiz für die Bildungsverteilung der Zukunft dar. Trotzdem sind bei der kontemporären Gegenüberstellung eindeutige Trends zu erkennen. Die Betreuung in der Form des Kindergartens ist in beinahe allen europäischen Ländern anerkannt. Die Quoten liegen durchwegs über 70%, nur in Polen gehen nur 28% der 3- bis 6-Jährigen in den Kindergarten. Erhebliche Länderunterschiede ergeben sich bei der frühkindlichen Betreuung: In Dänemark, den Niederlanden, Schweden und Belgien werden Herkunftsunterschiede so früh wie möglich ausgeglichen, um eine gerechtere Verteilung der Bildung innerhalb der Bevölkerung zu erreichen. Dementsprechend liegen die Kinderbetreuungsquoten der 0- bis 2-Jährigen bei 73%, 45%, 44% bzw. 40%. Findet allerdings der Großteil der frühkindlichen Erziehung im Elternhaus statt, so werden bestehende monetäre und nicht-monetäre Ressourcenausstattungen reproduziert und im Zuge der Bildungslaufbahn verfestigt. Dies wird deutlich anhand der vernachlässigbar niedrigen Kinderbetreuungsquoten in Polen (2%), Österreich (4%) und in Ungarn (5%) in diesem Alterssegment.

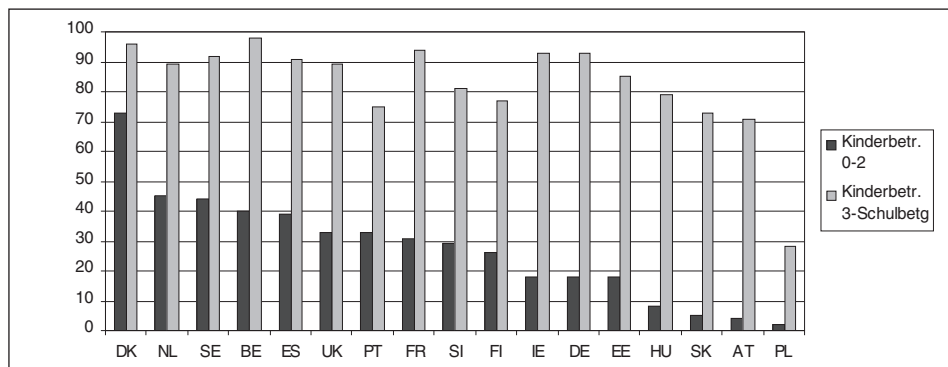
Frühkindliche Betreuung fördert die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Dies wird bei der Betrachtung der Bildungsverteilung nach Haushaltstypen deutlich. In Dänemark, wo die Inanspruchnahme an frühkindlicher Betreuung am höchsten ist, liegt die AkademikerInnenquote unter den Einpersonenhaushalten bei 28%, bei 30% unter den Familien ohne Kinder, bei 29% unter den Alleinerzieher/innen und bei 33% unter den Familien mit Kindern. Es bestehen also kaum Unterschiede in den Anteilen zwischen den Haushaltsformen. Ähnliche Resultate ergeben sich auch für Schweden, die Niederlande und Belgien. Länder mit eindeutig elitären Bildungsstrukturen und einem geringen Angebot an Kinderbetreuung zeigen eine bedeutend andere Struktur. Die AkademikerInnenquote ist am höchsten unter den Einpersonenhaushalten (Deutschland 16%, Österreich 11%) und in Familien ohne Kinder (Polen 12%, Ungarn 15%). Hingegen ist die Situation für AlleinerzieherInnen, welche besonders auf Betreuung angewiesen sind, in Polen (2%), Deutschland (5%) und in Österreich (6%) prekär, denn sie weisen hier außerdem die höchsten

Abbildung 3: Einkommensverteilung

Quelle: eigene Auswertung ESS, Eurostat.

Abbildung 4: Armutsgefährdung

Quelle: eigene Auswertung ESS, Eurostat

Abbildung 5: Kinderbetreuung

Quelle: Eurostat.

Anteile an Pflichtschulabschlüssen auf. Auch Familien mit Kinder sind deutlich schlechter gestellt (Polen 11%, Österreich 6%, Ungarn 12%). Ein nicht ausreichendes Betreuungsangebot beeinflusst die Bildungswegentscheidung der Eltern – vor allem aber der Frauen, welche die Gruppe der AlleinerzieherInnen hauptsächlich ausmachen – und bestimmt somit die berufliche Laufbahn und das zukünftige Einkommen. Es ist daher nicht verwunderlich, dass auch die Frauenbeschäftigungsquote in Dänemark mit 73% die höchste bzw. in Polen mit nur 48% die niedrigste ist.

Zuletzt ist das bürgerschaftliche Engagement (vgl. Tabelle A4) eine unverzichtbare Bedingung für den sozialen Zusammenhalt. Umso höher das Bildungsniveau eines Großteils der Bevölkerung, umso größer ist die Zahl an Personen, welche in der Lage sind, ihre demokratischen Rechte und Pflichten auszuüben und aktiv am gesellschaftlichen und sozialen Leben teilzunehmen. So waren in Finnland im Jahr 2006 34% der Bevölkerung in gemeinwohlorientierten Vereinen und Organisationen engagiert, in Schweden und Norwegen waren es 27%, in Dänemark 26% und in Belgien 27%. Hingegen ist bürgerschaftliches Engagement in Bulgarien, Polen, Portugal, Slowenien, der Ukraine und Ungarn mit einem unter 5% liegenden entsprechenden Anteil kaum vorhanden. In Österreich engagierte sich ein relativ großer Teil der Bevölkerung (27%).

6. Conclusio und Ausblick

Die demokratischen Grundvorstellungen der Gleichheit und Solidarität sind nur in einem Teil der europäischen Staaten verwirklicht. In Norwegen, Schweden, Dänemark, Finnland und Belgien werden bestehende soziale Ungleichheiten im Zuge der Schullaufbahn ausgeglichen, d. h. Zugangs- und Ergebnisgerechtigkeit sind weitestgehend verwirklicht. Diese Länder sind daher durch egalitäre Bildungsstrukturen gekennzeichnet. Portugal, Polen, Österreich, Ungarn, Slowenien, Spanien und Deutschland weisen hingegen deutliche Selektivität innerhalb der Bildungssysteme auf, ungleiche soziale Strukturen werden verfestigt und verstärkt.

Die Länder beider Gruppen nehmen im Zuge der Gegenüberstellung der Bildungsverteilung und der Indikatoren des sozialen Zusammenhalts wiederholt die gleichen Positionen ein. Somit konnte die Hypothese, dass benachteiligende Bildungsstrukturen lebenslange Ausgrenzung zur Folge haben, belegt werden. Nicht geklärt ist allerdings die Kausalität des Zusammenhangs. Eine eingehende Analyse der Zusammenhänge zwischen der Bildungsverteilung und jedem einzelnen Indikator des sozialen Zusammenhalts wäre hierfür erforderlich.

Was die Arbeitsgruppe „Alternative Wirtschaftspolitik“, ein Zusammenschluss von kritischen WirtschaftswissenschaftlerInnen und GewerkschafterInnen, die Wirtschaftspolitik für sozialen Ausgleich forcieren, in ihrem

Memorandum (2009) für das deutsche Bildungssystem feststellt, lässt sich also auf das österreichische übertragen: Die Bildungsstaatlichkeit der beiden Länder ist gemäß Esping-Andersens Wohlfahrtsstaatenklassifikation im internationalen Vergleich immer noch fest in einem konservativen Wohlfahrtsstaatsmodell verwurzelt. Nach Esping-Andersen sind Bildungssysteme inhärent mittelständische Institutionen, welche nie vollkommene Chancen- und Ergebnisgerechtigkeit gewährleisten können. Nur durch die Beseitigung von Armut als grundlegendem Übel ist die Basis für Gleichheit und Gerechtigkeit zu schaffen.⁴⁴

Es scheint u. E. übertrieben, der Bildung jegliche ausgleichende Wirkung abzusprechen. Dies steht außerdem in Widerspruch mit unseren erlangten Ergebnissen. Jedoch besteht umfassender Raum für weitere Analysen, welche die Möglichkeiten und Grenzen von Bildung in diesem Zusammenhang aufzeigen. Wobei die Möglichkeiten deutlich an der Entwicklung der skandinavischen Länder ersichtlich sind, aber auch die Grenzen. Denn das hohe Maß an sozialem Zusammenhalt in diesen Ländern wird nicht nur durch egalitäre Bildungsstrukturen erreicht, sondern durch eine umfassende Sozial- und Gesellschaftspolitik, welche umfassende Kinderbetreuung, Geschlechtergerechtigkeit etc. miteinbezieht.

Anmerkungen

¹ Lipset (1959) 71.

² Selbstverständlich bedingen beide Aspekte der Demokratie einander und können nicht isoliert betrachtet werden.

³ Lipset (1959) 71.

⁴ Ebendort 83.

⁵ Lerner (1958) in Lipset (1959) 82.

⁶ Lipset (1959) 79.

⁷ Bedeutende Beiträge in dem Bereich der individuellen Erträge von Bildung stammen von Angrist und Krueger (1991), Card (1999), Conneely und Uusitalo (1997), Harmon und Walker (1995), Ashenfelter und Rouse (1998), Miller et al. (1995).

⁸ Machin (2006) 16.

⁹ Bock-Schappelwein (2009) 2.

¹⁰ Machin (2006) 5.

¹¹ Zahlreiche Studien, welche vor allem Testergebnisse der Kinder vor Schuleintritt betrachten, belegen signifikante Unterschiede in Abhängigkeit des familiären Hintergrunds, siehe beispielsweise Currie (2001) und Meyers et al. (2004) sowie deren erhebliche Auswirkungen auf den weiteren schulischen Erfolg.

¹² Bourdieu, Passeron (1971).

¹³ Esping-Andersen (2008) 8.

¹⁴ James Hackman beschäftigte sich ausführlichst mit der Bedeutung der frühkindlichen Entwicklungen, er betont vor allem die Relevanz von nicht-kognitiven Fähigkeiten.

¹⁵ Machin (2006) 10.

¹⁶ Siehe z. B. Currie (1995); Gregg und Machin (2001); Schütz, Ursprung und Wößmann (2005), Feinstein (2004).

- ¹⁷ Holczmann, Kühner 82008) 106.
- ¹⁸ Ebendort 112.
- ¹⁹ Netter et al. (2008) 480.
- ²⁰ Meulemann zit. nach Hadjar (2008) 12.
- ²¹ Waterman zit. nach Hadjar (2008) 13.
- ²² Ebendort 14.
- ²³ Netter et al. (2009).
- ²⁴ Heilbüt (2009) 4.
- ²⁵ MfASGF Brandenburg (2008c).
- ²⁶ Heilbüt (2009) 7.
- ²⁷ Es ist uns bewusst, dass die hier vorgenommene Abbildung des sozialen Zusammenhalts keinesfalls abschließend ist. Von weiterer Relevanz sind unter anderem Aspekte der subjektiven Lebenszufriedenheit, Gesundheit und Kriminalität. Eine detaillierte Ausführung bietet Heilbüt (2008).
- ²⁸ Esping-Andersen (2008) 7.
- ²⁹ Ebendort 11.
- ³⁰ Esping-Andersen (2003).
- ³¹ Heilbüt (2009) 20f.
- ³² Der ESS wird finanziert durch die europäische Kommission, die europäische Wissenschaftsstiftung und nationalen Finanzierungseinheiten. Geführt wird das Projekt vom zentralen Koordinationsteam, unter der Leitung von Roger Jowell (Centre for Comparative Social Surveys, City University, UK). Weitere beteiligte Institute sind (Norwegen), GESIS (Deutschland), SCP (Niederlande), ESADE, Universität Ramon Llull (Spanien), University of Leuven (Belgien), University of Ljubljana (Slowenien).
- ³³ Zu den beteiligten Staaten zählen neben den EU-27 (außer Lettland und Malta), Israel, Norwegen, Russland, die Schweiz, die Türkei und die Ukraine.
- ³⁴ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database.
- ³⁵ Um Messfehler zu minimieren und so die Qualität der Ergebnisse zu gewährleisten, beschränken wir uns soweit wie möglich auf die Eurostat-Datenbank als Datenquelle, Arnesen et al. (2007) 163.
- ³⁶ http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_di11&lang=de.
- ³⁷ http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li02&lang=de.
- ³⁸ http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_upgal&lang=de.
- ³⁹ EU Silc 2006.
- ⁴⁰ Die Kohorte der unter 20-Jährigen wird hier nicht betrachtet, denn hier ist die AkademikerInnenquote natürlich verschwindend klein bzw. in den meisten Ländern null.
- ⁴¹ Für alle Länder ist der Korrelationskoeffizient zum 5%-Niveau signifikant.
- ⁴² Der hier dargestellte Zusammenhang soll eine Tendenz abbilden. Die genaue Höhe der Werte ist nicht von Relevanz, vor allem da sie nicht in der Lage sind, sonstige Einflussfaktoren, wie z. B. institutionelle Länderunterschiede sowie Einkommens- und Vermögensverteilung, aufzunehmen.
- ⁴³ OECD (2008) 226.
- ⁴⁴ Esping-Andersen (2003).

Literatur

- Acemoglu, Daron; Johnson, Simon; Robinson, James; Yard, Pierre, From Education to Democracy?, in: American Economic Review 95/2 (2005) 44-49.
- Angrist, Joshua; Krueger, Alan, Does Compulsory School Attendance Affect Schooling and Earnings, in: American Economic Review 106 (1991) 979-1014.
- Arnesen, Sveinung; Ostensen, Ase Gilje; Rydland, Lars Tore, Contextual Data for the European Social Survey (2007); <http://ess.nsd.uib.no/index.jsp?year=2007&country=&module=other>.
- Ashenfelter, O.; Rouse, C., Income, Schooling And Ability: Evidence From a new Sample of Twins, in: Quarterly Journal of Economics 113 (1998) 253-284.
- Barro, Robert, Determinants of Democracy, in: Journal of Political Economy 107 (1999) 158-183.
- Becker, Rolf; Lauterbach, Wolfgang, Dauerhafte Bildungsungleichheiten – Ursachen, Mechanismen und Wirkungen, in: dieselben, Bildung als Privileg? (Wiesbaden 2004) 9-41.
- Bock-Schappelwein, Julia; Falk, Martin, Die Bedeutung von Bildung im Spannungsfeld zwischen Staat, Markt und Gesellschaft (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien 2009).
- Bonke, J.; Datta Gupta, N.; Smith, N., The effect of timing and flexibility of housework activities on the wages of Danish men and women (=unpublished paper, Danish Institute for Social Research, Copenhagen 2003).
- Bourdieu, Pierre; Passeron, Jean-Claude, Die Illusion der Chancengleichheit (Stuttgart 1971).
- Card, David, The Causal Effect of Education on Earnings, in: Ashenfelter, O.; Card, D. (Hrsg.), Handbook of Labor Economics, Bd. 3 (Amsterdam 1999).
- Castelló-Climent, Amparo, On the Distribution of Education and Democracy (Valencia 2006).
- Conneely, K.; Uusitalo, R., Estimating Heterogenous Treatment Effects in the Becker Schooling Model (=mimeo 1997).
- Currie, Janet, Welfare and the Well-Being of Children, in: Fundamentals of Pure and Applied Economics 59 (1995).
- Currie, Janet, Early Childhood Intervention Programs: What do we know?, in: Journal of Economic Perspectives 15 (2001) 213-238.
- Esping-Andersen, Gösta, Herkunft und Lebenschancen. Warum wir eine neue Politik gegen soziale Vererbung brauchen, in: Berliner Republik 6 (2003).
- Esping-Andersen, Gösta, Sociological explanations of changing income distributions, in: American Behavioral Scientist 50/5 (2007) 639-57.
- Esping-Andersen, Gösta, Equal Opportunities in an Increasingly Hostile World (2008); http://dcpis.upf.edu/~gosta-espig-andersen/materials/equal_opportunities.pdf.
- Engels, Dietrich, Gestaltung von Politik und Gesellschaft. Armut und Reichtum an Teilhabechancen (Köln 2007).
- ESS Brochure: Monitoring attitude change in over 30 countries; http://www.europeansocialsurvey.org/index.php?option=com_content&view=article&id=23&Itemid=318.
- European Commission, Employment in Europe 2008 (Brüssel 2008).
- Eurostat: EU Silc 2006; http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-05122008-AP/DE/3-05122008-AP-DE.PDF.
- Feinstein, L., Mobility in Pupils Cognitive Attainment during School Life, in: Oxford Review of Economic Policy 20 (2004) 213-229.
- Glaeser, Edward; Ponzetto, Giacomo; Shleifer, Andrei, Why Does Democracy Need Education? (= NBER Working Paper No. 12128, Cambridge 2006).

- Gregg, P.; Machin, S., Childhood Disadvantage and Success or Failure in the Labour Market, in: Blanchflower, D.; Freeman, R. (Hrsg.), *Youth Employment and Joblessness in Advanced Countries* (NBER, Cambridge 1999).
- Harmon, C.; Walker, I., Estimates of the Economic Return to Schooling for the United Kingdom, in: *American Economic Review* 85 (1995) 1278-1286.
- Heckman, J.; Lochner, L., Rethinking education and training policy: understanding the sources of skill formation in a modern economy, in: Danziger, S.; Waldvogel, J. (Hrsg.), *Securing the Future* (New York 2000) 47-86.
- Heilbült, Jessica, Was ist sozialer Zusammenhalt? Eine Begriffsnäherung für den Armuts- und Reichtumsbericht des Landes Bremen 2009 (Bremen 2009).
- Holczmann, Brigitte; Kühner, Eva, Arm als Kind, arm für immer? Bildung als Chance, in: Till-Tenschert, Ursula; Vana, Irina (Hrsg.), *In Armut aufwachsen. Empirische Befunde zu Armutslagen von Kindern und Jugendlichen in Österreich* (Wien 2009).
- Lipset, Seymour Martin, Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy, in: *American Political Science Review* 53/1 (1959) 69-105.
- Lynch, Kathleen, Equality in education and work: The limitations of liberal policies, in: Holmer, Jan; Karlsson, Jan Christian (Hrsg.), *Work – Quo Vadis? Re-thinking the Question of Work* (Aldershot 1997).
- Maaz, Kai; Watermann, Rainer; Baumert, Jürgen, Familiärer Hintergrund, Kompetenzentwicklung und Selektionsentscheidungen in gegliederten Schulsystemen im internationalen Vergleich, in: *Zeitschrift für Pädagogik* 4 (2007) 444-462.
- Machin, Stephen, Social Disadvantage and Education Experiences (=OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 32, Paris 2006).
- Meyers, M.; Rosenbaum, D.; Ruhm, C.; Waldfogel, J. (2004), Inequality in Early Childhood Care and Education: What do we know?, in: Neckerman, K. (Hrsg.), *Social Inequality* (New York 2004).
- Miller, P.; Mulvey, C.; Martin, N., What Do Twins Studies Reveal About Economic Returns to Schooling? A Comparison of Australian and US Findings, in: *American Economic Review* 85 (1995) 586-599.
- Netter, Markus; Schweitzer, Tobias; Völkerer, Petra, Inwieweit wird Bildung vererbt?, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 35/1 (2009).
- Nicaise, Ides; Esping-Andersen, Gösta; Pont, Beatrice; Tunstall, Pat, Equity in Education. Thematic Review (=OECD Country Report, Sweden, Paris 2005).
- OECD, Bildung auf einen Blick. OECD Indikatoren (Paris 2008).
- Österreichisches Institut für Bildungsforschung (öibf), Soziale Situation beim Bildungszugang. Motive und Hintergründe von Bildungswegentscheidungen in Österreich (Wien 2004).
- Papaioannou, Elias; Siourounis, Gregorios, *Economic and Social Factors Driving the Third Wave of Democratization* (London 2005).
- Schuetz, G.; Ursprung, H.; Woessman, L., *Education Policy and Equality of Opportunity* (=CESifo Working Paper 1518, München 2005).
- Statistik Austria, *Bildung in Zahlen 2006/2007: Tabellenband* (Wien 2008).
- Till-Tenschert, Ursula; Vana, Irina (Hrsg.), *In Armut aufwachsen. Empirische Befunde zu Armutslagen von Kindern und Jugendlichen in Österreich* (Wien 2009).
- Wössmann, Ludger, *Efficiency and Equity of European Education and Training Policies* (=CESifo WP 1779, München 2006).

Anhang**Tabelle A1: Bildungsverteilung**

Country	compulsory	medium	high	index
NO Norwegen	19,07	45,19	35,74	0,92
SE Schweden	31,32	35,28	33,40	0,89
DK Dänemark	21,08	47,97	30,95	0,84
FI Finnland	34,58	35,37	30,04	0,83
BE Belgien	35,89	36,28	27,82	0,79
NL Niederlande	37,75	38,18	24,08	0,72
RU Rumänien	19,22	56,56	24,22	0,71
CH Schweiz	19,52	57,77	22,71	0,68
UK Großbritannien	47,32	22,64	30,04	0,68
EE Estland	26,17	52,67	21,16	0,66
IE Irland	37,12	42,34	20,54	0,66
FR Frankreich	49,10	24,80	26,10	0,64
UA Ukraine	20,56	61,65	17,79	0,59
BG Bulgarien	32,94	52,76	14,30	0,54
SK Slowakei	21,27	66,74	11,98	0,49
SI Slowenien	50,88	35,28	13,84	0,47
ES Spanien	61,94	21,22	16,84	0,40
HU Ungarn	59,81	27,11	13,09	0,37
PL Polen	57,28	31,59	11,13	0,37
DE Deutschland	69,58	14,49	15,67	0,31
AT Österreich	64,40	28,50	7,11	0,25
PT Portugal	74,36	15,79	9,84	0,20

Quelle: eigene Auswertung ESS.

Tabelle A2:
Bildungsverteilung
nach Geschlecht

	Gender	compulsory	medium	high
AT	Male	63,08	27,96	8,96
	Female	65,52	28,96	5,52
BE	Male	33,85	39,09	27,06
	Female	37,68	33,82	28,50
BG	Male	34,91	52,65	12,44
	Female	31,63	52,84	15,54
CH	Male	16,81	54,88	28,30
	Female	21,87	60,29	17,84
DE	Male	64,12	15,82	20,06
	Female	75,46	13,81	11,36
DK	Male	19,92	48,76	31,32
	Female	22,21	47,21	30,59
EE	Male	28,48	54,39	17,12
	Female	24,39	51,34	24,27
ES	Male	60,29	23,38	16,33
	Female	63,48	19,19	17,32
FI	Male	32,94	40,46	26,61
	Female	36,13	30,60	33,27
FR	Male	50,55	23,35	26,10
	Female	47,71	26,19	26,10
HU	Male	63,75	22,77	13,48
	Female	56,93	30,28	12,80
IE	Male	38,89	39,69	21,42
	Female	35,72	45,15	19,13
NL	Male	32,19	40,72	27,09
	Female	42,80	35,86	21,34
NO	Male	16,67	49,89	33,45
	Female	21,56	40,33	38,11
PL	Male	59,34	31,61	9,05
	Female	55,42	31,58	13,00
PT	Male	71,42	19,83	8,74
	Female	76,40	13,00	10,60
RU	Male	18,06	58,96	22,99
	Female	20,05	54,85	25,10
SE	Male	29,12	40,30	30,59
	Female	33,47	30,39	36,14
SI	Male	51,28	37,33	11,39
	Female	50,56	33,58	15,86
SK	Male	17,84	70,11	12,05
	Female	24,46	63,59	11,95
UA	Male	19,14	61,25	19,60
	Female	21,62	61,94	16,44
UK	Male	45,44	24,36	30,19
	Female	49,02	21,08	29,89

Quelle:
eigene Auswertung ESS.

Tabelle A3:
Korrelationskoeffizienten
zwischen Bildung der Eltern
und Bildung der Kinder

AT	0,399	HU	0,454
BE	0,391	IE	0,395
BG	0,459	NL	0,356
CH	0,384	NO	0,337
DE	0,307	PL	0,361
DK	0,341	PT	0,397
EE	0,265	RU	0,416
ES	0,375	SE	0,311
FI	0,315	SI	0,360
FR	0,414	SK	0,225
GB	0,389	UA	0,418

Quelle: eigene Auswertung ESS.

Tabelle A4: Bürgerschaftliches
Engagement

cntry	Engagement
FI	33,76
NO	27,16
AT	26,92
SE	26,84
BE	25,81
DK	25,28
NL	24,28
DE	20,24
FR	15,13
ES	13,96
CH	13,71
IE	12,74
GB	9,13
SK	8,48
RU	4,79
EE	4,52
PL	4,33
PT	4,03
SI	2,45
UA	1,44
HU	1,24
BG	0,81

Quelle: eigene Auswertung ESS.

Zusammenfassung

Im Artikel wird der Frage nachgegangen, inwieweit die Art und Weise, wie der Zugang zu Bildung in einer Gesellschaft verteilt ist, den sozialen Zusammenhalt beeinflusst, d. h. ihn stärken oder schwächen kann.

Schulsysteme, welche bestehende, ungleiche soziale Strukturen verfestigen, führen zu geringer Verteilungsgerechtigkeit, höherer Armut und somit zu geringem sozialem Zusammenhalt in der Gesellschaft. Hingegen stärken egalitäre Schulsysteme, welche sowohl Ausgangs- als auch Ergebnissgerechtigkeit gewährleisten, den sozialen Zusammenhalt, indem sie die Gleichmäßigkeit der Verteilung fördern und Armut reduzieren. Als Maß für die Gerechtigkeit eines Schulsystems dient die Verteilung von Bildung innerhalb der Gesellschaft. Ein elitäres Schulsystem ist durch viele Pflichtschul- und wenige Tertiärabschlüsse gekennzeichnet, was bedeutet, dass der Zugang zu hoher Bildung einigen wenigen Gesellschaftsmitgliedern vorbehalten ist. Hingegen deutet eine eher gleichmäßige Verteilung auf die unterschiedlichen Bildungsniveaus auf ein gerechteres, egalitäres Schulsystem, da dies darauf hinweist, dass jeder und jede über die gleichen Möglichkeiten im Zuge seiner/ihrer Schullaufbahn verfügt bzw. bestehende Ausgangsunterschiede (d. h. Ergebnissgerechtigkeit) sogar ausgeglichen werden.

Die empirische Analyse der Fragestellung erfolgt in zwei Teilen. Zuerst wird jeweils die Verteilung der Bildung innerhalb der Bevölkerung von 22 europäischen Volkswirtschaften betrachtet. Aufgrund der Anteile an Personen mit Pflichtschul-, Sekundar- oder Tertiärabschlüssen erfolgt eine Klassifikation der Bildungsstrukturen in egalitäre und elitäre Systeme. Zudem zerlegen wir die Personenkreise in den einzelnen Bildungsniveaus nach Alter, nach Geschlecht, nach der Bildung der Eltern und nach dem Haushaltstyp. Im zweiten Teil werden die erlangten Ergebnisse der Klassifikation in Beziehung mit den Indikatoren des sozialen Zusammenhalts (z. B. Armutsgefährdungsrisiko, Einkommensverteilung, Grad der Umverteilung, Arbeitslosenquoten, politische Partizipation, soziale Dienstleistungen wie etwa Kinderbetreuungsquoten etc.) gesetzt, um zu untersuchen, in welcher Art und Weise einander Bildung und das zentrale Element einer Demokratie bedingen.

Benötigt die Verbraucherpolitik eine Verbrauchertheorie?

Karl Kollmann

1. Vorbemerkung und Überblick

Dieser Beitrag erörtert den Stand und die Durchsetzungsfähigkeit der aktuellen Verbraucherpolitik in erster Linie für Deutschland¹ und prüft sie auf ihren theoretischen Hintergrund. Es gibt ja mittlerweile einige Arbeiten, die sich mit diesem Thema beschäftigen, erstaunlich aber ist, dass die Fragen zur Theorie von Verbraucherpolitik bislang wenig diskutiert wurden.²

Zur Verbraucherpolitik gehören die primären Akteure, die im Interesse der Konsumenten tätig werden, also Verbraucherorganisationen (etwa die Verbraucherzentrale Bundesverband), deren Ziele und die diesen Zielen dienenden Maßnahmenkataloge. Weitere (sekundäre) Akteure sind die obersten Behörden (Ministerien bzw. EU-Kommission) und politische Parteien, die im Idealfall solche interessenpolitischen Ziele aufgreifen und legislativ umsetzen.

Unter Verbrauchertheorie oder Konsumtheorie (beide Begriffe werden hier synonym verwendet) wird die wissenschaftliche Analyse einerseits des Verbraucherhandelns (durch Konsumökonomie, Verbraucherforschung, Konsumsoziologie), andererseits der Verbraucherpolitik verstanden, dies wird auch als „theoretische Verbraucherpolitik“ bezeichnet.³ Zielsetzung dieses Beitrags ist es, dazu drei Fragen zu stellen: 1. Welches Leitbild hat die gegenwärtige Verbraucherpolitik, und passt dieses Leitbild zu den aktuellen Einstellungen der Verbraucher – oder anders ausgedrückt, ist zeitgenössische Verbraucherpolitik in ihren Grundlagen (dem unterliegenden theoretischen Verständnis) den Herausforderungen von Gesellschaft und Umwelt gewachsen?

2. Reicht die konventionelle Konsumökonomie – wie sie sich in der Mikroökonomie abgebildet hat – als Basis für ein verbraucherpolitisches Verständnis aus?

3. Wenn nein, wie sollte dann eine gute Konsumtheorie beschaffen sein?

Als Basis dafür soll erstens die Entwicklung der aktuellen Verbraucherpolitik skizziert werden. Daran anschließend wird der Frage nachgegangen, über welche Leitbilder bzw. Theorie die Verbraucherpolitik verfügt und wie durchsetzungsfähig diese mit jener ist. Nach einem Seitenblick

auf aktuelle, empirisch erfasste Verbrauchereinstellungen folgt schließlich die Frage, welche theoretische Perspektive für eine aktive Verbraucherpolitik geeignet ist.

2. Zur aktuellen Verbraucherpolitik

2.1 Entwicklungen der letzten Jahrzehnte

Seit dem BSE-Skandal in den 90er-Jahren, haben Verbraucherfragen und damit natürlich auch die Verbraucherpolitik in den Medien einen erhöhten Stellenwert erhalten. Eine erste Aufwertung gab es bereits Anfang der 70er-Jahre, die aber infolge der konjunkturellen Probleme (1973, 1979) wieder abflaute. So gab es 1971 in Deutschland einen ersten „Bericht der Bundesregierung zur Verbraucherpolitik“, dem 1975 ein Programm zur Verbraucherpolitik folgte.⁴ Diese zweite Aufwertung in den 90er-Jahren kam infolge der Gründung der Generaldirektion 24 (DG Sanco, die für Gesundheit der Verbraucher und Verbraucherschutz zuständig ist) in der Europäischen Kommission in Gang, wobei national in den letzten Jahren auch Verbraucherministerien gebildet und in den Administrationen auch personelle Ressourcen konzentriert wurden. Die Breite verbraucherpolitisch relevanter Themen geht dabei jedoch weit über diese Verbraucherressorts und auch den Zuständigkeitsbereich der DG Sanco hinaus.⁵

Ein wesentlicher Grund für die gestiegene Bedeutung von Verbraucherpolitik ist – neben den Lebensmittelskandalen – der ab den 80er-Jahren zusehends komplexer gewordene Konsumgütermarkt (einschließlich der Dienstleistungen). Dieser war einerseits eine Folge der von der EU erzwungenen Kommerzialisierung („Privatisierung“) staatlicher Leistungen, zum anderen wurden eine Reihe von technologischen Innovationen zügig industriell verwertet, etwa Personalcomputer und neue Formen der Telekommunikation, die rasch Einzug in die privaten Haushalte gehalten haben. Mit der generellen Ausweitung der Konsumgütermärkte gab es für viele Verbraucher leistbare, da preiswertere Pauschalreisemöglichkeiten, größere und höher technisierte Wohnungen, eine Mobilitätssteigerung durch mehr Autos in den Haushalten und nicht zuletzt eine auf Mobilität und Konsumaktivitäten basierte Freizeitkultur.⁶

Die Aktivitäten zum Schutz der Verbraucher sind dieser Auffächerung des Konsumraums moderner Gesellschaften und den damit einhergehenden Verbraucherproblemen gefolgt. Ein Vergleich der Inhalte der Zeitschrift „test“ (oder für Österreich: „konsument“) aus den 70er-Jahren mit einer aktuellen Ausgabe macht dies evident. Damals dominierten Tests von Haushaltsgeräten, warenkundliche Informationen zur Bekleidung oder Beheizungsfragen den Magazinhalt – heute sind die Themen Digitalkameras, PC-Vernetzung, Schlafmittel und Pflegeversicherungen. Dies nur

beispielhaft als Hinweis für die Aufweitung des Konsumraumes und der Informationsasymmetrie für Verbraucher.⁷

Zudem hat die Verbraucherpolitik mit einem Bündel ordnungspolitischer und zivilrechtlicher Maßnahmen, etwa der Fernabsatz-Richtlinie⁸ oder der Verbraucherkredit-Richtlinie⁹ auf diese Komplexität der Märkte reagiert. Märkte benötigen entsprechend ausgebildete Ordnungsrahmen: „Mindestens genauso wichtig [wie die Nachfrage der Verbraucher] ist ein transparenter und solider Rechtsrahmen, der respektiert, kontrolliert und durchgesetzt wird.“¹⁰ Dieser Grundsatz folgt – dies bereits im Vorblick auf die anfolgend zu analysierenden Leitbilder von Verbraucherpolitik gesehen – dem Modell der Sozialen Marktwirtschaft.

Auf europäischer Ebene gilt Verbraucherpolitik als wichtiger und eigenständiger Politikbereich, der auch bei den anderen Politikbereichen zu berücksichtigen ist: „Die Kommission geht in ihren Vorschlägen (...) in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau aus...“¹¹ „Die Verbraucher in den Mittelpunkt anderer EU-Politikfelder und Regelungsbereiche stellen“, heißt es programmatisch im Dokument „Verbraucherpolitische Strategie der EU (2007-2013)“.¹²

Allerdings löst die Praxis diese programmatischen Ansprüche nicht ein. So wurde etwa auf die Krise in der Finanzindustrie seitens der Verbraucherpolitik erst reagiert, als private Anleger davon betroffen waren, vorher gab es keine Schritte, diesen Sektor zu reglementieren, vielmehr folgte man der herrschenden Wirtschaftspolitik.¹³ Konkret: statt Verbrauchern generell von spekulativen Anlagen abzuraten, hat man deren Performance erhoben.¹⁴ Da die Medien den Anlageformen in Aktien und Fonds viel Aufmerksamkeit gewidmet haben, also eine Anlagestrategie als alltäglich, für alle als faktisch propagiert haben, wurde hier in gewisser Weise mitgezogen.

Verbraucherpolitik war an der Schnittstelle von Verbraucher und Marktangebot, also dort, wo die Definitionsmacht der Anbieter liegt, nicht kräftig genug, um eine Gegendefinition vorzunehmen bzw. die angesprochenen medialen Wirklichkeitskonstruktionen zu relativieren. Eine solche Unterordnung, um das exemplarisch an einem Satz auszumachen: „Verbraucherschutz – (als) Säule einer zukunftsweisenden Wirtschaftspolitik“,¹⁵ findet sich in dieser eingeschränkten Form nicht als Selbstverständnis in der älteren Theorie der Verbraucherpolitik (Egner, Scherhorn, Biervert et. al., Leonhäuser).

2.2 Überlastung der Verbraucherarbeit

Die institutionelle Einbettung der Akteure der Verbraucherpolitik soll noch kurz angesprochen werden, um ein schärferes Bild zu erhalten. Nati-

onale und übernationale Organisationen vertreten Verbraucherinteressen, national etwa die vzbv (Verbraucherzentrale Bundesverband) in Deutschland, die AK (Kammer für Arbeiter und Angestellte) in Österreich, auf europäischer Ebene der Dachverband der nationalen Verbraucherorganisationen (BEUC), auf globaler Ebene Consumers International (CI). Ihnen stehen die nationalen Interessenorganisationen der Wirtschaft gegenüber und als sekundäre Akteure die für Verbraucherfragen zuständigen Ministerien und politische Parteien. Auf EU-Ebene wären dies bspw. europäische Wirtschaftsverbände sowie die Generaldirektion 24 (SANCO) der EU-Kommission. Diese ist jedoch nicht für alle Verbraucherfragen zuständig. Weltweit gibt es keine Steuerungsebene, sieht man von der WTO ab, in der Verbraucherthemen jedoch praktisch nicht artikuliert werden. In diesem institutionellen Geflecht wird Verbraucherpolitik realisiert, und in diesem ist Verbraucherpolitik bislang eingeordnet in einen wirtschaftspolitischen Rahmen.

Durch die Ausdifferenzierung der Märkte sind die Verbraucherorganisationen deutlich belastet. Hinzu kommt, dass es unterschiedliche Verbrauchergruppen mit unterschiedlichen Ansprüchen gibt. Verbraucherpolitik findet Akzeptanz in erster Linie aus der Schutzfunktion benachteiligter Verbraucher. Es scheint offensichtlich, dass Verbraucherpolitik aus dieser Vielfalt heraus und dem Zwang zur Reaktion auf aktuelle Marktprobleme, bei gleichzeitig knapper werdenden Ressourcen – die Finanzierung seitens der öffentlichen Hände ist nicht gestiegen¹⁶ –, wenig freie Kapazität hat, um sich als relevante eigenständige Politikausprägung zu etablieren. Grundlagenarbeit benötigt immer auch entsprechende Ressourcen, hier hat die Verbraucherpolitik ihre früheren externen universitären Ressourcen verloren.¹⁷

Der *Mainstream* in der Wirtschaftspolitik konzentriert sich auf traditionelle Wettbewerbsförderung, nicht auf eine außerökonomischen Zielen folgende Marktgestaltung, etwa in Richtung Verteilungsgerechtigkeit bei Konsumchancen. In der Folge fokussierte sich Verbraucherpolitik auf Aktivitäten zur Herstellung von Transparenz, etwa durch bessere Produktkennzeichnung oder zivilrechtliche Besserstellungen der Verbraucher, um Konsumentenprobleme zu entschärfen, nicht jedoch auf Marktgestaltung.

Ähnlich verhält es sich im Hinblick auf die Lebenssituation der Verbraucher, die weitgehend der (traditionellen) Sozialpolitik oder Bildungspolitik überlassen blieb. Fragen von Mindestkonsumstandards, damit der Armutsbekämpfung, der Verteilungspolitik, der Altersvorsorge usw. erforderten an sich verbraucherpolitische Kompetenzen, blieben aber in der Verbraucherpolitik randständig. Ausnahme davon war die Lösung der Überschuldungsprobleme von Verbrauchern. Hier gab es seit den Neunzigerjahren verbraucherpolitische Initiativen zum Entschuldungsrecht.

Eine Ausnahme stellt auch die Umweltpolitik dar, die in Hinblick auf nachhaltigen Konsum in die Verbraucherpolitik eingewandert ist. Die Verbraucherpolitik folgt in Teilen dem Paradigma eines „nachhaltigen Konsums“.¹⁸ Eine ökologisch orientierte Nachfragesteuerung soll Märkte in Hinblick auf ihre Externalisierungseffekte zivilisieren – eine Aufgabe für Verbraucherinformation und begleitende Warenkennzeichnung. Andere klassische Instrumente, etwa Steuerpolitik, amtliche Preisstellung oder Verbote von Gütern, die nicht nachhaltig sind, finden sich demgegenüber kaum. Nachhaltiger Konsum ist vor allem als Appell an die Verbraucher zu sehen, eine Aufgabe, die auch durch entsprechende Verbraucherbildung erfolgen sollte.

3. Leitbilder und Theorie in der Verbraucherpolitik

Aus veröffentlichten Standpunkten und Positionen, aus genannten Zielen und ihren Begründungen, lässt sich ein Bild der zugrunde liegenden Annahmen eines Akteurs ableiten. Bezieht sich dies auf Subjekte und deren Rollen (in diesem Fall Verbraucher), werden Elemente des Verständnisses dieser Verbraucher, also eine Theorie oder Ideologie über Verbraucher, ersichtlich. Ideologien wären dabei als nicht oder nur unzureichend wissenschaftlich gestützte Alltagstheorien zu verstehen.¹⁹ Leitbilder sind dabei implizite oder explizite kompakte Annahmen, Paradigmen oder Modelle zur Realität, bzw. Zielvorstellungen für das eigene Handeln.

Aktuelle Analysen der deutschen Verbraucherpolitik – für die österreichische gibt es leider keine Arbeiten dazu – zeigen, Verbraucherpolitik hat kein einheitliches Leitbild, sondern das Leitbild zerfällt in Teilaspekte: „Die Positionen der verbraucherpolitischen Akteure (sind) vielfältig, unklar und inkohärent.“²⁰ An offiziellen Positionen gemessen erweist sich, dass Verbraucherpolitik grosso modo zwei Leitbilder nützt, die an sich einander diametral gegenüberstehen: Zum einen werden Verbraucher als Opfer der Marktmacht der Anbieter (Produzenten-souveränität) gesehen, zum anderen werden Verbraucher als (potenzielle) Akteure zur Bildung nachhaltiger, also klimaverträglicher und sozialverträglicher Nachfrage und damit einer sozial und ökologisch verträglichen Wirtschaft gesehen (Konsumenten-souveränität).²¹ Jedoch ganz generell wäre festzustellen, „dass (...) Leitbilder erst in geringem Umfang in der Verbraucherpolitik in Deutschland eingesetzt werden“, so das Ergebnis einer Dokumentenanalyse.²²

Festzuhalten ist einerseits die Diskrepanz zwischen dem Bild des ausgebeuteten und nachfragesteuernden/souveränen Verbrauchers, andererseits das dahinter liegende Verständnis, aus dem sich diese Diskrepanz ergibt. Das Bild des unter Produzenten(über)macht leidenden Verbrauchers entspricht der Alltagserfahrung von Verbraucherpolitik. Hinter diesem steht das ordoliberalen Modell einer Sozialen Marktwirtschaft

mit notwendigen verbraucherbezogenen ordnungspolitischen Rahmenbedingungen. Diese werden benötigt, da zwischen dem nutzenorientierten Verbraucher (der für sich egoistisch optimierende *homo oeconomicus*) keine Informationssymmetrie bzw. ein Machtgleichgewicht gegenüber dem Anbieter besteht. Dies etwa, da er nicht weiß, dass ein Anbieter ihn bei einer Transaktion durch überhöhte Preise usw. ausnutzen könnte.

Auch beim nachhaltigen Konsum, welchen die Verbraucher aus ihren autochthonen Motiven heraus realisieren sollen, wirkt hinter der Perspektive der Nachfragesteuerung das neoklassische Modell: Verhielten sich nur genügend viele Verbraucher umweltorientiert bei ihrem Kaufverhalten, würden die Anbieter gemäß der Marktlogik entsprechend reagieren und ihr Angebot in Richtung Nachhaltigkeit neu justieren. Diejenigen Anbieter, die nicht auf diese Weise reagierten, würden schließlich aus dem Markt gedrängt. Deshalb auch sind Bildung und Information der Verbraucher in Bezug auf Nachhaltigkeit wichtig, da so ihre Motivenlage in Richtung einer Berücksichtigung der beim Konsum bewirkten Umweltlasten gelenkt werde. Anstelle des egoistischen *homo oeconomicus* wird nun ein altruistischer *homo oecologicus* als Subjekt begriffen. Man könnte, mit anderen Worten, der Verbraucherpolitik unterstellen, bei üblichen, traditionellen Verbraucherproblemen Menschen realistisch, demgegenüber bei den Themen des nachhaltigen Konsums Menschen jedoch idealistisch zu sehen.

Auf eine Schwierigkeit für die Verbraucherpolitik muss hingewiesen werden, wenn über die ihr unterliegende Theorie gesprochen wird. Verbraucherpolitik hat einen reaktiven Charakter, dass heißt sie tritt, wenn Verbraucherprobleme absehbar werden, in den politischen Diskurs ein. Dieser ist im Wesentlichen einer mit wirtschaftspolitischen Akteuren und von einem allgemein vorherrschenden neoklassischen *Mainstream*-Ökonomieverständnis geprägt. Dies führt zu einem grundsätzlichen Problem: Verbraucherpolitik muss ihre Anliegen in dieser traditionellen ökonomischen Begrifflichkeit (Sprache) vorbringen und im Diskurs sich mit traditionellen wirtschaftspolitischen Konzepten auseinandersetzen bzw. sich ihnen gegenüber durchsetzen. Mangels einer eigenen Theorie verfügt sie über keine eigene Definitionskraft (von Sachverhalten), was ihre Durchsetzungsfähigkeit beeinträchtigt. Verbraucherschutzaspekte müssen immer wieder aufs Neue begründet werden, offenbar auch deshalb, da es kein klares, stringentes Modell von Verbraucherhandeln gibt, welches von der *Mainstream*-Ökonomie akzeptiert wird.²³ Deshalb sind ihre Erfolge, bspw. auf europäischer Ebene, nicht umfassend, sondern bislang partiell.²⁴

Zu einer Anpassung an die „Sachzwänge“ von vorgegebenen politischen Agenden kommt es auch, da die Akteure „schwach“ gegenüber den traditionellen Positionen bleiben. Das kann sowohl eine politische Schwäche sein wie auch eine der theoretischen Begrifflichkeit. In der Praxis wird

wohl beides einander bedingen. Wenn in der Praxis im politischen Prozess auch die dominierende Sprache „gesprochen“ werden muss, kommen als Themen der Verbraucherpolitik in erster Linie Wettbewerbsentzerrungen, Transparenzsteigerungen, Asymmetribehebung auch in Form von zivilrechtlichem Verbraucherschutz sowie warenkundliche Information und Bildung in Frage.

4. Verbraucher heute

Das tagtägliche Verhalten großer Verbrauchergruppen ist bislang kaum nachhaltig, dies belegen die Zunahme von Einwegpackungen, von Fertignahrung („*Convenience Food*“), des Energieverbrauchs, die gestiegenen Wohnungsgrößen, ausgedehnte Fernreisen, die Zunahme des Pkw-Besitzes und vieles andere mehr.²⁵ Allerdings sind die Konsumeinstellungen der Mehrheit der Verbraucher durchaus nachhaltig orientiert.

So wollen 61 Prozent der österreichischen Verbraucher²⁶ gerade in der aktuellen Wirtschaftskrise (Erhebungszeitpunkt Frühjahr 2009) stärker auf umweltfreundliche Produkte achten, nur 31 Prozent stärker auf den Preis.²⁷ Ebenso ist, um auch dies beispielhaft herauszugreifen, eine größer werdende Mehrheit der Bürger der Auffassung, dass verbraucherpolitische Akteure und Medien „kritischer“ zu Konsumfragen Stellung nehmen sollten. Offenbar erwartet sich diese Mehrheit – über drei Viertel sind es in Österreich – mehr an Orientierungshilfe und kritischer Beurteilung für ihr Leben in der Konsumgesellschaft, als heute geboten oder medial vermittelt wird. Dies ist auch in Zusammenhang mit den belastenden sozialen Erfahrungen, die Menschen in modernen Gesellschaften machen, etwa hoher sozialer Konsumdruck, Informationsüberlastung und Beschleunigung des Alltagslebens bis hin zu telepräsentem Multitasking in der Berufsarbeit,

Tabelle 1: Kritische Information zu Konsumfragen

Frage: „Wie beurteilen Sie folgende Meinung: Ich persönlich finde, es sollte in der Öffentlichkeit weitaus kritischer zu Konsumfragen Stellung genommen werden.“ (in %)						
Untersuchungsjahr:	2000		2007		2008	
1 Ja, stimme voll zu	30	64	33	73	43	77
2	34		40		34	
3	27		19		20	
4	6		5		2	
5 Nein, stimme überhaupt nicht zu	2		2		2	
weiß nicht	1		1		0	

Quelle: Kollmann, Karl; Kautsch, Irene, Kaufsucht in Österreich, Erhebung 2008 (=Materialien Konsumentenpolitik 2/2008, Wien 2008).

und der sich stärker ausprägenden Unsicherheit und Desorientierung, die mit der sinnstiftend und lebensgestaltend gewordenen Funktion von Konsum zusammenhängt, zu sehen.²⁸

Mehr als drei Viertel der österreichischen Bevölkerung finden, dass eine wesentlich kritischere Stellungnahme zu Konsumfragen erfolgen sollte.

Ähnlich sind die Ergebnisse einer aktuellen deutschen Umfrage, wobei hier auf allfälligen Handlungsbedarf für besseren Verbraucherschutz abgestellt wurde: Auf die Frage: „Ganz allgemein gesprochen: Sehen Sie Handlungsbedarf für einen besseren Verbraucherschutz in Deutschland?“ antworten insgesamt 83 Prozent mit „Ja“.²⁹

Auf Konsum lastet sozialer Druck – das erfahren Verbraucher täglich im Alltagsleben, aus Werbung und medialen Inhalten. Dies belastet sie auch, da der Wert der eigenen Person, die erfahrene Anerkennung und Identität aus Berufsarbeit und dem Konsumraum abgeleitet werden, was bislang verbraucherpolitisch allerdings noch wenig problematisiert wurde.³⁰

Tabelle 2: Sozialer Konsumdruck

Frage: „Wie stark ist Ihrer Meinung nach der Druck, Dinge zu kaufen, nur um nicht aus der Reihe zu fallen?“ (in Prozent)				
Untersuchungsjahr	Sehr stark	Ziemlich stark	Eher nicht stark	Überhaupt nicht
2007	25 %	48 %	21 %	6 %
2004	21 %	53 %	21 %	4 %
1992	17 %	40 %	32 %	11 %
1982	13 %	40 %	31 %	14 %

Quelle: Kollmann, Karl; Simperl, Kurt, Konsumenten 2008 (=Materialien Konsumentenpolitik 1/2008, Wien 2008).

73 Prozent finden den sozialen Druck auf ihr Konsumverhalten sehr stark oder stark: ein Eindruck, der sich seit den Neunzigerjahren deutlicher ausprägt hat. Einkommen oder formale Ausbildung spielen übrigens entgegen geläufigen Annahmen keine Rolle.

Verbraucher in Deutschland und Österreich sind durchaus aufgeschlossen gegenüber steuerlichen Lenkungsmaßnahmen in Hinblick auf nachhaltigen Konsum, wie aktuelle Eurobarometer-Erhebungen zeigen.³¹

Auf die Frage: „What type of taxation system should public authorities consider using in order to promote environmentally friendly products?“, antworteten 50 Prozent der Deutschen (51 Prozent der Österreicher): eine Kombination von Steuersenkung für umweltfreundliche und Steuererhöhungen für umweltunfreundliche Produkte. Dazu kommen 11 Prozent (der Deutschen, 14 Prozent der Österreicher), welche sich für eine einseitige

ge Steuererhöhung für umweltunfreundliche Produkte aussprechen. Eine deutliche Mehrheit, 61 Prozent (Deutschland) bzw. 65 Prozent (Österreich), votiert für eine steuerbelastete ökoorientierte Konsumlenkung.³²

Ein Resümee dieses empirischen Einblicks ist jedenfalls: Verbraucherpolitik könnte kritischer mit der sozialen Gebundenheit von Konsum umgehen. Zudem erwartet offenbar eine große Verbrauchergruppe Unterstützung auch in Hinblick auf konsumsteuernde Maßnahmen (erinnert sei an die vorhin erwähnten Ergebnisse zur umweltorientierten Besteuerung), um nachhaltigkeitsorientierte Einstellungen in nachhaltiges Verhalten umzusetzen. Die Frage ist, ob dies Verbraucherpolitik aus ihrem eigenen Verständnis leisten kann.

5. Verbraucherpolitik und Verbrauchertheorie

Vor mehr als dreißig Jahren stellte die in Verbraucherfragen äußert engagierte SPD-Abgeordnete Anke Martiny fest: „Die etablierte Verbraucherpolitik begreift sich als ‚Reparaturwerkstatt‘, sie bleibt theoretisch ungenügend fundiert. Jedoch auch die Wissenschaften liefern wenig an Substanz, – „zwischen Arbeit, Konsum und Freizeit (liegen) Wechselwirkungen vor (..), über die in der sozialwissenschaftlichen Literatur so gut wie keine empirisch abgesicherten Ergebnisse vorliegen.“³³

An der reaktiven Funktion hat sich insofern etwas geändert, als nun das Thema „nachhaltiger Konsum“ im Informationsbereich und Bildungsbereich der verbraucherpolitischen Arbeit dazugekommen ist. Am theoretischen Verständnis (vgl. Abschnitt 3) hat sich offensichtlich in den letzten Jahrzehnten nichts Wesentliches geändert. Zeitgenössische Konsumökonomie (bzw. Haushaltsökonomie) als Einzelwirtschaftslehre des privaten Verbrauchs (bzw. der privaten Haushalte), die den theoretischen Hintergrund als an den Universitäten gelehrt, gängige Konsumtheorie abgibt, ist neoklassische Standardmikroökonomie geblieben. Diese nimmt Konsum eindimensional, nur in seiner ökonomischen Ausprägung in den Blick. Sie lässt die soziale Einbettung und Ausdifferenzierung von Konsum, die in den modernen (postmodernen) Gesellschaften ganz wesentlich geworden sind – nicht umsonst wird sie als „Konsumgesellschaft“³⁴ bezeichnet – ausgeklammert. „Aus konsumtheoretischer Sicht kann man eine Liste der wichtigsten (...) Baufehler aufstellen: die Reduzierung von Konsum auf isolierte individuelle Wahlhandlungen, die Exogenisierung ökonomisch relevanter Faktoren wie Bedürfnis und Nutzen und deren Verbannung aus der Analyse, die Ausblendung von wesentlichen Wechselwirkungen zwischen Produktion und Konsum, aber auch zwischen individuellem Konsum und Gesellschaft (...).“³⁵

Das traditionelle Verständnis von Konsumenten (privaten Haushalten), ökonomischer Rationalität der Wirtschaftssubjekte und der Schnittstelle

Markt-Haushalt bleibt damit sehr eng dimensioniert gegenüber der empirischen Wirklichkeit. Bezieht man sich auf die „Neue Haushaltsökonomie“ im Gefolge Gary Beckers, wird es noch enger, denn alle sozialen Dimensionen werden hier auf wirtschaftliche Relationen eingedampft, Liebe, Kinder, Kriminalität usw.³⁶ Eine gehaltvolle Erklärung der sozialen Faktoren für Konsum- oder Kaufentscheidungen gelingt damit weder hier noch dort.

Ökonomie könnte jedoch, um von dieser beinahe schon gespenstischen Dürre wegzukommen, systematisch auf andere sozialwissenschaftliche Disziplinen zurückgreifen, um ein realitätsnahes Verständnis vom Konsum für die Lebenswelt der Menschen zu erhalten. Moderne Verbraucher bewegen sich ja nicht in einem Mono-Kontinuum ökonomischer Rationalität und eines ökonomischen Individualismus, sondern sie sind in kleinere (Familie) und größere (etwa Arbeitskollegen, Freunde) soziale Verbände eingebunden. Dazu kommen medial und werblich vermittelte virtuelle Welten. Um dies adäquat zu fassen, würde die Konsumökonomie einen zweiten Kern für ein außerökonomisches Verständnis des Alltagshandelns benötigen. Das Fehlen einer konsumsoziologischen Tradition in Mitteleuropa wird hier besonders spürbar.

Ganz generell gehört dazu auch, Märkte ebenso wie die sie analysierenden Wissenschaften nicht als isolierte Entitäten zu sehen, sondern sie systematisch auf das ihnen jeweils unterliegende Menschenbild zu befragen.³⁷ Man gewinnt ja immer wieder den Eindruck, als würde die traditionelle Ökonomie Märkte als Formen von Demokratie (miss)verstehen. Etwa: die Verbraucher wählen aus dem Angebot, die Verbraucher steuern durch ihre Nachfrage das Angebot, letztlich gestalten sie damit das Wirtschaftssystem. In Anbetracht der nicht unerheblichen Angebotsdefinitions-macht der Anbieter, zum Beispiel des Lebensmitteleinzelhandels (etwa beim Wechsel von Mehrweggebinden zu Einweggebinden) und der Markenartikelhersteller bei der immer aufwändiger durchgeführten Gestaltung des Zusatznutzens ihrer Produkte mithilfe von Werbung und Marketing, wäre dies ein fatales Missverständnis.

5.1 Was wären Alternativen?

Ein modernes konsumtheoretisches Verständnis müsste, in Hinblick auf die vielfältigen kulturellen und sozialen Einbettungen von Konsum, zweifellos transdisziplinär sein, nur so kann Konsumhandeln verstanden werden. Verbraucher handeln im Regelfall aus einem variablen Verbund ihrer kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Lebensumstände heraus: Das iPhone für das vierzehnjährige Kind oder der schulische Sprachaufenthalt in Florida kommen aus Schule und *Peer Group* in den privaten Haushalt; das Mercedes-Auto als Konsumziel aus der Verwandtschaft; das Fernrei-

sebedürfnis aus dem Bekanntenkreis und den Medien. Alle diese „Haben-Müssen“-Güter werden exponenziell von den Medien gespiegelt als individuell notwendiges Zufriedenheitsniveau.

Das heißt, Konsumökonomie kann nur dann die Aktivitäten von Verbrauchern und Konsum gehaltvoll erklären, wenn sie auch über eine Theorie des sozialen Handelns verfügt. Kaufentscheidungen erfolgen aufgrund (sub)kultureller und an Primärgruppen orientierten Vorentscheidungen, erst danach kommt die Entscheidung zum Konsum, dann der Kaufakt. Ebenso schreibt die soziale Sphäre die kulturellen Konsumnormen vor (Riesmans „*Standard Package*“³⁸). Konsum ist also auch darauf zurückzuführen, dass Konsumenten Exklusionsängste zu vermeiden und soziale Anerkennung³⁹ zu erhalten suchen (zum Beispiel eben „auch einmal im Leben im Urlaub eine Fernreise machen wollen, wo das jetzt so günstig ist“), die eigene personale Identität stabilisieren und/oder dem eigenen Kind etwas bieten wollen. Dazu kommt der den Gütern durch Marketing angeheftete Zusatznutzen,⁴⁰ welcher selbst bei vielen routinisierten Käufen im Alltag eine Rolle spielt.

Der (konsum)theoretische Umgang mit den Lebensverhältnissen muss nachhaltig (im Sinn des theoretischen Begreifens) sein. Eine nur mit sozialpsychologischen Ergänzungen angereicherte neoklassische Ökonomie, etwa die *Behavioral Economics*, mit einem dominant bleibenden und für gewisse Entscheidungssituationen ergänzten Modell wirtschaftlicher Rationalität, wird Konsum nicht gehaltvoll beschreiben können. Dies bei den *Behavioral Economics* auch grundsätzlich wissenschaftstheoretisch schon deshalb, da der prinzipiell handlungstheoretische Ansatz der Ökonomie (das Subjekt wird als aktiv Handelndes verstanden) in ein verhaltenswissenschaftliches Verständnis (des Marketing etwa, demgemäß das Verhalten des Individuums passiv durch Reize gesteuert wird) umgekippt wird.

Wirtschaftliche Entscheidungen der Verbraucher benötigen also einen Fokus über das Feld Wirtschaft hinaus in die Gesellschaft. Diese wäre ja auch der (rechtliche) Steuerungsrahmen von Marktwirtschaft. Darüber hinaus folgt dies dem Faktum, dass Wertschöpfung (Wohlstand) innerhalb eines ökonomischen Dreiecks aus Haushalt, Staat und Markt stattfindet. Der Verbraucher ist Bürger⁴¹ und entscheidet in unseren Demokratien über ein marktwirtschaftlich oder gemeinwirtschaftlich gestaltetes Angebot (etwa bei Altenpflege, Gesundheit, Betreuung Obdachloser, Bildung, jedoch ebenso bei der Infrastruktur).

Verbraucherpolitisch hätten sich Entscheidungen für oder gegen kommerzielle Versorgung daher zuerst an der Konsumentenwohlfahrt zu orientieren und nicht an betriebsökonomischen oder wettbewerbspolitischen Zielsetzungen. Wettbewerb ist ja nicht per se in jedem Fall sinnvoll, und Marktlösungen sind nicht von vornherein wohlfahrtsoptimierend. Um an

haushaltsökonomische Grundlagen zu erinnern: Öffentliche Haushalte (nutzenorientiert) sind keine Unternehmen (gewinnorientiert). Verbraucherpolitisch (theoretisch gestützt) wäre etwa ein rechtzeitiges Einmischen in die Sozialpolitik sinnvoll (gewesen), bevor Bereiche der Zukunftssicherung der Bürger an den Markt verschoben und damit neue verbraucherpolitische Probleme erzeugt werden.⁴² Eine wirtschaftspolitische Entscheidung für Markt oder Staat müsste jedenfalls auch verbraucherpolitisch abgesichert sein. Damit wären neben den unmittelbaren Kosten auch die an die Verbraucher/Bürger externalisierten Kosten und Risiken zu berücksichtigen, bspw. neben der entstehenden Problembelastung des Bürgers als Verbraucher auch der „Wohlfühlfaktor“ der Betroffenen ernst zu nehmen; ebenso die demokratische Kontroll- und Gestaltungsmöglichkeit, die bei Unternehmen – diese und Märkte sind ja keine demokratischen Einrichtungen – eben nicht in einer demokratischen Form gegeben ist. In die Gestaltung kommunaler Trinkwasserversorgung können Bürger legitim politisch eingreifen, bei einer kommerziellen Versorgung ist dies erheblich schwieriger.

Gerade in Hinblick auf das verbraucherpolitische Ziel nachhaltigen Konsums scheint es für die Verbraucherpolitik sinnvoll, nicht nur die kognitive Ebene anzusprechen, sondern auch die emotionale Seite der Menschen in den Blick zu nehmen. Wie die Glücksforschung deutlich zeigt, ist persönliches Glück (Lebenszufriedenheit) ab dem Überschreiten einer bestimmten Einkommensgrenze nicht mehr aus höherem materiellen Wohlstand, also höherem Konsum, herleitbar.⁴³ Verbraucherbildung würde sich, diesem Sachverhalt folgend, nicht allein auf Konsum beziehen, sondern sich in einer umfassenden Verbraucher- und Bürgerbildung entfalten.⁴⁴ Denn: Verbraucher als Bürger steuern ja demokratiepolitisch definitionsgemäß den Marktbereich ihrer Gesellschaften. Mit Verbraucherinformation würden dementsprechend auch die sozialen Hintergründe kompensatorischen Konsums und demonstrativen Konsums aufgegriffen. Ergänzend dazu hätte schon im Vorfeld der industriellen Technikverwertung, also bei der Technologieforschung, eine entsprechende demokratische Technikgestaltung mithilfe von Technikfolgenabschätzung zu erfolgen.⁴⁵

6. Fazit

Es wurde im Rahmen dieses Beitrags, nachdem Verbraucherpolitik auf ihre Leitbilder und ihren theoretischen Hintergrund untersucht wurde und dieser sich im Wesentlichen als orthodoxe *Mainstream*-Konsumökonomie erwies, für eine umfassende Erweiterung der traditionellen konsumökonomischen Perspektive plädiert. Dies wäre durch ein transdisziplinäres Aufgreifen des Verständnisses von sozialem Handeln des Verbrauchers und durch die Ausweitung des Blicks in den gesamten Lebensraum der

Verbraucher (Haushalt, Markt, Staat) sowie seiner zwangsläufig korrespondierenden Rolle als Bürger möglich. Mit einer solchen breit angelegten sozialökonomischen und politisch-ökonomischen Konsumtheorie wären umfassende Einsichten in die Lebenswelt der Verbraucher und in die Veränderungen dieser Lebenswelt möglich. Einer solchen Konsumtheorie könnte es auch gelingen, der Verbraucherpolitik mehr theoretische Tiefe und eine stärkere Durchsetzungsfähigkeit gegenüber anderen Politikbereichen zu verschaffen.

Anmerkungen

- ¹ Deutschland hat eine wesentlich ausgeprägtere Struktur der verbraucherpolitischen Arbeit und hat ein breiteres und tieferes Forschungspotenzial zu Verbraucherfragen an den Universitäten zur Verfügung, als dies in Österreich der Fall ist. Abgesehen davon sind insgesamt gesehen die Schwerpunkte zwischen Deutschland und Österreich recht ähnlich.
- ² Kollmann, Karl, Neuorientierte Verbraucherpolitik (Wien 1993).
- ³ Mitropoulos, Stefan, Verbraucherpolitik in der Marktwirtschaft. Konzeptionen und internationale Erfahrungen (Berlin 1997).
- ⁴ Im deutschen, öffentlich finanzierten Forschungsverbund „Empirische Verbraucherforschung“ entstanden bis Mitte der 80er-Jahre viele Arbeiten zu Verbraucherfragen und zur Verbraucherpolitik.
- ⁵ Commission of the European Communities, EU Consumer Policy strategy 2007-2013 (=COM(2007) 99 final, Brüssel 2007).
- ⁶ Vgl. Stranz-Diertl, Eva-Maria, Die Entwicklung des Konsums innerhalb der letzten 100 Jahre in Österreich (= Diplomarbeit Wirtschaftsuniversität Wien, Wien 2009).
- ⁷ Auf die Schwierigkeiten, welche durch umfassende Informationsasymmetrien entstehen, hat die neue Institutionenökonomik aufmerksam gemacht, die Warentestzeitschriften (Stiftung Warentest: „test“, Verein für Konsumenteninformation: „konsument“) sind ein verbraucherpolitischer Versuch zur Sanierung.
- ⁸ Richtlinie 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2002 über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen an Verbraucher und zur Änderung der Richtlinie 90/619/EWG des Rates und der Richtlinien 97/7/EG und 98/27/EG.
- ⁹ Richtlinie 98/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 1998 zur Änderung der Richtlinie 87/102/EWG zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Verbraucherkredit.
- ¹⁰ vzbv (Verbraucherzentrale Bundesverband), Die Stimme der Verbraucher: Ziele, Handeln, Perspektiven, Geschäftsbericht 2007, 2008 (Berlin 2008).
- ¹¹ EU-Amtsblatt (2008): Nr. C 115 vom 09/05/2008 S. 0001 – 0388, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0001:01:DE:HTML> (22. 2. 2009), ähnlich: Artikel 169: (1) .
- ¹² Commission of the European Communities, EU Consumer Policy strategy 2007-2013 (= COM(2007) 99 final, Brüssel 2007).
- ¹³ Kritisch zur *Mainstream*-Wirtschaftspolitik etwa: Schulmeister, Stephan, Die manisch-depressiven Preisschwankungen auf den Finanzmärkten und ihre realwirtschaftlichen Folgen, in: Kollmann Karl; Schmutzer, Manfred E. A. (Hrsg.), Mächte des Marktes – der ohnmächtige Verbraucher? (Wien 2007); und detaillierter: Schulmeister, Stephan,

Die neue Weltwirtschaftskrise – Ursachen, Folgen, Gegenstrategien (=Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 106, Wien 2009).

- ¹⁴ So im Rahmen der zweiten Testzeitschrift der Stiftung Warentest: Finanztest.
- ¹⁵ Billen, Gerd, Editorial. Verbraucherschutz – Säule einer zukunftsweisenden Wirtschaftspolitik, in: Verbraucherzentrale Bundesverband, Die Stimme der Verbraucher: Ziele, Handeln, Perspektiven. Jahresbericht 2007/2008 (Berlin 2008) 10.
- ¹⁶ Vgl. Kollmann, Karl, Verbraucherpolitik in Österreich: Institutionen, Praxis, Theorie: Ein kleiner Rück- und Ausblick, in: Reiffenstein, Maria; et. al. (Hrsg.), Konsumentenpolitik im Spannungsfeld von Liberalisierung und sozialer Verantwortung. Festschrift für Gottfried Mayer (Wien 2004) 101-113; Hagen, Kornelia, Verbraucherinformation und -beratung: Finanzierung umstritten, in: Wochenbericht des DIW Berlin 21 (2008) 278-285.
- ¹⁷ Kollmann, Karl, Verbraucherschutz – Quo Vadis?, in: Hauswirtschaft und Wissenschaft 3 (1999) 116-121.
- ¹⁸ Scherhorn, Gerhard; Reisch, Lucia; Schrödl, Sabine, Wege zu nachhaltigem Konsum. Überblick über den Stand der Forschung und vorrangige Forschungsthemen (Marburg 1997).
- ¹⁹ Vgl. bspw. Berger, Peter L.; Luckmann, Thomas, Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit (Frankfurt/Main 1977); Patzelt, Werner J., Sozialwissenschaftliche Forschungslogik (München 1986).
- ²⁰ Raschke, Benjamin, Positionen und Machtverhältnisse in der deutschen Verbraucherpolitik (=Magisterarbeit Universität Konstanz, Konstanz 2006); http://w3.ub.uni-konstanz.de/v13/volltexte/2007/2934/pdf/Raschke_MA.pdf.
- ²¹ Wahlen, Stephan, The consumer stuck between a rock of victimhood and a hard place called responsibility: Political discourses on the „consumer“ in Finnish and German governmental policy documents, in: International Journal of Consumer Studies 3 (2009).
- ²² Belz, Frank-Martin; Karg, Georg; Witt, Dieter, Nachhaltiger Konsum und Verbraucherpolitik im 21. Jahrhundert (Marburg 2007) 161.
- ²³ Vgl. Rischkowsky, Franziska, Europäische Verbraucherpolitik: Theoretische Grundlagen und neue Probleme am Beispiel des Internets (Marburg 2007).
- ²⁴ Vgl. Kollmann, Karl, Ein verbraucherpolitisches Zwischenresümee zur praktischen Europäischen Verbraucherpolitik – Fortschritte, Mängel und Rückschritte, in: Forum Ware 1-4 (2007) 41ff.
- ²⁵ Die konjunkturellen Einbrüche in einigen Sektoren der Konsumausgaben im Jahr 2009 aufgrund der aktuellen Wirtschaftskrise sollen dabei vorerst ausgeblendet bleiben.
- ²⁶ Zu diesen und folgenden Konsumeinstellungen gibt es (zugänglich) nur österreichische Daten. Es kann jedoch von der Arbeitshypothese ausgegangen werden, dass in diesen allgemeinen Konsumeinstellungen österreichische und deutsche Verbraucher ähnlich liegen, dies insbesondere durch den jahrzehntelangen Effekt deutscher kommerzieller Medien, insbesondere des Fernsehens.
- ²⁷ Karmasin, Sophie, Konsumentenverhalten in der Krise (Karmasin Motivforschung, Wien 2009).
- ²⁸ Vgl. etwa Prisching, Manfred, Die zweidimensionale Gesellschaft. Ein Essay zur neokonsumistischen Geisteshaltung (Wiesbaden 2006).
- ²⁹ vzbv (Verbraucherzentrale Bundesverband), Umfrage Verbraucherschutz, August 2009 (Berlin 2009): 1000 Befragte repräsentativ; Antwortmöglichkeiten: ja, nein, weiß nicht.
- ³⁰ Gabriel, Yiannis; Lang, Tim, The Unmanageable Consumer. Contemporary Consumption and its Fragmentation (London 1995).
- ³¹ Europäische Kommission, Europeans' attitudes towards the issue of sustainable con-

- sumption and production, April 2009. TBD 2009 (=Flash Eurobarometer 256, Brüssel 2009).
- ³² Diese Eurobarometer-Untersuchung belegt auch die große Ähnlichkeit der umwelt- und konsumorientierten Einstellungen der österreichischen und deutschen Verbraucher.
- ³³ Martiny, Anke, Privater Konsum als öffentliche Aufgabe. Das Theoriedefizit der Verbraucherpolitik und seine praktisch-politischen Folgen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zu: Das Parlament) B24 (1978) 18.
- ³⁴ Bspw. Sandgruber, Roman, Die Anfänge der Konsumgesellschaft (Wien 1982).
- ³⁵ Hedtke, Reinhold, Konsum und Ökonomik, Grundlagen, Kritik und Perspektiven (Konstanz 2001) 235.
- ³⁶ Becker, Gary S., Der ökonomische Ansatz zur Erklärung menschlichen Verhaltens (Tübingen 1982).
- ³⁷ Matis, Herbert, Das Menschenbild der klassischen Nationalökonomie, in: Grisold, Andrea; Gubitzer, Luise; Pirker, Reinhard (Hrsg.), Das Menschenbild in der Ökonomie. Eine verschwiegene Voraussetzung (Wien 2007) 105-141.
- ³⁸ Riesman, David, Abundance for What? (London 1964).
- ³⁹ Honneth, Axel, Kampf um Anerkennung (Frankfurt/Main 2003).
- ⁴⁰ Vershofen, Wilhelm, Die Marktentnahme als Kernstück der Wirtschaftsforschung (Berlin 1959).
- ⁴¹ Prinzipiell gilt das nicht nur nationalstaatlich, sondern an sich reicht dies auch auf die Europäische Ebene.
- ⁴² Dies ist der Fall bei der so genannten zweiten und dritten Säule der Altersvorsorge, mit der eine Verschiebung vom Bürger zum Verbraucher vorgenommen wurde, und wo es mittlerweile zu massiven Verbraucherproblemen gekommen ist. Vgl. dazu auch Rüttler, Axel Thomas, Staatliche Förderung von Lebensversicherungen als Säule der privaten Altersvorsorge (= Dissertation Universität Regensburg, Regensburg 2006).
- ⁴³ Layard, Richard, Die glückliche Gesellschaft. Kurswechsel für Politik und Wirtschaft (Frankfurt am Main 2005); Miller, Geoffrey (o. J.), Social Policy Implications of the New Happiness Research; http://www.edge.org/3rd_culture/story/86.html; Veenhoven, Ruud, World Database of Happiness; <http://worlddatabaseofhappiness.eur.nl>.
- ⁴⁴ McGregor, Sue, Towards a rationale for integrating consumer and citizenship education, in: Journal of Consumer Studies & Home Economics 4 (2008) 207-211.
- ⁴⁵ Ropohl, Günter, Ethik und Technikbewertung (Frankfurt am Main 1996).

Zusammenfassung

Es wird im Rahmen dieses Beitrags, nachdem Verbraucherpolitik auf ihre Leitbilder und ihren theoretischen Hintergrund untersucht wurde und dieser sich im Wesentlichen als orthodoxe *Mainstream*-Konsumökonomie erwies, für eine umfassende Erweiterung der traditionellen konsumökonomischen Perspektive plädiert. Dies wäre durch ein transdisziplinäres Aufgreifen des Verständnisses von sozialem Handeln des Verbrauchers und durch die Ausweitung des Blicks in den gesamten Lebensraum der Verbraucher (Haushalt, Markt, Staat) sowie seiner zwangsläufig korrespondierenden Rolle als Bürger möglich. Mit einer solchen breit angelegten sozialökonomischen und politisch-ökonomischen Konsumtheorie wären umfassende Einsichten in die Lebenswelt der Verbraucher und in die Veränderungen dieser Lebenswelt möglich. Einer solchen Konsumtheorie könnte es auch gelingen, der Verbraucherpolitik mehr theoretische Tiefe und eine stärkere Durchsetzungsfähigkeit gegenüber anderen Politikbereichen zu verschaffen.

NEUERSCHEINUNGEN

Manfred Moldaschl, Nico Stehr (Hg.)

Wissensökonomie und Innovation Beiträge zur Ökonomie der Wissensgesellschaft



Aus volkswirtschaftlicher, betriebswirtschaftlicher und soziologischer Perspektive setzen sich die Beiträge dieses Bandes kritisch mit dem Diskurs zur Wissensökonomie auseinander. Sie behandeln hierzu Theorien des Humankapitals, des Wachstums, der Creative Class, der Unternehmung und der Unternehmenskompetenz, befassen sich mit Ansätzen der Bilanzierung von Intellectual Capital, mit Wissensmanagement und den Dilemmata des Schutzes von geistigem Eigentum, und analysieren in diesem Kontext die Veränderung von Arbeit, Innovation und Macht in Unternehmen.

646 Seiten, 44,80 €, ISBN 978-3-89518-532-9

Werner Reichmann

Die Disziplinierung des ökonomischen Wandels Soziologische Analysen der Konjunkturforschung in Österreich



Anhand der Konjunkturforschung in Österreich werden die Geschichte der Institutionalisierung und die Entwicklung der Methoden, mit denen wirtschaftlicher Wandel diszipliniert, d.h. vorhergesehen und politisch in den Griff bekommen werden soll, analysiert. Die Konjunkturforschung stellt sich zunächst als Sammelbecken einiger später zu Weltruhm gelangter Ökonomen dar. Nach dem Zweiten Weltkrieg avanciert sie zur wichtigsten, sich selbst stets erneuernden Beraterin der Wirtschaftspolitik.

226 Seiten, 28 €, ISBN 978-3-89518-786-5

metropolis-Verlag

Metropolis-Verlag

Bahnhofstr. 16a, D-35037 Marburg

www.metropolis-verlag.de

KOMMENTARE

Diskussion der Umverteilungsstudie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung

Peter Rosner

Die unter der Leitung von Alois Guger erstellte Studie des WIFO, „Umverteilung durch den Staat in Österreich“,¹ bringt gegenüber den früheren Verteilungsstudien² neue Aspekte. Die wichtigste Neuerung ist wohl, dass neben den Wirkungen auf die Einkommensverteilung der Haushalte, geschichtet nach deren Einkommen, auch diejenigen dargelegt werden, bei der die Schichtung nach dem äquivalenten Einkommen der Personen vorgenommen wird. Nicht nur die Entlohnung der von den Haushalten angebotenen Produktionsfaktoren wird beachtet, sondern auch die den Mitgliedern der Haushalte zur Verfügung stehende Wohlfahrt. Das ist gegenüber den früheren Darstellungen eine wesentliche Verbesserung, ist doch die Wohlfahrt der Haushalte die eigentliche Zielgröße der Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Zentrale Aussage der Studie ist, dass wenn man Steuern und Sozialabgaben zusammennimmt und ihnen alle Transferleistungen an Haushalte gegenüberstellt, insgesamt eine Umverteilung stattfindet und die Ungleichheit verringert wird. Dieser Effekt ist vor allem durch die Ausgabenseite bedingt, da die Transfers an Haushalte anteilmäßig einen größeren Teil des Einkommens der ärmeren

Haushalte ausmachen. Das Abgabensystem – Steuern, Gebühren, Sozialversicherungsbeiträge – ist hingegen insgesamt eher proportional. Die wesentliche Ursache dafür ist, dass die Wirkungen der nicht sehr progressiven Einkommensteuer durch die regressive Mehrwertsteuer und die oberhalb der Höchstbeitragsgrundlage der Sozialversicherung einsetzende Regression der Sozialversicherungsbeiträge aufgehoben werden.

Zwei Schlussfolgerungen wurden in der öffentlichen Diskussion daraus gezogen. Erstens, in Österreich wird Ungleichheit durch die Politik in messbarem Ausmaß reduziert; zweitens, eine Reduktion der Transferleistungen bringt die Gefahr einer Verstärkung der Ungleichheit. Während die zweite Aussage durch diese Studie gedeckt wird, gilt das für die erste Aussage nur sehr eingeschränkt.

Der Grund dafür ist die von den Autoren verwendete Spezifizierung der Fragestellung und damit der Analyse. Gefragt wird nämlich, wie die vertikale Einkommensverteilung *in einem spezifischen Jahr* durch das Steuer-Transfer-System geändert wird. Diese Form der Analyse ist aber nicht wirklich geeignet, die Veränderung der Verteilung der Wohlfahrt auf die Haushalte durch das Steuer-Transfer-System darzustellen, da die Wohlfahrt der Haushalte vom langfristigen Einkommen abhängt. Ein Haushalt mit niedrigem Einkommen oder besonders hohen Bedürfnissen in einem Jahr kann in früheren oder späteren Jahren ein deutlich höheres Einkommen bzw. geringere Bedürfnisse haben. Es geht dabei einerseits um Wechselfälle des Lebens, z.

B. Arbeitslosigkeit, aber auch um die im Verlauf eines Lebens auftretenden typischen Veränderungen, etwa Ausbildung, Kinder, Pension.

Die Bedeutung dieser Frage für eine Analyse der Umverteilung kann an folgendem konstruierten, aber nicht unrealistischen Fall gesehen werden: zwei Personen, die jeweils € 2.000 pro Monat verdienen. Sie sind damit am oberen Ende des 5. Dezils der Einkommen der unselbstständig Erwerbstätigen (vgl. Übersicht 10 der Studie). Sie erhalten also das Medianeinkommen. Bilden sie einen gemeinsamen Haushalt, so sind sie mit € 4.000 am oberen Ende des 6. Dezils der Haushaltseinkommen. Das äquivalente Einkommen der beiden beträgt jeweils € 2.666 (Äquivalenzzahl: 1,5). Damit sind sie am oberen Ende des 7. Dezils. Wenn nun im Zusammenhang mit der Geburt von zwei Kindern innerhalb weniger Jahre eine der beiden Eltern vier Jahre lang nicht arbeitet, so hat dieser Haushalt für diese vier Jahre ein Bruttoeinkommen von € 2.000 und ein äquivalentes Einkommen zunächst von € 1.111 (Äquivalenzzahl: 1,8) je Person, also am oberen Ende des 1. Dezils. Nach der Geburt des zweiten Kindes sinkt das äquivalente Einkommen auf € 952 (Äquivalenzzahl: 2,1), also auf die Armutsgrenze. Wenn die zweite Person nach den vier Jahren wieder voll beschäftigt ist und das Einkommen wieder auf € 4.000 steigt, so beträgt das äquivalente Einkommen € 1.904, das ist in der Mitte des 5. Dezils, also knapp unterhalb des Medians. Werden die Kinder 14 Jahre alt, so steigt die Äquivalenzzahl zunächst auf 2,3 und dann auf 2,5. Das äquivalente Einkommen sinkt zunächst auf € 1.739 und dann auf € 1.600. Sobald die Kinder aus dem Haus sind, ist dieser Haushalt wieder am oberen Ende des 7. Dezils.

Da dieser Haushalt zwar nicht reich ist, aber doch ein Einkommen über dem Median hat, wäre es nicht gerechtfertigt, das langfristige Einkommen dieses Haushalts durch Transfers zu erhöhen. Das geschieht auch nicht durch das Kindergeld, vielmehr wird der Haushalt in den Jahren unterstützt, in denen bereits ein höherer Bedarf besteht, aber das Arbeitsangebot geringer ist. Da Haushalte mit kleinen Kindern meist junge Haushalte sind, sind Ersparnisse meist gering, wenn nicht sogar negativ. Transfers zur Überbrückung von Perioden mit geringem Einkommen sind daher sinnvoll, auch wenn keine langfristige Besserstellung beabsichtigt ist. Die Wohlfahrt der Haushalte hängt nicht nur vom Lebenseinkommen ab, sondern auch von den Möglichkeiten, den laufenden Konsum zu finanzieren.

Ähnliches gilt für kurzfristige Perioden der Arbeitslosigkeit. Eine kurze Spanne der Arbeitslosigkeit hat eine nur geringe Auswirkung auf das langfristige Einkommen. Die Arbeitslosenunterstützung müsste daher absurd hoch sein, wollte man die langfristige Einkommensposition der betroffenen Personen verbessern. Dennoch ist eine Arbeitslosenunterstützung sinnvoll. Unter anderem erleichtert sie es, einen den Qualifikationen entsprechenden Arbeitsplatz zu suchen und nicht jeden annehmen zu müssen.

In der Studie wird zwar mehrfach auf den intertemporalen Aspekt hingewiesen, aber nur in einem einzigen Fall auch die für die Analyse notwendige Konsequenz gezogen. Es werden die Renten- und Pensionszahlungen nicht berücksichtigt. Allerdings werden die Beiträge zur Pensionsversicherung bei den Abgaben in die Analyse einbezogen. Das ist insofern inkonsequent, als dadurch die Sozialversicherung deut-

lich mehr Abgaben einhebt, als sie den Haushalten zurückgibt. Man muss für Studien zur Umverteilung aber annehmen, dass, sieht man von den Verwaltungskosten ab, die Summe der Abgaben gleich der Summe der Auszahlungen ist.

Das österreichische Sozialsystem kennt nur wenige Transfers, die ausschließlich aus Gründen eines längerfristig geringen Einkommens oder eines geringen Lebenseinkommens gegeben werden. Das sind vor allem die verschiedenen Armutsprogramme, wie etwa die Sozialhilfe, die Notstandshilfe und die in dieser Studie nicht behandelte Ausgleichszulage zur Pension. Der größte Teil der Transfers wird gegeben in Lebensperioden, in denen das Einkommen *vorübergehend* besonders niedrig ist oder die Bedürfnisse *vorübergehend* besonders hoch sind. Wenn, wie in der Studie gesagt wird, die Empfänger hoher Einkommen Nettozahler sind und die Empfänger niedriger Einkommen Begünstigte des Systems, so ist das dahingehend zu qualifizieren, dass viele Haushalte zwischen den Positionen Nettoempfänger und Nettozahler wechseln und dass daher die Umverteilung durch das Steuer-Transfer-System wesentlich geringer ist, als die Ergebnisse dieser Studie vermuten lassen. Für viele Haushalte wird sogar gelten, dass sie in der langen Frist weder Gewinner noch Verlierer sind. Sie bekommen heraus, was sie in anderen Perioden einzahlen.

Es gibt vertikale Umverteilungen in diesen Systemen. Die entstehen aber nicht dadurch, dass in einem gegebenen Jahr die Empfänger des Transfers ein niedrigeres Einkommen haben als Andere, sondern weil die Wahrscheinlichkeiten der Inanspruchnahme vom langfristigen Einkommen abhängen

kann. Personen mit langfristig niedrigerem Einkommen etwa haben eine höhere Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu sein. Sie sind daher Begünstigte des Systems der Arbeitslosenversicherung. Wäre die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden, in allen Einkommensschichten gleich groß, so gäbe es durch die Arbeitslosenunterstützung keine vertikale Umverteilung, auch wenn für jedes Jahr eine solche zu den jeweils armen, weil arbeitslosen Personen hin nachgewiesen werden kann.

Ähnliches gilt für die Familienzahlungen, da die durchschnittliche Zahl der Kinder mit steigender Bildung sinkt – und damit mit höherem erwarteten Einkommen. Dabei ist freilich zu berücksichtigen, dass die Länge der Beanspruchung der familienrelevanten Leistungen mit steigender Bildung steigt.³

Will man Umverteilung der Wohlfahrt zwischen Haushalten mit unterschiedlich hohem langfristigen Einkommen bestimmen, muss man die intertemporalen Aspekte der Sozialprogramme und der durch Steuern finanzierten Einrichtungen explizit behandeln. Das ist nur möglich, wenn man die Verteilung der Einnahmen und Ausgaben der einzelnen Programme in Zusammenhang bringt und nicht nur die Einnahmen bzw. die Ausgaben insgesamt betrachtet. In manchen Fällen wird das in der Studie gemacht, etwa im Kapitel über die Wohnbauförderung. Natürlich wäre es günstig, auch die aggregierte Umverteilung zu bestimmen, aber die würde dann nicht mehr aus den Daten direkt, sondern durch Aufsummierung der Wirkungen der einzelnen Programme bestimmt werden, was freilich Unschärfen mit sich bringen würde.

Man könnte in so einer Untersuchung von der strengen Handhabung

der formalen Inzidenz weggehen, wie sie dieser Untersuchung zu Grunde liegt. Für die Berechnungen der Studie wird nämlich angenommen, dass direkte Steuern zur Gänze vom Steuerschuldner getragen werden, indirekte Steuern zur Gänze überwältzt werden. Ich glaube zwar nicht, dass eine Berechnung der Vor- und Rücküberwälzungen der Mehrwertsteuer in einer empirisch relevanten Analyse gemacht werden kann, aber bei den lohnabhängigen Abgaben ist es durchaus vertretbar, sie zur Gänze den Arbeitnehmern zuzuschlagen. Natürlich müssten deren Einkommen entsprechend erhöht werden. Das betrifft die Dienstgeberbeiträge zur Sozialversicherung, die Kommunalabgaben und die Beiträge zum Familienlastenausgleichsfonds. Diese Zurechnung ist berechtigt, weil bei einem Wegfall dieser Abgaben die Arbeitgeber die gleiche Menge an Arbeitskräften nachfragen könnten, wenn sie die Löhne genau um die weggefallenen Abgaben erhöhten.

In so einer Langfristbetrachtung, in der die Zahlungen in die Transfersysteme deren Leistungen gegenübergestellt werden, kann die vertikale Umverteilung zwischen Haushalten von der Umverteilung über die Zeit hinweg systematisch getrennt werden. Es gilt dabei, dass die Finanzierung überwiegend durch die Arbeitnehmer erfolgt, mit einem Beitrag proportional zum Einkommen, wobei es bei der Sozialversicherung eine obere Grenze gibt. Da die Leistungen mit steigendem Einkommen bis auf wenige Ausnahmen nicht steigen, ergibt das eine Umverteilung zu den Ärmeren. (Die Ausnahmen sind der längere Bezug der Familienbeihilfe bei Studium und die in Grenzen positive Abhängigkeit des Kindergeldes vom letzten Einkommen ab 2010.)

Mit dieser Analyse kann man auch die horizontale Umverteilung von intertemporaler Umverteilung systematisch trennen. In der Anrufung des Mythos von der horizontalen Umverteilung von Haushalten ohne Kinder zu Haushalten mit Kindern wird in der Studie so getan, als würde es sich dabei um unterschiedliche soziale Gruppen handeln. In den meisten Fällen handelt es sich aber bei Haushalten ohne Kinder um Haushalte, bevor sie für Kinder sorgen müssen oder nachdem sie das getan haben. Fast alle Haushalte wechseln daher bei den Leistungen für Familien, seien es die aus dem FLAF bezahlten Geldtransfers, seien es die über die allgemeinen Steuern finanzierten Bildungseinrichtungen und die Mitversicherung der Kinder in der Sozialversicherung, von Nettozahlern zu Nettoempfängern und wieder zurück. Die echte horizontale Umverteilung beschränkt sich auf die ewigen Nettozahler, das sind Haushalte ohne Geburten, und auf die Haushalte, die besonders lange Zeit und/oder besonders hohe Transfers erhalten. Das sind Haushalte mit vielen Kindern.²

Eine Analyse der Verteilungswirkungen des Gesundheitssystems müsste ähnlich vorgehen. Die Einzahlungen erfolgen einerseits proportional zum Einkommen, freilich nur bis zur Höchstbeitragsgrundlage der Sozialversicherung, und andererseits durch das allgemeine Steuersystem. Von den Auszahlungen wird in der Studie gezeigt, dass sie zwar mit der Höhe des Einkommens variieren, dies aber wahrscheinlich auf Alterseffekte zurückzuführen ist. Während die Anspruchnahme im untersten Dezil nur knapp über dem Durchschnitt liegt, steigt sie zum zweiten Dezil stark an und wird dann langsam geringer. Im untersten Dezil sind auch sehr junge

Haushalte, etwa Studenten, die einen sehr geringen Bedarf an Gesundheitsdiensten haben, im zweiten und dritten Dezil hingegen sehr viele Pensionisten mit einer weit über dem Durchschnitt liegenden Beanspruchung. Die Höhe der Ausgaben variiert stark mit dem Alter. Eine Variation mit der langfristigen Einkommenshöhe wird nicht angeführt, wäre aber zu untersuchen. Einerseits gibt es vermutlich einen negativen Zusammenhang zwischen Lebenseinkommen und Gesundheitszustand und damit auch der Inanspruchnahme des Gesundheitssystems. Mit niedrigerem Einkommen sind die Ausgaben höher. Andererseits ist häufig ein langfristig schlechter Gesundheitszustand Ursache eines früheren Todes und damit einer geringeren Inanspruchnahme der Gesundheitsdienste.

Die Umverteilung kommt vor allem über die Einnahmenseite – mit höherem Einkommen zahlt man mehr –, die Ausgaben unterscheiden sich aber langfristig nicht sehr stark. Der Hinweis auf die regressive Finanzierung durch die regressiven Wirkungen der Mehrwertsteuer und der Finanzierung der Krankenkassen ist kein Gegenargument. Solange nicht nachgewiesen wird, dass die Beanspruchung systematisch mit steigendem Einkommen steigt, bewirkt jede Finanzierung des Gesundheitssystems, bei dem Personen mit höherem Einkommen mehr

zahlen, eine vertikale Umverteilung. Dass sie höher wäre, wenn es keine Höchstbeitragsgrundlage gäbe und wenn das Gewicht zwischen Mehrwertsteuer und Einkommensteuer sich zu Gunsten letzterer verschieben würde, ist natürlich richtig. Ich vermute aber, dass in Österreich das Gesundheitssystem das wichtigste vertikale Umverteilungssystem von den höheren zu den niedrigeren Einkommen ist.

Anmerkungen

- ¹ Guger et al. (2009).
- ² Guger et al. (1987); Guger et al. (1996).
- ³ Für eine Rechnung des bis 2000 geltenden Systems vgl. Kothmayr, Rosner (2000).

Literatur

- Guger, Alois; et al., Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich (=Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien 1987).
- Guger, Alois; et al., Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich (=Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien 1996).
- Guger, Alois; et al., Umverteilung durch den Staat in Österreich (=Studie des WIFO, Wien 2009).
- Kothmayr, Regina; Rosner, Peter, Wie effizient ist die österreichische Familienpolitik, in: Wirtschaft und Gesellschaft 26/1 (2000) 99-118.

Verteilungsgerechtigkeit in Österreich – das Transferkonto

**Sybille Pirklbauer,
Norman Wagner**

1. Einleitung

Wir schreiben den 14. 10. 2009. ÖVP-Chef und Vizekanzler Josef Pröll hält seine lange angekündigte Rede zum „Projekt Österreich“. Was er dort vorträgt, ist inhaltlich wenig überraschend. Er spricht sich für strengere Regeln auf den Finanzmärkten, für höhere Eigenverantwortung und mehr Leistungsgerechtigkeit aus. Erreichen will er Letztere durch höhere soziale Treffsicherheit und fordert aus diesem Grund ein Transferkonto. Aus diesem, so Pröll, würde ersichtlich, wer welche Leistungen in welcher Höhe vom Staat bezieht. Das sei insofern notwendig, als bereits 2,7 Mio. LohnneinkommensbezieherInnen (ArbeitnehmerInnen und PensionistInnen) keine Lohnsteuer bezahlen. In vielen Bereichen sei das österreichische Sozialsystem so ausgestaltet, dass es sich für Menschen nicht mehr rechne, arbeiten zu gehen. Sie würden besser von der Fülle der vorhandenen Sozialleistungen leben, für einen Umstieg in eine (Vollzeit-) Beschäftigung fehle der finanzielle Anreiz.¹

Die Idee des Transferkontos stammt ursprünglich aus dem Grazer Joanneum. Franz Prettenthaler und Cornelia Sterner erstellten im Auftrag der steirischen Landesregierung eine Studie, in der sie anhand dreier Beispielfamilien die Verteilungswirkung verschiedener Sozialleistungen zu zeigen versuch-

ten. Das (Haupt-)Ergebnis des später umgangssprachlich als Prettenthaler-Studie bezeichneten Papiers war, dass es vor allem aufgrund verschiedener nationaler, regionaler, aber auch lokaler Familienleistungen dazu kommt, dass Menschen mit einem sehr niedrigen Erwerbseinkommen über die Sekundärverteilung ein annähernd so hohes verfügbares Haushaltseinkommen erzielen wie Menschen mit einem doppelt oder sogar vierfach so hohem Arbeitsverdienst.

Ein genauerer Blick ließ jedoch rasch Zweifel an diesen Berechnungen aufkommen (für Details siehe Kapitel 3). Dieser Umstand änderte jedoch nichts an der in der Folge teilweise sehr heftig geführten Debatte zwischen BefürworterInnen und GegnerInnen des Transferkontos. Zwar beriefen sich Letztere in regelmäßigen Abständen auf die vielen Fehler, die dem Papier zu Grunde liegen, doch die mit dem Transferkonto verbundene Forderung nach mehr Transparenz traf vielfach offenbar einen Nerv bei Bevölkerung und JournalistInnen gleichermaßen. Das Empfinden, dass zumindest ein Teil der Sozialleistungen in Österreich zu Unrecht bezogen werden, brachte dem Transferkonto eine hohe Zustimmung ein.² Die Situation führte zu einer nicht gänzlich ironiefreien Debatte: so war man seitens der Sozialdemokratie darum bemüht zu zeigen, dass Umverteilung von Reich zu Arm weniger gut funktioniert als es von der ÖVP dargestellt, während diese, als selbsternannte Familienpartei, Umverteilung zugunsten von Familien mit kleinen Kindern zum Problem erklärte.³

Die Debatte mündete schließlich in einer parlamentarischen Enquete am 20. 1. 2010, zu deren Höhepunkten – neben der Selbstdemontage von Franz Prettenthaler – die Aussage des

ÖVP-Mandatar August Wöginger gehörte, es sei „nicht alles falsch“⁴ an der Studie des Joanneum.

Was abseits aller politischen und populistischen Rhetorik zurückbleibt, sind berechnete Fragen nach Rolle und Verteilungsgerechtigkeit des österreichischen Sozialstaates. Bevor diese Aspekte beleuchtet werden können, ist es notwendig, grundsätzliche Ziele des Sozialstaats und damit auch gesellschaftliche Wertvorstellungen zu formulieren.

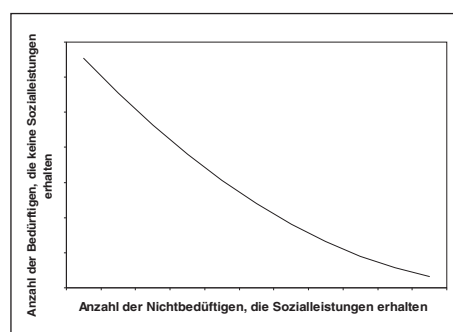
2. Zielsetzungen des Sozialstaats

Ein moderner Sozialstaat hat sich einer Vielzahl von Herausforderungen zu stellen. Aufgrund der Schnelligkeit und fortschreitenden Individualisierung der Gesellschaft⁵ ist eine kontinuierliche Befassung mit seinen Wirkungsweisen zweifellos unerlässlich. Doch gerade in diesem Zusammenhang ist es notwendig, darauf hinzuweisen, dass eine Debatte, die darauf ausgerichtet ist, die Treffsicherheit von Sozialleistungen zu erhöhen, sich die Kritik gefallen lassen muss, dass es ihr eigentlich um eine Leistungsreduktion geht. Genau dieser Vorwurf wurde von den KritikerInnen des Transferkontos vorgebracht.⁶ Ein Vergleich der verschiedenen europäischen Sozialmodelle zeigt, dass ein primär auf Reduzierung der Armutsgefährdung ausgerichteter, schlanker Sozialstaat die geringste Umverteilungswirkung und die höchsten Armutsgefährdungsraten mit sich bringt. Andererseits führt eine großzügigere Ausgestaltung von Sozialleistungen zu tendenziell geringeren Armutsraten und einem höheren Maß an Umverteilung.⁷

Letztlich ist es eine Frage gesellschaftlicher Präferenzen: Eine Prioritätensetzung hin zu umfassender Absi-

cherung und einer möglichst niedrigen Zahl von unterversorgten Menschen führt dazu, dass auch Personen Leistungen beziehen, die wenig oder nicht bedürftig sind. Umgekehrt bringt eine Fokussierung auf geringen „Sozialmissbrauch“ eine entsprechend hohe Zahl von unterversorgten, aber bedürftigen Personen mit sich. Je mehr sich ein System der einen oder der anderen Variante verschreibt, desto höher ist einer der beiden oben genannten Effekte (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Verteilungsgerechtigkeit und effiziente Mittelverwendung



Quelle: Stiglitz, eigene Darstellung.

Bei sozialstaatlicher Umverteilung kann aus normativer Perspektive zwischen zwei Wirkungsweisen unterschieden werden:

- A) der Umverteilung von Reich zu Arm und
- B) der Umverteilung zwischen unterschiedlichen Lebensphasen.

2.1 Die Umverteilung von Reich zu Arm

Zu den wichtigsten Aufgaben von Sozialsystemen zählt die Korrektur der Primärverteilung.⁸ Die Ungleichheit der Markteinkommen kann sowohl

über ein progressives Abgabensystem als auch über ein entsprechendes Sozialsystem entschärft werden. In Österreich wird praktisch zur Gänze über Sozialausgaben umverteilt, das Abgabensystem hat – aufgrund des hohen Mehrwertsteueranteils und der Höchstbeitragsgrundlage in der gesetzlichen Sozialversicherung – praktisch keine umverteilende Wirkung.⁹

Wären bei ausschließlicher Berücksichtigung der Markteinkommen in Österreich rund 43 Prozent aller Menschen armutsgefährdet,¹⁰ so reduziert sich diese Zahl durch Berücksichtigung von Sozialleistungen und Pensionen auf 12 Prozent (Werte für 2007)¹¹ (siehe Abbildung 2).

Umverteilung von Reich zu Arm funktioniert beispielsweise über Familienleistungen, die den Zweck haben, Kinderarmut zu vermeiden, oder freien Zugang zu Bildung und Gesundheitsleistungen. Vor allem Leistungen nach dem Fürsorgeprinzip wie die Notstandshilfe, die Ausgleichszulage und die landesspezifischen Sozialhilfegesetze entsprechen in Österreich dem

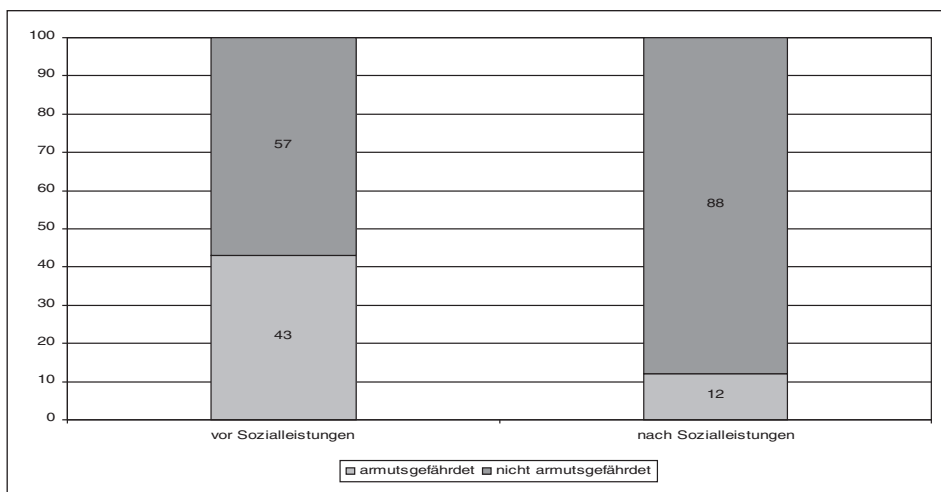
Gedanken der Umverteilung von Reich zu Arm.

2.2 Die Umverteilung zwischen unterschiedlichen Lebensphasen

Die Mehrheit der Sozialleistungen in Österreich wird aus den Einkommen der Erwerbstätigen finanziert. Ein wesentlicher Teil dieser Summe wird im Sinne des Versicherungsprinzips an Personen umverteilt, die – aus unterschiedlichen Gründen – zu diesem Zeitpunkt nicht erwerbstätig sind. Über die Pensionsversicherung kommt es zur Umverteilung von Erwerbstätigen zu PensionistInnen, die Arbeitslosenversicherung verteilt zu Gunsten arbeitsuchender Personen um, der Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds leistet unter anderem einen Beitrag zum Haushaltseinkommen von Familien mit Kindern.

Andere sozialstaatliche Umverteilungsmaßnahmen betreffen die Bereitstellung öffentlicher Schulen, kostenlose Kinderbetreuung oder Betreuungseinrichtungen für PensionistInnen.

Abbildung 2: Armutsgefährdung vor und nach Sozialtransfers



Quelle: Statistik Austria, eigene Darstellung.

Eine Aufteilung der Gesellschaft in „NettozahlerInnen“ und „NettoempfängerInnen“, wie dies im Laufe der Diskussion zum Transferkonto geschehen ist,¹² übersieht geflissentlich, dass es kaum Menschen gibt, auf die im Laufe ihres Lebens nicht sowohl der eine wie auch der andere Begriff zutrifft. Zudem sind viele Leistungen des Sozialstaates nicht oder kaum finanziell darstellbar. Der soziale Frieden, ausgedrückt in der Partizipation (fast) aller am gesellschaftlichen Wohlstand, gehört zu den zentralen Bestandteilen moderner, umverteilender Sozialstaaten und reduziert das Potenzial für soziale Konflikte.¹³

3. Notwendige Grundlagen für eine zielführende Diskussion über den Sozialstaat

Wissenschaftliche Analysen sind eine wichtige Unterstützung bei der Entwicklung politischer Optionen. In einer komplexen Gesellschaft mit einem nicht minder komplexen sozialstaatlichen System liegen die Antworten auf drängende Fragen keineswegs auf der Hand – ja nicht einmal die Probleme selbst präsentieren sich als eindeutige Tatsachen. Seriöse Forschung hat daher eine unverzichtbare Rolle, wenn es um eine sachliche Diskussion statt ideologischer Auseinandersetzungen geht.

Das Wirtschaftsforschungsinstitut (WIFO) hat mit der Studie zur „Umverteilung durch den Staat in Österreich“ (Guger et al. 2009) einen solchen Beitrag vorgelegt. Der Umfang des Werkes ist mit 371 Seiten beachtlich, zumal die StudienautorInnen auf ganz wesentliche Beschränkungen hinweisen: Die Datenlage erlaubt zuverlässige Aussagen vor allem über Unselbstständigen-Haushalte, nicht jedoch über Selbst-

ständige, und auch Vermögen und Vermögenserträge sind nicht erfasst. Zum zweiten der zentrale Hinweis, hier eine rein statische Analyse vorgenommen zu haben – die Ergebnisse sagen nichts darüber aus, dass der Sozialstaat nicht nur zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen umverteilt, sondern vor allem auch zwischen den Lebensphasen – und so Finanzierende im Zeitverlauf zu NutznießerInnen werden und umgekehrt. Die Studie zeigt, dass in Österreich Umverteilung nur über die Ausgabenseite erfolgt. Die Einnahmenseite wird hingegen von allen Einkommensgruppen proportional getragen. Das bietet zweifellos Ansatzpunkte für die Umgestaltung des österreichischen Steuersystems in Richtung auf stärkere Umverteilung.

Die Eingrenzung der Aussagekraft der Ergebnisse sollte Standard für wissenschaftliche Publikationen sein. Das ist nicht immer der Fall. Jene Studie des Joanneums Graz von Franz Prettenhaler und Cornelia Sterner, die die Grundlage für die politisch so prominente Forderung nach einem Transferkonto bildete, verzichtete in der Erstfassung gänzlich darauf. In der neunseitigen Kurzfassung wurde – für einen wissenschaftlichen Text – ausgesprochen polemisch formulierte Kritik am Sozialstaat geübt. Der Umstand, das es sich bei der Publikation im Rahmen einer Schriftenreihe des Dr.-Karl-Kummer-Instituts um eine parteinahe handelt, muss als verschärfend betrachtet werden: Gerade im Umfeld politischer Parteien ist die Notwendigkeit, die eigenen wissenschaftlichen Ergebnisse sachlich und korrekt darzustellen, von besonderer Wichtigkeit.

Die StudienautorInnen vom Institut für Technologie und Regionalpolitik weisen in dem Artikel scheinbar nach,

dass es sich in Österreich nicht auszahlt, arbeiten zu gehen, da durch die Sozialleistungen für die unteren Einkommen letztlich alle Einkommensunterschiede aufgehoben würden. Dazu stellen die AutorInnen drei Beispielfamilien vor mit jeweils zwei Kindern im Alter von vier und einem Jahr, wobei jeweils beide Eltern täglich von Graz nach Leibnitz pendeln. Diese Familien unterschieden sich nur durch ihr Erwerbseinkommen, wobei davon ausgegangen wird, dass beide Erwachsenen jeweils die Hälfte dazu beitragen.

Die Berechnungen halten einer Überprüfung nicht stand. So sind (Landes-, bzw. Gemeinde-) Sozialleistungen berücksichtigt worden, die den angeführten Familien nicht oder nur in sehr seltenen Ausnahmefällen zustehen. Der Kinderabsetzbetrag wurde doppelt berücksichtigt.

Zudem sind die Grundannahmen völlig realitätsfremd. So wird etwa davon ausgegangen, dass zwei Erwachsene täglich 45 km für 475 € brutto im Monat pendeln und dabei ihr knapp einjähriges Kind ganztags in eine Kinderkrippe geben. In der ganzen Steiermark sind allerdings nur 40 Kinder unter einem Jahr überhaupt in öffentlicher Betreuung.¹⁴

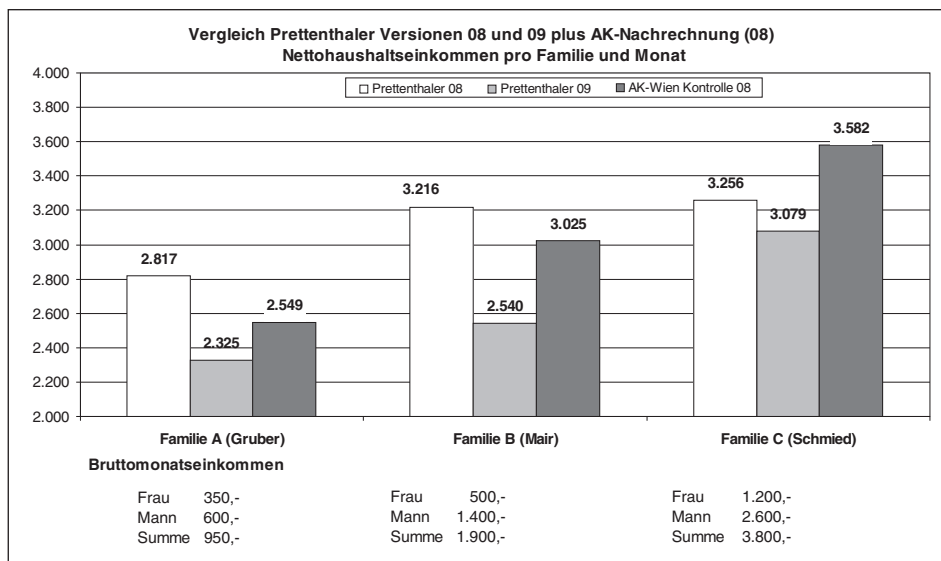
Gestaltungsmöglichkeiten wie es beim Kinderbetreuungsgeld durch die verschiedenen Bezugsvarianten und die Zuverdienstgrenze gibt, wurden völlig ignoriert. Darüber hinaus sind (steuerliche) Begünstigungen, von denen hohe Einkommen stärker profitieren, nicht berücksichtigt worden, so dass das Nettoeinkommen der Familie mit dem höchsten Erwerbseinkommen viel zu niedrig ausfällt. Auch die Wertung der Sozialversicherungsbeiträge als bloße Abgabenbelastung ist problematisch, denn diesen stehen mit zunehmender Höhe auch höhere Leis-

tungsansprüche gegenüber.

Zu guter Letzt stellt sich auch die Frage, inwieweit die Lebensphase, in der sehr kleine Kinder zu betreuen sind, als typisch für den Sozialstaat herangezogen werden kann. Es scheint doch ein politisch breiter Konsens zu sein, dass Familien gerade in dieser Phase besondere Unterstützung verdienen.

Die Kritik ließ die StudienautorInnen nicht unberührt: In der im Oktober 2009 publizierten Langfassung korrigierten sie ihre eigenen Werte zum Teil massiv. Dabei wurden auch die Annahmen nachjustiert: Weil der Kinderzuschuss des Landes Steiermark nur bis zum 12. Lebensmonat zusteht, wurde nun davon ausgegangen, dass das jüngere Kind unter einem Jahr alt ist. Die Nachrechnung der AK ergab allerdings auch hier, dass das Gefälle zwischen den Familien noch immer deutlich größer ist, als vom Joanneum Graz dargestellt. Abbildung 3 zeigt das.

Abseits der Auseinandersetzung um die wissenschaftliche Grundlage, entwickelte sich die politische Diskussion um die Frage, was das Transferkonto bezwecken soll, weiter. Der ursprüngliche Zweck war eine – möglicherweise politisch unerwünschte – Kumulation von Sozialleistungen aufzuzeigen. Daraus wurde im Vorfeld der Parlamentsenquete im Jänner 2010 eine Serviceleistung, die jedem Haushalt nicht nur die bereits bezogenen Sozialleistungen mitteilen soll, sondern vielmehr über weitere Ansprüche informiert. Welcher Erkenntnisgewinn den Aufwand lohnend macht, wurde damit unklarer. Zugespitzt muss die Frage gestellt werden: Warum soll gerade in Zeiten, wo Verwaltungseinsparungen und Budgetrestriktionen auf der Tagesordnung stehen, ein enorm aufwändiges Projekt für die Datenvernet-

Abbildung 3: Vergleich der Ergebnisse von Nettohaushaltseinkommensberechnungen

zung von mehr als zweieinhalbtausend Gebietskörperschaften und anderen Institutionen geschaffen werden, nur um Informationen bereitzustellen, die über andere Wege genau so effektiv und wesentlich kostengünstiger erreicht werden könnten?

Eine klare politische Stoßrichtung verfolgt hingegen die von der Industriellen-Vereinigung herausgegebene Broschüre: „Wohlstand, Armut & Umverteilung in Österreich – Fakten und Mythen“. Die unter anderem mit Karikaturen bebilderte Publikation versucht vor allem Eines zu zeigen: dass die Leistungsträger die gesamte Last der Finanzierung des Sozialstaates tragen, während andere ohne Leistung davon profitieren. Die daraus resultierenden Schlussfolgerungen sind dieser Betrachtung folgend eine Reduktion der Abgaben und ein Rückbau des Sozialstaates. Auch wenn die gefällige Aufbereitung nicht unbedingt den Konventionen wissenschaftlicher Studien entspricht, nimmt das Papier für sich in

Anspruch „frei von Forderungen oder normativen Zielvorstellungen [zu sein], sondern [sie] verfolgt das Ziel, oft unwidersprochenen politischen Mythen Fakten gegenüberzustellen“.

Genau das ist jedoch nicht der Fall: Auswahl und Interpretation der Daten sind in hohem Maße interessengeleitet, eine ausgewogene Darstellung oder nur Relativierung des Präsentierten fehlen zur Gänze. Ein Beispiel dazu: Die Arbeitnehmerentgelte sind laut IV-Broschüre seit 1986 stetig über der Inflation gestiegen. Das ist korrekt, jedoch sind die Gewinne der Unternehmen im selben Zeitraum noch weit stärker gestiegen. Der Wohlstandszuwachs ging damit überwiegend an KapitaleinkommensbezieherInnen. Mit dieser Ergänzung verändert sich jedoch die Aussage der ersten Feststellung grundlegend.

Solche Polemik und tendenziöse Analysen sind kontraproduktiv, wenn es darum geht, den Sozialstaat effizienter und effektiver zu machen. Um

die tatsächlichen Herausforderungen zu erkennen, braucht es eine fundierte, gesamthafte Betrachtung.

4. Gesamtbild statt blinde Flecken

Eine Debatte, die die Menschen in einem Sozialstaat in GewinnerInnen und VerlierInnen unterteilt, verkürzt die Fakten in unzulässiger Weise und spart die Frage, in welcher Gesellschaft wir leben wollen, aus. Diese ist aber die eigentliche, wenn es um die politische Gestaltung geht.

Eine gerechte Gesellschaft muss es ermöglichen, dass alle Menschen ihre Potenziale tatsächlich umsetzen, also ihre Leistung erbringen können – unabhängig von Geschlecht, Alter oder Migrationshintergrund. Das ist ein Grundsatz, der über Partei- und Interessenvertretungsgrenzen hinweg Zustimmung finden könnte. Eine solche Gesellschaft kann aber nicht nur auf den Sozialstaat nicht verzichten, sie braucht im Gegenteil einen Ausbau und eine Verbesserung des bestehenden Systems. Denn derzeit ist das noch bei Weitem nicht der Fall: Eine Million armutsgefährdete Menschen, davon mehr als ein Viertel Kinder, 4% Betreuungsquote bei Kleinkindern im Vergleich zum EU-25-Schnitt von 26%,¹⁵ ein Schulsystem, bei dem die Höhe des Bildungsabschlusses vom sozialen Hintergrund abhängt¹⁶ und 228.000 Menschen, die trotz Erwerbstätigkeit von Armut bedroht sind,¹⁷ zeigen deutlich, dass es Reformbedarf beim österreichischen Sozialstaat gibt.

Die skandinavischen Länder haben in vieler Hinsicht das erreicht, was auch hierzulande als Zielsetzung Konsens finden dürfte: Sie verbinden hohe Beschäftigungsquoten mit einer niedrigen Einkommensschere zwischen Frauen

und Männern und einem starken sozialen Zusammenhalt. Beispielsweise hat Schweden eine Beschäftigungsrate von 71% und Dänemark sogar von mehr als 76%, Österreich hingegen liegt bei 68%. In den beiden skandinavischen Ländern ist auch die Beschäftigungsrate der Frauen deutlich höher als in Österreich (70% bzw. 72% gegenüber 60%).¹⁸ Und das Männer-Frauen-Einkommensdifferenzial liegt mit knapp 18% deutlich unter jenem in Österreich (25,5%), welches das zweithöchste in Europa ist.

Der Angelpunkt dafür ist, nicht nur soziale Absicherung zu gewährleisten, sondern Erwerbsmöglichkeiten zu eröffnen und ein hohes Bildungsniveau – inklusive entsprechender Weiterbildungsmöglichkeiten – zu gewährleisten. Dafür braucht es Investitionen in Kinderbetreuung, Bildung und Pflege: flächendeckende, ganztägige Kinderbetreuung in hoher Qualität, Ganztageseschulen, die individuelle Begabungen fördern, Nachholen von Schulabschlüssen. Höherqualifikation von ArbeitnehmerInnen und qualitativ hochwertige Pflegeeinrichtungen und -dienste.

Diese Investitionen schaffen in einem höheren Maß Beschäftigung als jede andere Form staatlicher Ausgaben: Notwendige Investitionen in die soziale Infrastruktur in der Höhe von rund 3 Mrd. € können direkt und indirekt zwischen 60.000 und 70.000 neue Arbeitsplätze schaffen. Direkte Effekte kommen dabei durch die baulichen Maßnahmen wie auch durch das für die Dienstleistungen notwendige Personal zustande. Indirekt erhöhen diese zusätzlichen Einkommen die Inlandsnachfrage. Die verbesserte Vereinbarkeit von Beruf und Familie stellt eine unabdingbare Voraussetzung für eine höhere Frauenerwerbstätigkeit dar.

Dieser Ausbau bedingt die Gewährleistung einer entsprechenden Finanzierung. Das setzt wiederum voraus, dass das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit im Steuersystem zumindest in einem gewissen Maß gewahrt ist. Das ist in Österreich nicht der Fall. Das Steueraufkommen wird zu zwei Drittel von ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen getragen. Im Gegensatz dazu tragen Vermögen aber nirgendwo in der westlichen Welt so wenig zur öffentlichen Finanzierung bei wie in Österreich. Die Vermögenssteuern betragen nur 0,5% des BIP, im Schnitt der EU-15 sind es mit 2,1% mehr als vier Mal so viel.¹⁹ Dabei profitieren gerade Menschen mit sehr großem Vermögen vom Sozialstaat. Er stellt die Infrastruktur zur Verfügung, die notwendig ist, um Reichtum zu schaffen und zu vermehren. Er trägt wesentlich zum sozialen Frieden bei und sichert durch die entsprechende Infrastruktur (vor allem bei Immobilien und Unternehmen) sowie niedrige Kriminalität auch den Wert der Vermögen.

Dem Prinzip, dass Leistung sich lohnen muss, wird gerade im Rahmen des Abgabensystems nicht Rechnung getragen. Leistungslose Kapitaleinkommen sind steuerlich begünstigt, Kursgewinne außerhalb der Spekulationsfrist sogar steuerfrei. Seit dem Auslaufen der Erbschafts- und Schenkungssteuer können auch größte Vermögen übertragen werden, ohne dass der/die EmpfängerIn einen Beitrag zur öffentlichen Finanzierung leisten muss.

Am Rande sei bemerkt, dass auch die grundsätzliche Forderung nach Transparenz konsequent sein sollte. Eine etwaige Offenlegung müsste daher umfassend sein und Unternehmensförderungen, Kapitaleinkommen und vieles andere in gleicher Weise er-

fassen. Dazu zählt, das Bankgeheimnis durch eine Lösung zu ersetzen, die zwar die Privatsphäre wahrt, aber den Finanzbehörden jene Informationen zugänglich macht, die sie für den Vollzug der Steuergesetze brauchen. Die Datenweitergabe, wie sie bei Lohnneinkommen Standard ist, kann hier Vorbild sein.

Wem an Verteilungsgerechtigkeit gelegen ist, der muss auf seriöse Grundlagen und eine ernsthafte Auseinandersetzung bauen. Nur dann können Zielsetzungen, die breite Zustimmung finden, auch tatsächlich wirksam verfolgt werden.

Anmerkungen

- ¹ Prettenhaler (2009a) 3ff.
- ² Laut einer Umfrage von Karmasin Motivforschung vom Oktober 2009 glauben 48 Prozent der Menschen, dass die Sozialleistungen in Österreich ungerecht verteilt sind und nur 39 Prozent, dass dem nicht so ist; Profil (2009) 15. Laut einer OGM-Umfrage (ebenfalls vom Oktober 2009) befürworten 61 Prozent der ÖsterreicherInnen ein Transferkonto, 29 Prozent sind dagegen; APA (23.10.2009a).
- ³ Der hohe Grad an Umverteilung, der in der Studie des Joanneums dargestellt wurde, wurde von der SPÖ berechtigterweise angezweifelt. Die ÖVP nahm ihn zum Anlass um auf mehr Leistungsgerechtigkeit zu drängen, obwohl er primär auf familienpolitische Leistungen zurückzuführen ist; Prettenhaler (2009a) 2.
- ⁴ Republik Österreich – Parlament (20.1.2010) 143.
- ⁵ Bock-Schappelwein et al. (2009) 77.
- ⁶ Z.B. APA (23.10.2009b).
- ⁷ Korpi, Palme (1998) 661ff.
- ⁸ Badelt, Österle (2001) 10.
- ⁹ WIFO (2009) 55ff.
- ¹⁰ 60% des Nettoäquivalenzhaushaltseinkommens.

- ¹¹ Statistik Austria (2009) 44.
- ¹² Industriellen-Vereinigung (2009) 32ff.
- ¹³ Badelt, Österle (2001) 9.
- ¹⁴ Statistik Austria (2009b).
- ¹⁵ Eurostat (2006).
- ¹⁶ Netter et al. (2008).
- ¹⁷ Armutsdaten siehe Statistik Austria (2009a).
- ¹⁸ Eurostat (2009), Zahlen für 2007.
- ¹⁹ OECD Revenue Statistics 2008; Zahlen für 2006.

Literatur

- Austria Presse Agentur, Transferkonto – Umfrage: 61 Prozent für nicht öffentliches Konto (=APA0474 5 II 0183, Wien 23.10.2009a).
- Austria Presse Agentur, Foglar zu Sozialdebatte: Transferkonto – Sozialabbau ist der wahre Hintergrund! (=OTS0055, Wien 23.10.2009b).
- Badelt, Christoph; Österle August; unter Mitarbeit von Trukeschitz, Birgit, Grundzüge der Sozialpolitik. Allgemeiner Teil: Sozialökonomische Grundlagen (Wien 2001).
- Bock-Schappelwein, Julia; Eppel, Rainer; Mühlberger, Ulrike, Sozialpolitik als Produktivkraft (=WIFO-Studie, Wien 2009).
- Industriellen-Vereinigung (Hrsg.), Wohlstand, Armut & Umverteilung in Österreich – Fakten und Mythen (Wien 2009); http://www.iv-mitgliederservice.at/iv-all/publikationen/file_517.pdf.
- Korpi, Walter; Palme, Joakim, The Paradox of Redistribution and Strategic of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries, in: American Sociological Review 63 (1998) 661-687.
- Netter, Markus; Schweitzer, Tobias; Völkerer, Petra, Inwieweit wird Bildung vererbt?, in: Wirtschaft und Gesellschaft 34/4 (2008).
- OECD, Revenue Statistics 2008 (Paris 2008).
- Österreichische Volkspartei: Projekt Österreich; <http://www.oevp.at/index.aspx?pageid=43294> (Aufruf am 8.2.2010).
- Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Umverteilung durch den Staat in Österreich (Wien 2009).
- Prettenthaler, Franz; Sterner, Cornelia, Eine Steuerreform, die nicht das gesamtstaatliche Steuer- und Transfersystem Österreichs harmonisiert, verdient diesen Namen nicht (Graz 2009a).
- Prettenthaler, Franz; Sterner, Cornelia, Aufgabe soziale Gerechtigkeit in der Steiermark: Anreiztheoretische Untersuchung zur Wechselwirkung von Gemeinde- bzw. Landestransfers und progressivem Steuersystem (=Teilbericht zu Modul 3 des Projektes „Aufgabe soziale Gerechtigkeit in der Steiermark“ des Dr.-Karl-Kummer-Instituts für Steiermark (Graz 2009b); http://www.kummerinstitut.at/pdf/kki_transfer_091201.pdf).
- Profil, Gefühlte Ungerechtigkeit (2. November 2009).
- Republik Österreich – Parlament, „Verteilungs- und Leistungsgerechtigkeit in Österreich: Transparenz und Fairness“, Parlamentarische Enquete des Nationalrates, 20. Jänner 2010 (=Stenografisches Protokoll, Wien 2010).
- Statistik Austria, Einkommen, Armut und Lebensbedingungen – EU-SILC 2007 (Wien 2009a); http://www.statistik.at/web_de/dynamic/statistiken/soziales/haushalts-einkommen/publdetail?id=151&listid=151&detail=514.
- Statistik Austria, Kindertagesheimstatistik 2008/2009 (Wien 2009b); http://www.statistik.at/web_de/dynamic/statistiken/bildung_und_kultur/formales_bildungswesen/kindertagesheime_kinderbetreuung/publdetail?id=133&listid=133&detail=523.
- Stiglitz, Joseph, The Economics of the Public Sector (3. Aufl., New York 2000).

BÜCHER

John Maynard Keynes

Rezension von: Paul Davidson, John Maynard Keynes, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2007, gebunden, 240 Seiten, £ 58; bzw. Basingstoke 2009, broschiert, 256 Seiten, £ 18,99.

In der bewegten Rezeptionsgeschichte der Keynes'schen Ökonomie spielt Paul Davidson als streitbarer Exponent des amerikanischen Postkeynesianismus eine herausragende, über entscheidende Strecken sogar diskursbestimmende Rolle. Der Schüler Sidney Weintraubs und Herausgeber des „Journal of Post Keynesian Economics“ hat sein ambitioniertes Forschungsprogramm und den Großteil seines umfangreichen wissenschaftlichen Werkes der Analyse, Weiterentwicklung und Verbreitung der von Keynes begründeten monetären Ökonomie und ihrer „revolutionären Botschaft“ gewidmet.

Ein mehr als ein Jahrzehnt zurückliegender Würdigungsaufsatz hat die akademische Mission dieses scharfsinnigen Widerspruchsgeistes ein wenig ironisch auf den Punkt gebracht: „In the future when people seek an interpreter of Keynes who gives them the real thing, aside from the writing of the master himself, it will be to the writing of Paul Davidson they will turn.“¹

An der Schwelle zu dieser Zukunft, die mit der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise längst begonnen hat, ist Paul Davidson mit „John Maynard Keynes“ (2007) abermals ein großer Wurf gelungen. Auf knapp 200 Seiten hat er ein quellenauthentisches Meisterwerk der wissenschaftlichen Kritik abgeliefert, das seine werkgetreue Keynes-Interpretation („*the real thing*“) in überzeugender Klarheit zusammenfasst.

Der übersichtliche Aufbau des Buches folgt einer Art werkbiographischer Chronologie. Ohne sich in lebensgeschichtlichen Details zu verlieren, wird ein weiter Bogen gespannt, der die frühen Einflüsse auf das Keynes'sche Werk durch das familiäre Gelehrtenmilieu in Cambridge, die Philosophie G. E. Moores, die Freundschaftsbande zu den KünstlerInnen der Bloomsbury Group, das Mathematikstudium, die Ökonomie von Alfred Marshall, die Erfahrungen im Ersten Weltkrieg und mit den Weltkriegsfolgen ebenso umfasst wie die letzten Anstrengungen eines erschöpften Lebens, mit denen Keynes in Bretton Woods versucht hat, der nach dem Zweiten Weltkrieg neu verhandelten globalen Finanzarchitektur einen krisenpräventiven Stempel aufzudrücken.

Und dazwischen entsteht unter dem Eindruck der hohen Nachkriegsarbeitslosigkeit in England und der Großen Depression der Dreißigerjahre das theoretische *opus magnum*, eingeleitet von „A Treatise on Money“ (1930) und einmündend in die endgültige Wende der Keynes'schen Ökonomie, „The General Theory of Employment, Interest and Money“ (1936). Die darin enthaltenen revolutionären

Ansichten von Keynes interpretiert Davidson entlang der Bruchlinien zum traditionellen neoklassischen Paradigma, das die präkeynesianische Ökonomie genauso beherrscht hat, wie es in der Folge den Kurs der keynesianischen Rezeptionsodyssee („*Keynesian Revolution*“) von der „Neoklassischen Synthese“ bis zum „*New Keynesianism*“ beeinflussen wird. Über die plausible Abgrenzung von sämtlichen neoklassisch inspirierten Interpretationsvarianten, die auf Ablehnung und Zurückweisung oder Verformung und Vereinnahmung der „General Theory“ zielen, führt Paul Davidson zu den grundstürzenden, über die liberale Ökonomie hinausweisenden Ideen von Keynes. Der Autor versteht es geradezu meisterlich, die pointierte Kürze und kritische Präzision des monographischen Essays in den Dienst seines postkeynesianischen Anliegens zu stellen und daraus eine anregende Lektüre fernab der „*conventional wisdom*“ der akademischen Ökonomie zu bereiten.

Das irreale Wesen der neoklassischen Doktrin, die dem realen Kapitalismus der „freien Marktwirtschaft“ als wissenschaftliche Legitimation dient, besteht in der gleichgewichtstheoretischen Harmonielehre, aus der eine Vorstellungswelt entspringt, die das Problem der wirtschaftlichen Koordination und Steuerung primär an das staatsferne Zusammenspiel interventionsfreier Märkte delegiert. Für die eigentumsindividualistischen Strukturen einer kapitalistischen Marktwirtschaft entwickelt dieser *laissez-faire*-Charakter der neoklassischen Ökonomie zwar eine besondere Rechtfertigungseignung, seine theoretische Modellierung ist jedoch an ein axiomatisches Fundament gebunden, das mit der evidenten Wirklichkeit (der nicht beweisbedürftigen, unmittelbaren Einsicht als Definitionsmerkmal der Grundannahme) kaum vereinbar ist. Und so vereitelt der ideologische Zweck die empirische Beweiskraft, denn außerhalb der konstruierten Modellräume der Theorie gibt es keine relevante Entsprechung in der wirtschaftlichen Realität, wodurch die wirtschaftspolitischen Implikationen fast zwangsläufig in die Irre führen.

Dieses Dilemma der liberalen Wirtschaftstheorie hatte in den Zwanziger- und Dreißigerjahren des vergangenen Jahrhunderts fatale Konsequenzen. Auf die fortschreitende Wirtschaftskrise haben die staatlichen Handlungsträger bestenfalls mit wirtschaftspolitischer Abstinenz, wenn nicht sogar mit rezessionsverstärkenden Maßnahmen reagiert, bis der Kapitalismus in einer epochalen Depression mit einem von verzweifelter Unrast getriebenen Millionenheer von Arbeitslosen versank. Keynes hat daraus noch vor der heraufkommenden Katastrophe aus Faschismus, Zweitem Weltkrieg und Holocaust die wissenschaftlichen Lehren gezogen. Er hat die neoklassische Ökonomie, die er stets als „klassisch“ apostrophiert hat und eigentlich für „*nonsense*“ hielt, großzügigerweise und um sich seine Diskursfähigkeit zu erhalten, zu einem akademischen „Modellspezialfall“ erklärt („*applicable to the special case only and not to the general case*“) und durch Beseitigung der ideologisch motivierten Grundannahmen eine „Allgemeine Theorie“ („*the general case*“) entwickelt. Darin beschreibt er den Kapitalismus als „*market-orientated, money-using entrepreneurial economy*“, die eben wegen ihrer geldwirtschaftlichen Eigenschaften zur Vermeidung selbstzerstörerischer Krisen der wirtschaftspolitischen Steuerung durch den Staat bedarf.

Paul Davidson konzentriert daher seine Kritik zunächst auf die restriktiven Grundannahmen der neoklassischen Ökonomie, die mit einer Mischung aus er-

lesener Sophistik und empirischer Wahrnehmungsignoranz gegen die Anfechtungen der wirtschaftlichen Realität und die Angriffe alternativer Denkschulen, allen voran der Keynes'schen Ökonomie und der „*radical economics*“, verteidigt werden, um das Ideengebäude des liberalen *Mainstream* vor seinem Einsturz zu bewahren.

Zu diesen rettenden, wenngleich realitätswidrigen Axiomen zählt Davidson (viertes Kapitel) „*the neutral money axiom*“, „*the gross substitution axiom*“ und „*the ergodic axiom*“. Die Annahme der Geldneutralität (Gültigkeit der klassischen „Quantitätstheorie des Geldes“) stellt sicher, dass die Geldfunktion auf ihren Tauschmittelcharakter beschränkt bleibt, sodass der güterwirtschaftliche Gleichgewichtsmechanismus nicht durch „Geldhaltungsmotive“ gestört werden kann, die das markträumende Preisgleichgewicht verhindern. Unter der Voraussetzung der Geldneutralität besteht die ausschlaggebende Markträumungsbedingung in der Bruttosubstitutionalität, die bei vollkommener Preisflexibilität auf den Güter- und Faktormärkten über die simultane Anpassung der relativen Preise einen paretooptimalen Gleichgewichtszustand mit allgemeiner Übereinstimmung der angebots- und nachfrageinduzierten Gütermengen auf den ineinander verflochtenen Märkten (einschließlich Arbeitsmarkt) sichert. Arrow und Hahn (1971)² konnten nachweisen, dass bei Beseitigung dieser Annahme der formale Beweis des markträumenden allgemeinen Preisgleichgewichts selbst bei voller Preisflexibilität scheitert. In der walrasianischen Güterwelt des statischen Gleichgewichts herrscht nicht nur Geldneutralität, sondern auch Informationsvollkommenheit, Zeitlosigkeit und Simultanität der Marktbeziehungen, sodass entscheidungstheoretische Gleichgewichtshindernisse wie Unsicherheit und Erwartung ausgeschaltet werden können.

Dieser „Realitätsmangel“ wurde im Gefolge des monetaristischen Methodenstreits durch die Theorie der rationalen Erwartung scheinbar behoben, die sich des ergodischen Axioms bedient, um Unsicherheit in Risiko und Erwartung in eine objektive Wahrscheinlichkeitsverteilung für künftige Ereignisse zu transformieren. Dadurch wird die transitorische Zeit („*calendar time*“) über ein aktuarielles Kalkül der Erwartungen in das statische Gleichgewichtsmodell implementiert, um dem entscheidungsrelevanten Unsicherheitsproblem zu entgehen. Diese Methodik simuliert innerhalb eines stochastischen Rahmens mathematisch-statistische Prognosesicherheit, die über Schlussfolgerungshypothesen aus realen Vergangenheitsdaten gewonnen wird. Aus der Sicht der modernen Neoklassik („*New Classical Economics*“) begründet sie die Ökonomie als eine den Naturwissenschaften ebenbürtige „*hard science*“. Tatsächlich blockieren diese bemühten Analogien lediglich die sozialwissenschaftliche Perspektive der Ökonomie. Das ergodische Methodenprinzip findet im Übrigen in der komplexen „*toolbox*“ des finanzwirtschaftlichen Risikomanagements praktische Anwendung, das in der gegenwärtigen globalen Finanzkrise am seriellen Marktversagen grandios gescheitert ist.

Als Keynes unter dem Eindruck kapitalistischer Krisenhaftigkeit seine Kritik an der neoklassischen Ökonomie zu entwickeln begann, war der explizite Stand der methodologischen Immunisierung der Gleichgewichtsökonomie noch im Wesentlichen auf das Say'sche Gesetz beschränkt. Davidson zeigt jedoch, dass die behauptete Identität von makroökonomischen Angebots- und Nachfrageaggre-

gaten innerhalb eines langfristigen Zeitpräferenzschemas („Das Angebot schafft stets seine eigene Nachfrage“ als Kernbehauptung des Say'schen Gesetzes) genau jene drei Grundannahmen impliziert, die das ökonomische System außerhalb von Zeit und Geld in eine reine Güterwelt vollkommener Substitutionalität stellt, sodass bei Preisflexibilität auf den Güter- und Faktormärkten unfreiwillige Arbeitslosigkeit erst gar nicht entstehen kann.

Lohn-, Preis- und Zinsrigiditäten („*liquidity trap*“), die durch institutionelle Interventionen des Staates und der Tarifverbände in das freie Marktgeschehen verursacht werden, sind daher das Einfallstor, das von der „Neoklassischen Synthese“ (im Buch durch Paul A. Samuelson repräsentiert) bis zum „New Keynesianism“ (im Buch von N. Gregory Mankiw beispielhaft vertreten) durchschritten wird, um die Keynes'sche Kritik als kurzfristigen „Spezialfall“ auf den Kopf der neoklassischen Ökonomie zu stellen. Keynes ist daher in der Sichtweise des kritikabweisenden *Mainstream* genau jenes Rezeptionsschicksal widerfahren, das er dem liberalen Paradigma als „*special case*“ einer allgemeinen Theorie der monetären Ökonomie zugedacht hatte.

„*The real thing*“ der Keynes'schen Ökonomie beruht jedoch ausdrücklich nicht auf Rigiditätsannahmen im Preisgefüge, sondern auf einer umfassenden Widerlegung des Say'schen Gesetzes mit all seinen Implikationen durch das Konzept der effektiven Nachfrage, das vollkommene Preisflexibilität voraussetzt und dennoch zum theoretischen Nachweis des Unterbeschäftigungsgleichgewichts führt. Keynes hat aus akademischen Diskursgründen zunächst die ausgetretenen Pfade der Gleichgewichtsanalyse bewusst nicht verlassen und allein durch eine realitätsgerechte Taxonomie, die Geld und Zeit als ökonomische Kategorien zulässt, die Irrelevanz der neoklassischen Ökonomie unter Beweis stellen können.

Paul Davidson begibt sich auf die Spur dieses Verfahrens (Kapitel fünf und sechs), indem er mit großer Anschaulichkeit und treffsicherem Verweis auf die relevanten Textstellen der „General Theory“ die funktionellen Bestimmungsgründe entscheidender ökonomischer Begriffe wie Konsum, Sparen, Investition, Unsicherheit und Liquidität herausarbeitet und mit Hilfe des Marshall'schen Analyseapparates in ein makroökonomisches Modell der effektiven Nachfrage einfügt, um die Existenz des Gleichgewichts bei Unterbeschäftigung in einem preisflexiblen (walrasianischen) Marktsystem theoretisch zu exemplifizieren.

In einer nicht-ergodischen Welt realer Unsicherheit („*people recognize that they do not 'know' and cannot know the future in a statistical reliable sense*“) ist das Entscheidungsverhalten über Konsum, Sparen und Investition nicht mehr als „aufgeschobener Konsum“ für einen zeitlich vorherbestimmten präzisen Zweck („*time preference decision*“) beschreibbar, sondern unterliegt dem Vorsichtsmotiv, das dem Geld als liquidem Wert die Rolle des zeitüberbrückenden Sicherheitsankers zuordnet, der die Ersparnisse als Vorsorge für eine unsichere Zukunft aufbewahrt („*liquid time machine*“). Der Grad der Unsicherheit entscheidet daher sowohl über das Ausmaß des Sparens als auch über dessen Veranlagung in liquiden Vermögenswerten („*liquidity preference decision*“). Allein wertbeständiges Geld besitzt jene besonderen Liquiditätseigenschaften, die bei geringen Aufbewahrungs- und Transaktionskosten eine jederzeitige Verfügbarkeit über seine Kaufkraft gewährleistet. Diese essenzielle Liquiditätseigenschaft des Geldes manifestiert sich in seiner jeweils gegen null tendierenden Produk-

tions- und Substitutionselastizität. Folglich erhöht eine unsicherheitsinduzierte Zunahme der Sparneigung (mit komplementärer Abnahme der Konsumneigung) zwar die Nachfrage für Geld oder geldähnliche Vermögenswerte, zugleich wird jedoch eine den Zusatzensparnissen entsprechende Wirkung auf die reale Gesamtnachfrage und die Beschäftigung blockiert (geringe Produktionselastizität). Und die geldnachfragebedingten Änderungen der Zinsrate und der Preise für liquide Vermögenswerte haben keinen Einfluss auf das den markträumenden Gleichgewichtsmechanismus auslösende Gefüge der relativen Sachgüterpreise, weil dauerhafte Konsum- oder Investitionsgüter den gefragten Sicherheitsnutzen der Liquidität nicht stiften können (geringe Substitutionselastizität). Es entsteht bei voller Preisflexibilität ein Unterbeschäftigungsgleichgewicht („unfreiwillige Arbeitslosigkeit“), weil Geld in einer unsicherheitsgeprägten Marktwirtschaft eben nicht neutral ist, sondern als ökonomisches Surrogat der Sicherheit fungiert, das durch keine Gütereigenschaft substituiert werden kann. Das Say'sche Gesetz ist somit außer Kraft gesetzt, das axiomatische Fundament der liberalen Ökonomie in seiner klassischen wie neoklassischen Form erweist sich bei Annäherung an die Wirklichkeit als nicht tragfähig.

Die Zurückweisung des Say'schen Gesetzes mit den analytischen Mitteln des vorherrschenden neoklassischen Paradigmas allein durch eine wirklichkeitsnahe Taxonomie war zwar schwerwiegend, das Ziel der Keynes'schen Kritik jedoch die Begründung einer allgemein gültigen „monetären Theorie der Produktion“, die den Kapitalismus nicht mehr als die beste aller denkmöglichen Welten erscheinen lässt, sondern als ein prekäres ökonomisches System mit inhärenter Krisenanfälligkeit, das auf die diskretionäre Ordnungs- und Stabilitätspolitik eines regulierenden Staates angewiesen ist.

Der moderne Kapitalismus hat sich auf der industriellen Grundlage der eigentumsindividualistischen Arbeitsteilung entwickelt, sodass stets eigene Ware für fremden Bedarf erzeugt und eigener Bedarf aus fremder Ware gedeckt wird. Die wirtschaftliche Koordination der vereinzelter Akteure erfolgt daher zwangsläufig über Märkte, denen aus der interaktiven, zeitabhängigen Logik von Marktbeziehungen eine fundamentale, unabweisbare Unsicherheit innewohnt, die durch das dynamische Moment des Wettbewerbs sowohl internalisiert als auch reproduziert wird. Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit unsicherheitsbelasteter Märkte sind folglich institutionelle Mechanismen, die den marktförmigen Koordinationsprozessen transaktoriale Sicherheit verschaffen. Dazu gehört unter anderem die Sanktionsform zivilrechtlicher Verträge und ein verbindlicher Vertragserfüllungsstandard in Form des chartalen, vom Staat monopolisierten und wertgesicherten Geldes.

In einer Marktwirtschaft hat daher Geld eine grundlegende Sicherungsfunktion, alle wirtschaftlichen Verträge von Belang sind in Geld denominiert („*money of account*“) und werden in Geld erfüllt („*money proper*“). Geld wird dadurch zum wichtigsten Dispositionsfaktor im Wirtschaftsprozess und ermöglicht Entscheidungen unter Unsicherheit in einem nicht-ergodischen Sinn.

Paul Davidson entwickelt im nächsten Schritt (Kapitel sieben) auf dieser Keynes'schen Erkenntnisgrundlage ein Szenario der „monetären Theorie der Produktion“, das die Rolle, Bedeutung und „*the need for orderliness*“ liquider Finanzmärkte (Sicherung der Marktliquidität durch *market making*) in den Vordergrund

stellt. Er lässt diese Überlegungen ausklingen in eine unsicherheitstheoretische Klassifizierung des dogmengeschichtlichen Ideenbestandes der Ökonomie. Dabei erweist er Schumpeters Theorie des Unternehmers seine besondere Referenz als Beispiel des von „*animal spirits*“ getriebenen Entscheidungsverhaltens in einer marktorientierten Unternehmerwirtschaft, deren überschaubare Entwicklung er als „*nonergodic, unknowable and transmutable*“ umschreibt.

In diesem Kontext tritt die ambivalente Rolle des Geldes klar zutage: Während es auf der individuellen Entscheidungsebene den erwartungsabhängigen Umgang mit inhärenter Unsicherheit ermöglicht („*security blanket of liquidity*“), aggregieren sich die Liquiditätspräferenzwirkungen auf gesamtwirtschaftlicher Ebene zu potenziellen Nachfragedefiziten, die in Arbeitslosigkeit münden und den unsicheren Zustand der Erwartungen perpetuieren. Daraus bezieht schließlich die staatliche Wirtschaftspolitik ihre grundsätzliche Zielrichtung, indem sie die Geldfunktion durch Stabilisierung des realen Geldwertes sichert und die Erwartungen durch Vollbeschäftigungspolitik verstetigt. Freilich erfordert das Ziel eines „stabilen Vollbeschäftigungsgleichgewichts“ institutionelle Reformen, die den regulatorischen Rahmen setzen für koordinierte Maßnahmen aus liquiditätsversorgender Geld-, Zins- und Währungspolitik in Verbindung mit preisstabilisierender Einkommens- und nachfragesichernder Fiskalpolitik.

Keynes hat zunächst Berühmtheit erlangt nicht so sehr als kritischer Ökonom, sondern als abtrünniger Regierungsbeamter, der in der britischen Delegation an den Versailler Friedensverhandlungen teilgenommen hat, um aus Protest gegen die drakonische Reparationspolitik der Siegermächte den öffentlichen Dienst zu quittieren und einen Bestseller („*The Economic Consequences of the Peace*“, 1919) in Form einer Streitschrift gegen die destruktiven Außenwirtschaftsfolgen des Friedensvertrages zu verfassen. Dieses Frühwerk markiert seinen öffentlichkeitswirksamen Einstieg in eine lebenslange Debatte über internationale Handels- und Währungssysteme, die ihn wegführen wird von der ursprünglich verfochtenen Freihandelsdoktrin mit flexiblem Wechselkursregime hin zu einer konstruktiven Finanz- und Handelsarchitektur mit „merkantilistischen“ Anklängen.

Mit dem Durchbruch zur neuen Gedankenwelt der „*General Theory*“ und der Übernahme einer Beratungsfunktion im Kabinett des Finanzministers während des Zweiten Weltkriegs gewinnen die Keynes'schen Vorstellungen über eine globale Neuordnung der internationalen Handels- und Währungsbeziehungen deutlich an Kontur, bis er schließlich am Höhepunkt der Verhandlungen in Bretton Woods den berühmten „*Keynes Plan*“ lanciert, der sich allerdings gegen die von US-amerikanischer Seite durch Harry Dexter White vertretene Konzeption („*White Plan*“) nicht durchsetzen konnte. Gleichwohl hat sich die faktische Außenwirtschaftspolitik der USA nach dem Zweiten Weltkrieg durch die Installierung der Marshallplanhilfe den Vorschlägen im „*Keynes Plan*“ pragmatisch angenähert. Damit wurde die Wiederholung der folgenreichen Fehler des Versailler Friedensvertrages vermieden und der europäische Wiederaufbau maßgeblich gefördert, woraus nicht zuletzt die Exportwirtschaft und die Nachkriegsbeschäftigung im Geberland USA entscheidenden Nutzen gezogen haben.

Der „*Keynes Plan*“ ist aber vor allem die authentische Manifestation eines Anwendungsversuches der Keynes'schen Ökonomie auf die damals wie heute

drängenden Fragen der globalen Handels- und Finanzarchitektur. Und genau diesem kritischen Impetus folgt Paul Davidson in seiner Auslegung (Kapitel acht bis zehn), indem er stark gestützt auf die biographische Forschung die währungs- und handelspolitischen Beiträge von Keynes mit der „General Theory“ kontextualisiert und in einen klaren Gegensatz zur neoklassischen Außenwirtschaftstheorie stellt. Daraus entwickelt er die Grundzüge eines postkeynesianischen Reformkonzeptes für das krisengeschüttelte Weltfinanzsystem, das den globalen Koordinationsanforderungen für eine wachstumsorientierte Beschäftigungspolitik vorrangig Rechnung trägt.

Analog zu Keynes bescheinigt Davidson dem auf Ricardo zurückgehenden „Theorem des komparativen Vorteils“ samt Nebenbedingungen schwindende Relevanz. Seine Voraussetzungen in Gestalt einer ungleichen („natürlichen“) Ressourcenverteilung und weitgehender Ressourcenimmobilität sind in einer globalisierten Wirtschaft mit ihren niedrigen Kommunikations-, Transport- und Technologietransferkosten von untergeordneter Bedeutung. Der kostenkomparative Standortwettbewerb fokussiert daher auf das Gefälle im Lohnniveau und den zivilisatorischen Entwicklungsstand der Arbeitsbeziehungen, der sich in den Lohnnebenkosten niederschlägt. Die entwickelten Tarif- und Sozialsysteme in den demokratischen Regionen der Welt werden durch den deregulierten Waren- und Kapitalverkehr graduell unterminiert.

Die liberalen Ratschläge an die wachsende Masse von Arbeitslosen und NiedriglohnbezieherInnen, durch Höherqualifizierung ihr berufliches Schicksal in die eigenen Hände zu nehmen, subsumiert Davidson unter die Kategorie des „*innocent fraud*“. Zudem ist das in vielen Ländern vorherrschende (und vom IWF bevorzugte) Modell der exportorientierten Wachstumspolitik, das permanent Zahlungsbilanzungleichgewichte produziert und die strukturellen Anpassungslasten den schwächeren Defizitländern aufbürdet, mit einer auf Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung zielenden „*global governance*“ nur schwer vereinbar. Denn die ungenützten Währungsreserven der Exportüberschussländer haben restriktive Wirkungen auf die globale Gesamtnachfrage ähnlich einer die Sparneigung stimulierenden Liquiditätspräferenz. Und schließlich ist ein flexibles Wechselkursregime wegen der kompensatorischen Begleiteffekte („Marshall-Lerner-Bedingung“) und unvollkommener Substitutionselastizitäten ein zumindest kurzfristig unzuverlässiger Ausgleichsmechanismus, der in den Abwertungsländern tiefe Rezessionsspuren hinterlassen kann, ohne die Zahlungsbilanzdefizite rasch und substanziell zu reduzieren. Keynes hat die liberalen Außenwirtschaftsrezepte daher als „*a doctrinaire delusion*“ gezeigelt, „*which disregards the lessons of historical experience without having behind it the support of sound theory*“.

Fest verankert in der „*sound theory*“ der Keynes'schen Ökonomie und den unkonventionellen Vorgaben des „Keynes Plans“, entwirft Davidson die regulatorische Kulisse eines auf Wachstums-, Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung gegründeten Handels- und Währungssystems, das die Rückleitung der Zahlungsbilanzüberschüsse in Form von beschäftigungswirksamer (Export-) Nachfrage in die Defizitländer forciert. Diese Lastenumkehr im Ausgleichsmechanismus ermöglicht eine expansive, wohlfördernde Lösung der Ungleichgewichtsprobleme im Welthandel und trägt zur erwartungsrelevanten Stabilisierung der Währungsrelationen bei.

Nicht zu unterschätzen ist allerdings der globale Reformbedarf, der unbesehen an die Dimension eines „neuen Bretton Woods“ heranreicht. Paul Davidson, der in seinem Buch auch die unglaubliche Geschichte des in der antikommunistischen McCarthy-Ära „unter Verdacht“ geratenen „Keynesianismus“ erzählt, unterschätzt die sich auftürmenden Schwierigkeiten und machtpolitischen Hindernisse keineswegs und äußert klar seine Befürchtung, dass der Weg zu einem authentischen Keynesianismus in Theorie und Politik über das wirtschaftliche Trümmerfeld einer neuerlichen Großen Depression führen könnte. Ein drohender Pyrrhussieg also, gegen den er vorsorglich seine Überzeugungsarbeit mit einer erst kürzlich erschienenen programmatischen Reformanleitung für einen zivilisierten Kapitalismus³ noch weiter verstärkt hat.

Wolfgang Edelmüller

Anmerkungen

- ¹ Holt, Richard P. F.; Rosser, J. Barkley Jr.; Wray, L. Randall, Neglected Prophets. Paul Davidson: The Truest Keynesian?, in: Eastern Economic Journal 24/4 (1998).
- ² Arrow, K.J.; Hahn, F. H., General Competitive Equilibrium (San Francisco 1971).
- ³ Davidson, Paul, The Keynes Solution. The Path to Global Economic Prosperity (New York 2009).

Finanzkapitalismus

Rezension von: Eckhard Hein, Torsten Niechoj, Peter Spahn, Achim Truger (Hrsg.), *Finance-led capitalism? Macroeconomic effects of changes in the financial sector*, Metropolis, Marburg 2008, 416 Seiten, € 29,80.

Ein Buch zum Finanzmarktkapitalismus aus dem Jahr 2008 scheint zu einem denkbar ungünstigen Zeitpunkt zu erscheinen. Zu Beginn der Krise waren manche Entwicklungen nicht absehbar, das Ausmaß der Krise kaum abschätzbar und auch das Verhalten der wirtschaftspolitischen Akteure schwer zu antizipieren. Da die Konferenzpapiere, welche den Buchbeiträgen zu Grunde liegen, bereits im Oktober 2007 präsentiert wurden, eignen sie sich aber vorzüglich für einen Vergleich: Was wurde unmittelbar vor der Krise an Themen wahrgenommen? Welche wirtschaftlichen Fragen schienen relevant, im Vergleich zu den dominierenden Fragestellungen nach der Krise? Was schien ökonomischen ForscherInnen ein wesentliches wirtschaftspolitisches Problem zu sein, und was wurde übersehen?

Das Forschungsnetzwerk „Makroökonomie und makroökonomische Politiken“ legt fast jährlich ökonomische Sammelbände vor, die sich von *Mainstream*-Publikationen nicht zuletzt wegen der expliziten wirtschaftspolitischen Ausrichtung unterscheiden. Der offene Charakter des Forschungsnetzwerkes und die breite Themenstellung der Konferenz bedingen, dass diese Buchbeiträge nicht von einer einzigen theoretischen Klammer gehalten werden. Es dominieren vielmehr inhaltliche Vielfalt und ein methodischer Plu-

ralismus. Zu finden sind heterodoxe Ansätze neben postkeynesianischen Modellen und sozialwissenschaftlichen Fallstudien.

Finanzmarktkapitalismus bezeichnet eine besondere Entwicklungsform des Kapitalismus, die sich in unterschiedlichen Varianten in vielen Staaten durchgesetzt hat. Steuerungszentrum des Finanzkapitalismus sind die Aktienmärkte. Über kapitalmarktorientierte Formen der Unternehmenssteuerung mit ihrer Ausrichtung an der Eigenkapitalrendite wird Druck auf die ArbeitnehmerInnen weitergegeben. Das Ziel, eine extrem hohe Eigenkapitalrendite zu erwirtschaften, wird mit Verweis auf Eigentümerinteressen legitimiert, und wurde realiter für die Durchsetzung von Eigeninteressen des Unternehmensmanagements genutzt. Die finanzkapitalistische Wettbewerbslogik konnte sich in einer Vielzahl gesellschaftlicher Bereiche, auch bei öffentlichen Unternehmen und im Bildungssektor, durchsetzen.

Thomas I. Palley legt eingangs des Bandes eine konzise Einführung zur Finanzialisierung vor und fragt nach den Entstehungsbedingungen und den Auswirkungen. Er folgt der Definition von Epstein:

„Financialization refers to the increasing importance of financial markets, financial motives, financial institutions, and financial elites in the operation of the economy and its governing institutions, both at the national and international level.“

Finanzialisierung bezeichnet Entwicklungen während der letzten drei Jahrzehnte, die ihren Anfang vorrangig in den USA und dem Vereinigten Königreich genommen haben. Dazu gehören die Deregulierung und Globalisierung der Kapitalmärkte. Finanzialisierung bedeutet nicht nur eine

Veränderung in der Zusammensetzung von Profiten, sondern auch in der Bedeutung des Finanzsektors gegenüber dem Rest der Wirtschaft und der Gesellschaft. Dies wird reflektiert in der unzureichenden Regulierung des Finanzsektors, deren Zweck letztlich war, das Wachstum der Finanzmärkte zu fördern statt es zu beschränken. Der Finanzsektor wurde somit zur maßgeblichen ökonomischen Institution für den Rest der Wirtschaft und der Gesellschaft.

Was interessiert die AutorInnen mehr und was weniger am finanzgeleiteten Kapitalismus? Das Konzept der Finanzialisierung bietet eine breite Perspektive auf die Transformationen des Kapitalismus. Im Vordergrund des Buches stehen sehr unterschiedliche Aspekte der Finanzsysteme, der Währungsordnung und deren Bedeutung für die Realwirtschaft. Die personelle Verteilung spielt im Vergleich zur funktionellen Verteilung keine Rolle. Daher kommt auch das aktuelle wirtschaftspolitische Modethema der Boni der Finanzmanager nicht vor. Auch die Vermögensungleichheit wird nicht thematisiert, und dies ist bedauerlich, da ihre Bedeutung als Krisenursache immer noch sträflich vernachlässigt wird. Interessant wäre es auch gewesen, mehr über Legitimationsprobleme des Finanzkapitalismus zu lesen.

2008 war die Krise noch ein auf die USA konzentriertes Phänomen. Und die drei Papiere von David F. Milleker, Christian E. Weller, Kate Sabatini und Dimitri B. Padimitriou konzentrieren sich daher auf regionale Probleme auf abgrenzbaren Märkten.

Die Gefahren einer Dominanz des Finanzsektors im Kapitalismus waren ja bereits von Hilferding erkannt worden. Doch analysierte Hilferding die Verschmelzung von Banken und Indus-

triekapital mit dem Ziel der Monopolbildung. Die Vorstellung eines finanzdominierten Kapitalismus fand in den letzten Jahrzehnten Eingang in vielen sozialwissenschaftlichen Ausführungen, etwa in der Regulationstheorie, der postkeynesianischen Ökonomie und in der *cultural political economy*, welche den Einfluss der Finanzmärkte auf das Alltagsleben betont. Letzterer Literaturzweig spielt im Buch von Hein et al. keine Rolle.

Die Verbreitung neuer Finanzinstrumente, der Aufschwung von institutionellen Investoren und Investmentbanken, der *Shareholder Value* als Leitbild für das Management der Unternehmen und die Umgestaltung der Unternehmenskontrolle sowie die Ausweitung des Kredit- und Anlagegeschäftes für Privatkunden in Form von Hypotheken, Konsumentenkrediten und privater Alterssicherung sind die bekannten Erscheinungsformen des finanzgeleiteten Kapitalismus. Ein weiteres Kennzeichen der Finanzialisierung war eine Bedeutungsverschiebung weg von Einkommen aus Produktion und hin zu Profiten aus Finanzgeschäften. Die Profitabilität des Finanzsektors entwickelte sich besser als jene der meisten produktiven Sektoren. Auch innerhalb der Unternehmen des produktiven Sektors stieg der Anteil der Profite aus Finanzmarktgeschäften deutlich an. Mit diesen Entwicklungen einher ging eine Verschiebung ökonomischer und gesellschaftlicher Prioritäten zugunsten der Interessen des Finanzsektors und der Kapitalbesitzer. Dass sich die mächtigen Finanzakteure so erfolgreich etablieren konnten, hing nicht zuletzt von einer massiven Hilfestellung der Politik ab und diese wiederum steht in Zusammenhang mit einer erfolgreichen Lobbytätigkeit der Finanzakteure. Hierzu gibt es leider nur einen

Verweis in den Schlussfolgerungen von Palley.

In der Theorie rationaler Erwartungen wird bekanntlich von der These ausgegangen, dass Finanzmärkte im Prinzip effizient sind. Preise, Kurse und Renditen an Finanzmärkten seien flexibel, und in ihnen spiegeln sich die relevanten gegenwärtigen und für die Zukunft erwarteten Determinanten wider. Daher hätte es an den Finanzmärkten grundsätzlich zu keinen Fehlentwicklungen kommen können. Dieser theoretische Zugang hatte die Wirtschaftspolitik, ausgehend von den USA und dem Vereinigten Königreich, seit Anfang der Achtzigerjahre beeinflusst und zu einer weltweiten Deregulierung der Finanzmärkte geführt.

Die Kapitalverkehrsliberalisierung wird von mehreren AutorInnen kritisch betrachtet. Fernando J. Cardim de Carvalho zeigt, dass flexible Wechselkurse in einem globalen Markt keine Hilfe zur Steuerung der inländischen Zinsen bieten. Er begründet dies damit, dass sich Finanzströme von Handelsströmen unterscheiden, dass sich der Verlust wirtschaftspolitischer Manövrierfähigkeit nicht auf die Geldpolitik beschränke und dass flexible Wechselkurse die Anpassungslast weg von den Zinsen zu den Wechselkursen verschieben würden.

Wolfgang Filc analysiert effiziente Finanzmärkte als notwendige, aber letztlich nicht existente Voraussetzung der Realwirtschaft. Effizienten Finanzmärkten wird eine Reihe von positiven Eigenschaften zugeschrieben. Sie gelten als gute Sensoren für wirtschaftspolitische Fehlentwicklungen, stellen eine Voraussetzung für ein angemessenes Wirtschaftswachstum, optimale Allokation, für einen hohen Beschäfti-

gungsstand und für Preisstabilität dar und tragen aufgrund ihrer raschen Informationsverarbeitung zu einer transparenten Wirtschaftspolitik bei. Die Globalisierung der Finanzmärkte passt aber nicht zusammen mit einer nationalstaatlichen Fragmentierung der Wirtschaftspolitik, weil die gewachsenen internationalen Interdependenzen die wirtschaftspolitische Autonomie ausgehöhlt haben. Die Umwälzungen im Finanzsystem erzwingen eine internationale Kooperation der Wirtschaftspolitik.

Im Schlusskapitel des Buches legt Dimitri B. Papadimitriou den Schwerpunkt seiner Analyse auf die makroökonomischen Ungleichgewichte zwischen den USA und dem Rest der Welt. Der notwendige fiskalpolitische Stimulus in den USA wird von ihm mit dem Leistungsbilanzdefizit und der Verschuldung des Sektors der privaten Haushalte begründet.

Die These der Finanzialisierung impliziert, dass die Finanzkrise systemische Ursachen hat und Folge von strukturellen Verschiebungen im Wirtschaftssystem während der letzten drei Jahrzehnte war. Bedeutet dies, dass es nur dann möglich sein wird, die Krise zu überwinden, wenn es gelingt, die Finanzialisierung umzukehren, oder lässt sich diese von innen reformieren? Wirtschaftspolitische Zielsetzung für die AutorInnen ist jedenfalls eine stärkere Ausrichtung des Finanzsektors auf die langfristige Finanzierung privater Investitionen im Inland. Dies bedingt auch eine neue Ausrichtung der makroökonomischen Politik, d. h. der Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik plus einer Re-regulierung des Finanzsektors.

Martin Schürz

Marktradikale Propaganda und ökonomische Theorie

Rezension von: Walter Otto Ötsch,
Mythos MARKT, Metropolis, 2. Auflage,
Marburg 2009, 452 Seiten, € 29,80.

„Die gegenwärtige Wirtschaftskrise ist auch die Krise einer Denkweise: des Glaubens an DEN freien MARKT ... Der Glaube an DEN freien MARKT hat die Welt jahrzehntelang beherrscht. Er war die Leitideologie einer Kultur, die in eine globale Krise geschlittert ist“ (S. 1). Mit seinem vor der Finanzkrise konzipierten und begonnenen Buch ist Walter Ötsch, professoraler Ökonom und Kulturhistoriker an der Universität Linz und Leiter des Zentrums für Soziale und Interkulturelle Kompetenz, einer der wenigen definitiven Krisengewinnler (wider Willens). Er untersucht Märkte weder als realhistorische Erscheinungen noch betreibt er eine innerökonomische Modellkritik. Ihm geht es um den MARKT (daher stets groß geschrieben) als Denkfigur, als mentales Gebilde und als Glaubensinhalt, als Propaganda überpersonalen Sachzwänge und als ideologischen Kampfbegriff, als paradigmatische große Erzählung und kollektive Brille in Zeiten der sonstigen *Posthistoire* und des Fehlens übergreifender verbindlicher Narrative. Ötschs Vorgehen ist strikt kulturalistisch und tiefenhermeneutisch bzw. phänomenologisch mit ideologiekritischem Anker, da das in Wirtschaft, Politik und v. a. in der ökonomischen Theorie vorherrschende Marktnarrativ die Interessen machtvoller Gruppen fördere.

Im kurzen ersten Kapitel wird anhand zweier voneinander abgegrenzter Rechtecke die idealtypisch zwei-

geteilte Welt dargestellt. Dem in ein Rechteck gesteckten Markt steht das Rechteck Nicht-Markt (als residuale Gegensatzkategorie zum Markt) gegenüber. Sie werden als getrennte und eindeutig abgrenzbare Einzelbereiche konzipiert, die im Kampf miteinander liegen, der Markt ist hierbei „das Gute“, der Nicht-Markt „das Böse“, ein einfaches Muster logischer Sphärenwidersprüche ohne Mischformen und Zwischentöne. Für Ötsch als typischen Bernhard-Österreicher kann diese Fehlkonstruktion natürlich nur in Österreich durch Mises' Privatseminar der 1920er-Jahre als Urzelle entstanden sein.

Was ist von dieser hermeneutisch unterstellten Tiefenstruktur grundsätzlich zu halten? Ötsch hat einerseits Zustimmung erhalten.¹ Von Richard Wimmer wurde ihm andererseits im Falter (37/2009, S. 15-16) vorgeworfen, altbekannte Kritiken *ad nauseam* breitzutreten, die zudem angesichts einer gegen 50% laufenden Staatsquote vieler (OECD-)Länder leerlaufen, da von einer markoliberalen Wirtschaftspolitik angesichts dieser und anderer Zahlen wohl kaum gesprochen werden könne. „Wer ist denn heute marktradikal? Wer fordert denn den entfesselten Markt ohne staatliche Eingriffe? Das Bild des Marktradikalismus, das Ötsch zeichnet, ist weitgehend Fiktion.“ (ebenda, S. 15)

Auf den ersten Blick hat Wimmer völlig recht: Die Neoklassik ist doch zu meist eine (neoklassische) Synthese, Marktversagen wurde von Ökonomen allerorten nachgewiesen, die Spieltheorie fördert eher zu viele als eindeutige, wenige Gleichgewichte zu Tage, *Noise Trader*-Modelle und *Behavioral Finance* setzen Effizienzmarkthypothesen mächtig zu, von den mittlerweile in die Hunderte gehenden Beweise

von Fairness beim Nicht-*Homo Oeconomicus* ganz zu schweigen.

All dies sei zugestanden: Dennoch trifft Ötsch eine schwer greifbare mentale Prädisposition (Schumpeters Vision, Marx' Ideologie) in Politik, Wirtschaft und v. a. in der Wirtschaftswissenschaft, jenseits aller Offenheit im Detail in den Partialmodellen. Als Beispiel mag A. Shleifers Buch „Inefficient Markets“ (Oxford University Press, 2000) dienen, in dem der Autor allen Argumenten pro Deregulierung modelltheoretisch in den einzelnen Kapiteln sicher realitäts-trächtigere Alternativmodelle gegenüberstellt (asymmetrische Information, *Bubble*-Bildung, lange im Markt verweilende *Noise Trader*, begrenzte Arbitrage, keine Preisbewegungen auf die *Fundamentals* hin usw.), um dann aber am Ende doch für komplexe, liquide, vollständige Märkte (d. h. z. B. auch einen möglichst gering regulierten Derivatehandel) einzutreten.

Die heutige Wirtschaftswissenschaft lässt praktisch angesichts ihres Reflexionsstandes in den Partialmodellen überhaupt keine eindeutigen Empfehlungen mehr zu, dennoch lief nicht nur in Österreich und Deutschland bis vor Kurzem eine unzweifelhafte Finanzmarktderegulierungswelle, sekundiert vom deutschen Sachverständigenrat und den meisten Wirtschaftsforschungsinstituten sowie z. B. der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft. Wahlergebnisse (FDP) und das Mehrheitsmeinungsbild heutiger Studenten (die oft fast nur die gleichgewichtserfreulichen Seiten in den Lehrbüchern kennenlernen) zeigen den anscheinenden Erfolg der marktliberalen Erziehungsbemühungen. Trotz Kenntnis der Partialmodelle, fragt man z. B. heutige Durchschnittsökonom: Transaktionssteuer oder keine *carry*

trades, gibt es ein klares „Nein“ auf beide Fragen.

Ötsch reduziert das vielschichtige Bild der marktfreundlichen Sichtweise auf eine libertär-marktradikale Extremvariante. „Jede Regulierung DES MARKTES wird abgelehnt, sie stelle eine Anmaßung von Wissen dar“ (S. 82). Natürlich ist diese Formulierung überzogen, aber abgesehen davon, dass auch diese Spezies real existiert, die sich hoher libertärer Fördergelder erfreut, wendet Ötsch ein idealtypisierendes Verfahren an, das eine gewisse *hermeneutical charity* von Seiten des Lesers erfordert und verdient, zumal nur durch dieses Verfahren eine nach Meinung des Rezensenten weitverbreitete, real bestehende mentale Tiefenstruktur in ihrem Kern ermittelt werden kann. Die heutige Rede von den Finanzmärkten, in die nun auch wieder nicht zu viel hineinreguliert werden sollte, belegt die fragwürdige gedankliche Separation von MARKT und Nicht-Markt, die Ötsch in ihrer ganzen simplen Schematik einfängt und die der tatsächlichen Essenz von heutigen Märkten als institutionell-juridischen Kunstgebilden bzw. Artefakten nicht gerecht wird.

Die Tatsache, dass man strikt modell- und formalökonomisch heute keine allgemeinen wirtschaftspolitischen Empfehlungen abgeben kann (siehe A. Shleifer w. o.), indiziert, dass Ötsch mit seiner Sicht des MARKTES als Produkt eines gläubigen Geistes als präanalytischer Disposition gar nicht so falsch liegt und sich in ganz guter Gesellschaft mit früheren (Kuhn, Lakatos u. a.) und neueren wissenschaftstheoretischer Ansätze (McCloskey) befindet. Das dichotomische Mentalmodell drängt zur Tat, wobei die Grenzziehung der beiden Systeme (Markt/ Nicht-Markt) oft rein willkürlich ist und

die Empfehlungen auf der allgemeinen Ansicht beruhen, Märkte seien effizient, selbstregulierend, spontan und implizit moralisch (Leistungsentlohnung), da keine Unterscheidung zwischen Märkten als Utopie und als Realität stattfinde. Das Vorherrschen markoliberaler Denkmuster bei denjenigen, die heute paradoxerweise für die Re(re)gulierung der Finanzmärkte zuständig sind, wird indirekt durch die Tatsache belegt, dass bis dato praktisch keine Konsequenzen aus der Beinahe-Kernschmelze auf der politischen Bühne gezogen wurden (so auch S. Schulmeister in einem Kommentar in der taz vom 4. 9. 2009 mit Verweis auf Ötsch).

Kapitel zwei vertieft das Grundmuster. „DEN MARKT muss man nicht lenken, er lenkt sich selbst. Die Gesellschaft kann man nicht lenken, sie besitzt keine erkennbare Struktur“ (S. 43). Ötsch zeigt, dass Markliberale nicht ganz der natürlichen evolutiven Durchsetzung des Musters trauten und versuchten, die öffentliche Meinung zu lenken und zu beeinflussen. Von W. Lippmans „The Good Society“ und dem von ihm organisierten internationalen Kolloquium über die Mont Pèlerin Gesellschaft bis hin zur „Heritage Foundation“ und dem „American Enterprise Institute“ zeichnet Ötsch die Einflusssschiene in groben Zügen nach, wobei sich selbstverständlich nicht sagen lässt, dass die Ökonomie des *Mainstream* deutlich überwiegend über diese Kanäle geprägt wurde. Hinzu trat die militärische Komponente.

Ötsch weist ganz zutreffend auf das spannungsreiche und implizit autoritäre Verhältnis von Marktradikalismus und Demokratie hin. Bereits Lippmann schwebte eine technokratische Elite vor (nicht ohne Ambivalenzen ist hierzu auch das Verhältnis der

von Ötsch ausgesparten deutschen Ordoliberalen), da Demokratie keinen Eigenwert besitze (unterstützt durch Arrows Wahlparadoxon) und nicht mit DEM MARKT übereinstimmende Entscheidungen als irrationale Störgrößen anzusehen seien. Marktprozesse werden mit Freiheit konnotiert, da es guten (Wettbewerb eliminiert ineffiziente Grenzanbieter) und schlechten Zwang gebe (erzwungene Steuern z. B. im Nicht-Marktbereich).

Ötschs Darlegung ist etwas schwer zu rekapitulieren, da seine feine Ironie und Ausdrucksweise als rhetorische Form die Tiefenstruktur klarer hervortreten lässt, ergänzt von seinen simplen, aber gerade dadurch sehr zutreffenden Schaubildern. Es gelingt ihm, eine majoritär tatsächlich bestehende mentale Prädisposition zu erhellen; treffend auch seine Zusammenstellung des Begriffsumfeldes des Marktes (Freiwilligkeit, Autonomie, Rationalität usw.) und die Kontrastierung mit dem Begriffsumfeld des Nicht-Marktes/Staates/Sozialismus (künstlich, Zwang usw.), da die Dichotomien Markt/Nicht-Markt mit weitverzweigten Assoziationsketten einhergehen. Der Rezensent kann sich an unzählige Diskussionen auf Tagungen, bei Vorträgen u. a. erinnern, in denen diese Symbolketten den Denkraum definierten. Oft spielt hier auch die Hayek'sche Vorstellung eine Rolle, dass Menschen den Markt aufgrund seiner Überkomplexität nicht wirklich verstehen können und man ihn daher am besten gewähren lasse, da er als Mustervorhersage im Allgemeinen hochgradig effizient sei.

Kapitel drei untersucht das Idealbild des Marktes als weltumspannende Ideologie in den neoklassisch orientierten Lehrbüchern. Das Angebot-Nachfrage-Diagramm als visuelle Ikone, gleichsam das Kreuz der Ökonomie,

wird als Passepartout vorgestellt, das auf alle Fragen dieser Welt durch einfache Neubezeichnung der Achsen angewandt werden kann und somit den Vorteil einer denkentlastenden Komplexitätsreduktion hat: Man muss sich über nichts genau auskennen (Arbeitsmärkte z. B.), weiß aber dennoch genau Bescheid, worauf es ankommt und was zu tun ist. Die etwas elaborierteren Ausführungen schüchtern durch die Mathematik ein und suggerieren Wissenschaftlichkeit und Messbarkeit. Ötsch vermerkt zutreffend, dass die Wirtschaft so (als heimlicher Lehrplan) als geschlossenes System präsentiert und auf Märkte (Haushalte, Unternehmen usw.) im sozial und institutionell luftleeren Raum – Eigentum, Geld und andere konstituierende und historisch variable Institutionen gelten einfach als vorausgesetzt – reduziert wird. Märkte wirken gemäß einer Maschinenmetapher mit objektiver Computerlogik. Natürlich ist Ötsch nicht der Erste, der an neoklassischen Lehrbuchmodellen Kritik übt, auch geht der Autor hier nicht in die Detailkritik (Unabhängigkeit und Verlauf der Kurven usw. im Sinne etwa von Keen).

Gerade durch seine einfachen und neckischen Schaubilder und die eingestreuten Musteraussagen wirkt das Buch erhellend, und der Rezensent kann nur bestätigen, dass diese paradigmatische Zurichtung der Studenten tatsächlich stattfindet. Als Beispiel sei aus Muster 30 und 31 zitiert (i. O. immer kursiv): „Verwenden sie ihr ideales Modell *eines* Marktes als Prototyp über die ganze Wirtschaft, die Summe *aller* Märkte weltweit: DEN MARKT. Bleiben Sie in ihrer Theorie immer im Bild der Maschine. Thematisieren Sie nicht die philosophischen und erkenntnistheoretischen Grundlagen einer solchen Weltsicht.“ (S. 134f) Man kann Ötschs

Ausführungen selbst dann begrüßen, wenn man nicht bezweifelt, dass reale Wirtschaftsphänomene oft auch unter rein „maschinellen“ Gesichtspunkten mit Erkenntnisgewinn betrachtet werden können, etwa bei der Frage, wie wohl eine Ölpreiserhöhung auf die Gesamtangebotspreise wirkt. Die fatalen Folgen eines überzogenen Glaubens an das Maschinenparadigma unter Ausklammerung von Institutionen, Unsicherheit usw. zeigt sich dann aber in der Finanzmarktkrise z. B. im Vertrauen auf Risikomanagementmodelle (*value at risk*) und die objektive Bewertbarkeit von Optionen.

In diesem Sinne wird in Kapitel vier das Bild des Menschen als sozialem, quasi-physikalischem Atom mit solipsistischen Präferenzen hervorgehoben, eine Kalkulationsmaschine, die mit logischer Konsistenz ein inneres (computeranaloges) Programm über den Mengenraum physikalischer Objekte laufen lässt, für das gilt: Mehr ist immer besser als weniger (allgemeine Nonsaturation). Eigentlich nicht messbare, subjektive Qualitäten (Nutzen) werden auf Zahlenwerte reduziert und eine Abbildtheorie des Geistes rein rationaler Akteure vertreten. Interpretationsprobleme dieser Zahlenwerte (ist ein steigender Preis nachfrage- oder inflationsbedingt?) gibt es nicht, eine Annahme, die in der Finanzkrise eine unerfreuliche Widerlegung fand (*Super-Rating* von Lehman Brothers bis kurz vor Ultimo).

Ötschs basale Darlegung trifft auf jeden Fall für die Lehrbücher zu, wenn gleich einige seiner Verursacher aus der österreichischen Schule der Nationalökonomie einen wenn auch zumeist halbherzigen Subjektivismus im Rahmen ihres Marktradikalismus pflegten, der allerdings tatsächlich nicht in den von Ötsch kritisierten üblichen Lehrbü-

chern zu finden ist. Die von ihm freigelegte mentale Tiefenschicht mag z. B. auch ein wesentlicher Einflussfaktor bei der Gestaltung von Basel I und II gewesen sein: Das Vertrauen auf nicht auf sehr kurze Zeithorizonte (der nächste Bonustermin) sich beziehende, rationale Akteure, die ihre effizienten Computerprogramme über die Daten laufen lassen und an langfristigem Gewinn, Reputation usw. interessiert sind. So erklären sich u. a. das regulative *Outsourcing* bei Basel II auf *Rating-Agenturen* und interne Risikomodelle der Banken. Falsche Effizienz- und Rationalitätsunterstellungen können scheinbar auch zu diesen Werten genau entgegengesetzten Katastrophen führen. Kapitel fünf über das Phantombild der Unternehmung dekliniert nach diesem Muster die Firma als starre Maschine durch.

Das zentrale Kapitel sechs widmet sich der „Märchen-Theorie“ DES MARKTES, der als anonymer Prozess und sozialfreie Zone nur technische Prozesse und Koordination von Informationen kennt. Er wird als überpersönliche, neutrale, von Einzelinteressen distanzierte Instanz konzipiert, die nur Preise als Datenstrom durch Rechenakte zum Ausgleich bringt. „Verstehen Sie DEN MARKT als überpersönliche Agentur, welche die Informationen isolierter Akteure koordiniert.“ (Muster 88, S. 227) Er ist eine Art schnell rechnender Zentralcomputer, dessen Berechnungen der Preisgleichgewichte letztlich von den Präferenzen gesteuert werden und der kollektive Rationalität herstellt. Er ist eine merkwürdige Mischung aus Dezentralisation und Zentralisation, da er letztlich diktatorisch das Preis-Mengen-Korsett festlegt, dem sich niemand entziehen kann. Die Finanzmärkte haben als Märkte, die dem Ideal von Transpa-

renz, Homogenität und Handelbarkeit am nächsten kommen, allerdings gezeigt, dass ihr Wirken zu sehr instabilen Prozessen führt. Zu Recht verweist Ötsch daher abschließend darauf hin, dass ein eindeutiges, gesamtwohlfahrtstaugliches Gleichgewicht nur unter Zugrundelegung ganz bestimmter (und weitgehend imaginierten, da in der Realität nicht als solche auftretende, s. S. 239f) Kurvenverläufe resultiert, die aber auch völlig anders verlaufen können, was dann zu multiplen oder gar keinen Gleichgewichten führen kann. Ferner werden üblicherweise auch die Besonderheiten einer Geldwirtschaft mit spezifischen Destabilisierungspotenzialen ausgeklammert.

Im abschließenden siebten Kapitel über die Praxis des Marktes trumpft Ötsch noch einmal richtig auf. Seit den 1970er-Jahren habe die Philosophie DES MARKTES weltweite Dominanz erlangt, die Gesellschaft werde in Schulen, Universitäten, Zeitungen und im Alltagsverstand insgesamt durch die Brille des idealisierten Marktes gesehen und gedeutet. Sehr treffend erläutert Ötsch, dass es so genannte Eliten des Marktes gebe, die sich als oft selbst ernannte Experten zu seinen Sprechern aufschwingen und im Bourdieu'schen Sinne kulturelles Kapital im Verteilungskampf und auch zwecks zivilgesellschaftlicher Hegemonie einsetzen. Als solche expertokratischen Sprecher des Marktes treten auf: Manager großer Konzerne, Banker, Fondsverwalter, Zentralbanker und Ökonomieprofessoren, die im Namen des Marktes zu sprechen vorgeben. Sie definieren auch, was als „freier Markt“ zu gelten hat (Niedrigstlöhne sind gerechtfertigt oder nicht usw.). Ihnen gegenüber stehen die Personen des Nicht-Marktes: kritische Sozialwissenschaftler, Gewerkschaften, Um-

weltbewegte, Arbeitslose usw. Es frap-piert in der Tat, wie diejenigen Akteure, die das Weltwirtschaftssystem an den Rand des Abgrunds führten (hierzu kann man auch die große Koalition der Deregulierer in den Medien und in der Politik zählen), heute bereits wieder das Deutungsmonopol in der Hand halten. Das Reden von DEM MARKT mit seinen objektiv-anonymen Signalen (tatsächlich kontrollierten in vielen Bereichen wenige Akteure oligopolistisch den Preisbildungsprozess, dies trifft z. B. für *over-the counter*-Derivate zu) dient nach Ötsch als perfekte Ideologie der Reichen zum Verstecken von Einzelinteressen. Als Beispiel mögen viele *bail-outs* dienen, die als vermeintliche Systemrisiken womöglich erstrangig die Bilanzen z. B. der Deutschen Bank und Goldman Sachs aufmöbeln, die Vita A. Greenspans dient Ötsch als beispielhafte Personalverflechtung zwischen Privatwirtschaft und Staatsämtern.

Im Text finden sich auch Aussagen, die ihn sehr angreifbar machen, etwa die Behauptung, „das Propagandasystem des Marktes ruhe auf den gleichen Denkgrundlagen wie die Propaganda für einen atomaren Krieg“ (S. 327); Ötsch kann hier selbstverständlich mit dem Verweis auf die Entwicklung der Spieltheorie und die Rand Corporation u. a. kontern.

Für die Apologeten DES MARKTES sieht Ötsch schwarz, sie ereile ein DDR-analoger Niedergang. „Ihr Glaube an DEN MARKT ist ungebrochen. Verstrickt in ein Netz von Interessen, persönlichen Beziehungen

und Denkgewohnheiten sind sie nicht fähig zu erkennen, wie das Bild von DEM MARKT den Kapitalismus der letzten zwanzig Jahre verändert und eine globale Krise herbeigeführt hat ... Ein Umbruch, vielleicht eine Revolution wird kommen. Aber vorher müssen wir das Denken von DEM MARKT beenden.“ (S. 333)

Ötschs Buch ist gut und leicht zu lesen, er hat es vermieden, in die verwinkelten Seitengassen der Theorieverästelungen abzubiegen, er regt durch diese Fokussierung zum Selberrachdenken an. Hieraus sollte allerdings nicht geschlossen werden, dass Ötsch das Buch locker vom Hocker unter geistigen Energiesparaspekten verfasste. Den geistigen Einsatz dokumentieren über 60 Seiten mit 716 Anmerkungen, 143 Muster des Marktliberalismus, 60 Abbildungen und ein über 20 Seiten präzise auf das Thema bezogenes Literaturverzeichnis, das sich als wahre Fundgrube erweist. Insgesamt ist es Ötsch auf beeindruckende Weise gelungen, eine nach wie vor nicht nur unter Ökonomen weitverbreitete, mehr oder minder latente mentale Denkstruktur zu entschlüsseln, als deren jüngste Begleiterscheinung die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise anzusehen ist.

Helge Peukert

Anmerkung

- ¹ Forum Politikunterricht 3 (2009) 82-83; WISO 32 (2009) 128-131; Wiener Zeitung (24. 08. 2009); NachDenkSeiten (13.01.2010).

Die Ökonomik der Arbeiterbewegung zwischen den Weltkriegen

Rezension von: Günther Chaloupek, Peter Rosner, Dieter Stiefel, Reformismus und Gewerkschaftspolitik. Grundlagen für die Wirtschaftspolitik der Gewerkschaften (=Die Ökonomik der Arbeiterbewegung zwischen den Weltkriegen, Bd. 1), Leykam Buchverlag, Graz 2006; 96 Seiten, € 14,90; Günther Chaloupek, Harald Hagemann, Andreas Resch, Rationalisierung und Massenarbeitslosigkeit. Otto Bauers Theorie der Rationalisierung im Kontext der Zeit (=Die Ökonomik der Arbeiterbewegung zwischen den Weltkriegen, Bd. 2), Leykam Buchverlag, Graz 2009, 125 Seiten, € 14,90.

Die Österreichische Schule der Nationalökonomie zählt zu den bedeutenden ökonomischen Denkrichtungen der Wirtschaftswissenschaften. Sie hat ein geschlossenes Theoriegebäude entwickelt, das in den 1920er- und 30er-Jahren zum ökonomischen *Mainstream* zählte. Durch Ludwig von Mises und insbesondere Friedrich von Hayek wirkte diese Schule bis weit in das vergangene Jahrhundert hinein. Dabei ging es Letztgenanntem besonders nach dem Zweiten Weltkrieg nicht nur – sogar weniger – um Ökonomie als vielmehr um Politik; stark verkürzt um die Alternative Freiheit oder Sozialismus.

An der Österreichischen Schule reiben sich bis heute die Ökonomen und Politiker. So wie sich andersdenkende Ökonomen in den Zwischenkriegsjahren an der Österreichischen Schule abarbeiteten – und diese sich an ihnen –, steckt bis heute bei den Vertretern abweichender Wirtschaftstheorie- und Politik der Stachel, dass ihre

ökonomischen Theoretiker nicht ausreichend wahrgenommen werden.

So ist wohl der einführende Hinweis von Chaloupek zu deuten, dass die Österreichische Schule „wieder zitiert“ werde, und „man beruft sich auf sie“. Gleichzeitig stelle man sich jedoch die Frage, welche „alternativen Theorieansätze“ es dazu in der Zwischenkriegszeit in Österreich gab.

Hier kommen nun jene vom *Mainstream* abweichenden Wirtschaftspolitiker und -theoretiker ins Spiel, denen die österreichischen Arbeiterkammern (AK) mit ihrer Dachorganisation in Wien ab dem Jahr 1920 eine intellektuelle Plattform boten. Mit dem wissenschaftlichen Wirken von vier ihrer bedeutendsten Vertreter – Karl Renner, Benedikt Kautsky, Otto Bauer und Emil Lederer – befassen sich die Aufsätze in den ersten beiden Bänden der Reihe „Ökonomik der Arbeiterbewegung zwischen den Weltkriegen“. Dabei scheint diese zeitliche Beschränkung auf einen relativ kurzen Zeitraum einerseits notwendig, um das Arbeitsgebiet noch handhabbar zu machen. Andererseits wird dadurch zwangsweise an einigen Stellen die Diskussion von Fernwirkungen ausgeblendet, die für eine vertiefte Untersuchung wünschenswert gewesen wäre.

Ergänzt werden die jeweils zwei biografisch-dogmenhistorischen Beiträge pro Band durch eine wirtschaftsgeschichtliche Analyse der „Arbeitsmarktentwicklung in Österreich in der Zwischenkriegszeit“ sowie über „Konjunkturelle Rahmenbedingungen, investitions-hemmende Politik und Arbeitslosigkeit zwischen den Weltkriegen“. Gegen diese tatsächlich abgelaufenen wirtschaftlichen Entwicklungen werden die wirtschaftspolitischen und -theoretischen Ansätze gespiegelt und gleichsam einem Realitätstest unterzogen.

Dabei zeigt sich, dass die Konzepte von Renner, Bauer, Kautsky und Lederer nicht immer auf den richtigen realwirtschaftlichen Annahmen beruhten, was ihren und damit ihr Erklärungsgehalt für die Wirtschaftspraxis einschränkte. Freilich schmälert dies weder den Wert ihrer Arbeiten noch den der vorliegenden Bände oder gar den des gesamten Forschungsprojektes. Die damalige Datengrundlage war sicherlich nicht so umfassend, wie sie heute aus der Rückschau zur Verfügung steht. Die Ökonomen argumentierten auf der Grundlage einer bestimmten, durch die Marx'sche Ökonomie geprägten Werthaltung. Die Annahmen der wirtschaftswissenschaftlichen Orthodoxie hinsichtlich einer beispielsweise vollständigen Markttransparenz oder einer friktions- und kostenlosen Faktorsubstitution zwischen Kapital und Arbeit können keineswegs einen höheren Realitätsgehalt für sich in Anspruch nehmen.

Im Gegenteil weist etwa Rosner in seinem Beitrag über Renner darauf hin, dass dessen Ideen von der Regulierbarkeit wirtschaftlicher und sozialer Verhältnisse noch für viele Jahrzehnte nach 1945 für die Politik der österreichischen Sozialdemokratie und der Gewerkschaften bestimmend waren. Sie verloren erst mit der Integration Österreichs in die internationale Arbeitsteilung an Bedeutung, und wichtige Anliegen Renners, wie die Organisation des Sozialsystems durch den Staat sowie das Angebot öffentlicher Güter, sind bis heute geblieben.

Überhaupt lag allen vier in den beiden Bänden behandelten Ökonomen viel an der praktischen Umsetzbarkeit ihrer Überlegungen. Dies betont auch Chaloupek in seinem Aufsatz über Benedikt Kautsky. Dieser unterstützte nach der Währungsstabilisie-

rung in Österreich eine Strategie der industriellen Entwicklung an Stelle einer Politik, die den – im europäischen Maßstab relativ kleinen – Finanzplatz Wien zu erhalten versuchte und die, so Chaloupek, in dem Zusammenbruch der beiden Großbanken Bodencreditanstalt und Creditanstalt auch ihre Bestätigung finden sollte.

Auch zitiert Chaloupek im Zusammenhang mit den zahlreichen österreichischen Bankskandalen der Zwischenkriegszeit einen Hinweis Kautskys aus dem Jahr 1927, der gerade nach der heutigen Finanzmarktkrise hochaktuell ist: „Geht das Geschäft gut oder handelt es sich gar um Streitigkeiten zwischen Arbeitern und Unternehmern, mischt sich der Staat nicht ein. [...] Geht aber das Geschäft schlecht [...; meine Auslassung], so werden alle öffentlichen Stellen in Bewegung gesetzt und Hunderte von Millionen geopfert.“ Kautsky hatte damit nichts anderes als das wohlbekannte Phänomen der Privatisierung von Gewinnen und der Sozialisierung von Verlusten thematisiert.

In seinen ordnungspolitischen Vorstellungen ging es Kautsky weniger um die alsbaldige Überwindung des Kapitalismus und die Ersetzung dieses Systems durch ein sozialistisches. Vielmehr war es Chaloupek zufolge Kautskys Ziel, das von Fritz Naphtali beim ADGB in Deutschland entwickelte Konzept der Wirtschaftsdemokratie in Österreich umzusetzen. Wenngleich Kautsky dieses Ziel für die Zwischenkriegszeit vergeblich anstrebte, so hatte er auf dieser Basis doch bereits Ende der 1920er-Jahre eine sehr genaue und differenzierte Vorstellung davon, was im heutigen Österreich die Sozialpartnerschaft ausmacht.

Interessant wäre es gewesen, an dieser Stelle mehr über den intellektuellen

Weg Kautskys in der Zweiten Österreichischen Republik zu erfahren. Dort war er – neben einer wissenschaftlichen Laufbahn und der erneuten Arbeit für die Arbeiterkammer – unter anderem als stellvertretender Generaldirektor der Creditanstalt-Bankverein tätig und einer der maßgeblichen Verfasser des Parteiprogramms der SPÖ im Jahr 1958. Aufgrund der zeitlichen Eingrenzung der Bände auf die Zwischenkriegszeit muss der Leser sich diese Entwicklungen allerdings in anderen Quellen erschließen.

Das zentrale Merkmal der österreichischen – und nach der Weltwirtschaftskrise weltweiten – Wirtschaftsentwicklung war die Massenarbeitslosigkeit. Mit diesem Phänomen setzten sich in besonderer Intensität der Politiker und Ökonom Otto Bauer sowie der Wirtschaftswissenschaftler Emil Lederer auseinander und verbanden es beide mit der Rationalisierung bzw. dem arbeitsparenden technischen Fortschritt als Erklärungsmuster. Während Chaloupek die Position Bauers im Wesentlichen aus dem als ersten Band eines mehrteiligen Werkes angelegten Buch „Rationalisierung – Fehlrationalisierung“ herleitet, setzt sich Hagemanns Lederer-Beitrag intensiv mit dessen ökonomischem Hauptwerk „Technischer Fortschritt und Arbeitslosigkeit“ auseinander.

Bauer war, das wird in Chaloupeks Darstellung deutlich, noch weit stärker in Erklärungsmustern der Marx'schen Theorie verhaftet als Lederer. In Bauers Analyse entsteht die rationalisierungsbedingte Arbeitslosigkeit als Ergebnis beschleunigter technischer und betriebsorganisatorischer Fortschritte. Dabei kommt es zu einem Nettoverlust an Arbeitsplätzen, weil es mehr Zeit benötigt, neue Arbeitsplätze zu schaffen, als bestehende wegzuratio-

nalisieren. Chaloupek weist darauf hin, dass dies letztlich eine Form der „frikzionellen“ Arbeitslosigkeit ist und Bauer die Gründe dafür zunächst offen lässt, da er sich nicht zwischen Unterkonsumtionstheorie und der Theorie der steigenden Zusammensetzung des Kapitals entscheiden konnte. Erst in seiner späteren Schrift „Zwischen zwei Weltkriegen?“ vertrat Bauer die letztgenannte als orthodox-marxistische Erklärung, womit er, so Chaloupek, den damals „neuen keynesianischen Krisentherapien“, die an der Nachfrageseite ansetzten, verschloss.

Anders als Bauer in „Rationalisierung – Fehlrationalisierung“ legt sich Lederer in seinem ebenfalls 1931 erschienenen Buch „Technischer Fortschritt und Arbeitslosigkeit“ (TFuA) auf die steigende organische Kapitalzusammensetzung als Krisenursache fest und analysiert detailliert, unter welchen Voraussetzungen der technische Fortschritt zu struktureller Arbeitslosigkeit führt. Damit bewegt er sich zwar auf klarer Marx'scher Argumentationslinie, doch zeichnet Hagemann in seinem Artikel über Lederer das Bild eines Wissenschaftlers, der auch konträre Meinungen aufnimmt und zu Wort kommen lässt. Als Beispiel dafür steht der Aufsatz „Die Wirtschaftsrechnung im sozialistischen Gemeinwesen“, den Ludwig von Mises 1920 in dem von Lederer herausgegebenen Archiv für Staats- und Sozialwissenschaften veröffentlichten konnte.

Hagemann analysiert Lederers Untersuchung der strukturellen Arbeitslosigkeit in einem breiten biografisch fundierten und dogmenhistorischen Kontext. Er legt dabei die fehlerhaften wie auch die zutreffenden Bestandteile der Überlegungen Lederers offen. So habe dieser zum Beispiel im Gegensatz zu anderen Reformökono-

men, wie Gerhard Colm oder Jacob Marschak, nicht erkannt, dass vor der Weltwirtschaftskrise durchaus Kapitalmangelarbeitslosigkeit geherrscht habe. Gleichzeitig hebt er nach wie vor gültige Aussagen Lederers deutlich hervor, wie zum Beispiel dessen in TFuA getroffene zentrale Feststellung, „je größer die Wunder der Rationalisierung, um so sinnloser die Behauptung, dass der technische Fortschritt eine Funktion der Lohnhöhe sei“, oder die Einsicht Lederers, „man können *immer* [Herv. im Orig.], wenn Arbeitslosigkeit herrscht, durch Herabsetzung der Löhne das Gleichgewicht wiederherstellen, gehört in die Rumpelkammer der Theorie“.

Der Begriff der technologischen Arbeitslosigkeit Lederers wird von Hagemann allerdings deutlich kritisiert. Nach Lederer ist derjenige Teil der Arbeitslosigkeit die technologische Arbeitslosigkeit, der entsteht, wenn das Tempo des technischen Fortschritts „das ‚normale‘ Tempo übersteigt“. Den Realitätstest besteht diese Definition von technologischer Arbeitslosigkeit nicht. Hagemann weist darauf hin, dass danach „seit Mitte der 1970er-Jahre weder in Deutschland noch in anderen Ländern“ technologische Arbeitslosigkeit aufgetreten sein dürfte. Die heftige Kritik unter anderem von Nicolas Kaldor, aber auch die neuen Erfahrungen nach seiner Emigration in die USA im Jahr 1933 und Schumpeters Innovationstheorie führten dazu, dass Lederer in der zweiten, 1938 im Auftrag der Internationalen Arbeitsagentur erstellten Auflage seines TFuA kompensatorische Effekte, beispielsweise durch Produktinnovationen, stärker betonte. Gleichwohl,

so das Resümee Hagemanns, „sollte nicht übersehen werden, dass Lederer auch bereits zuvor eine differenzierte Sichtweise gegenüber den Wirkungen des technischen Fortschritts hatte und [...] auch die Möglichkeiten betonte, die der technische Fortschritt hinsichtlich eines starken Anstiegs der Produktion, wachsender Realeinkommen der Massen sowie selbst steigender Beschäftigung bietet“.

Damit wird noch einmal das Verdienst dieser Reihe „Ökonomik der Arbeiterbewegung“ deutlich. Sie ruft Schriften wichtiger heterodoxer Ökonomen des frühen 20. Jahrhunderts und ihre Bedeutung für das damalige ökonomische Denken in Erinnerung und unterstreicht dabei zugleich die Zeitgebundenheit ihrer Arbeiten. Die vier vorgestellten Ökonomen waren allesamt mehr Wirtschaftspolitiker denn -theoretiker. Für die Erklärung aktueller Krisen oder eine moderne Wirtschaftspolitik bieten die wissenschaftlichen Ansätze der damaligen Jahre wenig unmittelbare Lösungsansätze. Dazu war ihr Theorierahmen zu begrenzt – genau so wie jener der Österreichischen Schule. Insgesamt zeichnen die beiden Bände ein Bild ganz unterschiedlicher ökonomischer und politischer Perspektiven der Arbeiterbewegung auf die wirtschaftlichen Probleme der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen. Auch diese Tatsache hat sicherlich dazu beigetragen, dass ihre wissenschaftlichen Vertreter nicht als einheitliche Schule wahrgenommen wurden und werden.

Hans Ulrich Eßlinger

Faschismen im Vergleich

Rezension von: Wolfgang Schieder,
Faschistische Diktaturen. Studien zu Ita-
lien und Deutschland, Wallstein Verlag,
Göttingen 2008, 591 Seiten, € 39.

Wolfgang Schieder, „Großmeister“ der – wie in man den Sechziger- und Siebzigerjahren zu sagen pflegte – „bürgerlichen“ Faschismus-Forschung, legt mit dem Sammelband das Ergebnis seiner jahrzehntelangen Beschäftigung mit Nationalsozialismus und italienischem Faschismus vor.

Der Autor gehörte immer zu jenen, die den italienischen Faschismus gleichsam als „Ursprungsfaschismus“ ansahen, welcher unter Berücksichtigung der jeweiligen nationalen Besonderheiten zu einem „Exportartikel“ im Europa der 1920er- und 1930er-Jahre wurde. Pointiert stellt der Autor in Bezugnahme auf den Nationalsozialismus denn auch einleitend fest: „Hitler hatte Erfolg, weil er unter den besonderen politischen Bedingungen der Weimarer Republik die Strategie Mussolinis nachahmte. Ohne das faschistische Vorbild in Italien wäre der Nationalsozialismus möglicherweise nur eine unter anderen völkischen Splittergruppen geblieben.“ (S. 16) Genau dieser These gilt das Anliegen des Buches, nämlich den Nationalsozialismus als „deutschen Faschismus“ zu sehen und zu bewerten.

Wer allerdings nun eine umfangreiche Monografie des Autors erwartet, wird ein wenig enttäuscht sein: Das Buch versammelt 20 Aufsätze Schieders, die überwiegend in den letzten beiden Jahrzehnten in verschiedenen Zeitschriften und Sammelbänden erschienen sind. Nur zwei Arbeiten sind

bislang unveröffentlicht: Ein biographischer Aufsatz über Mussolini und eine Betrachtung von Unterschiedlich- und Ähnlichkeiten der „fotografischen Inszenierungen“ der beiden Führer.

Schieder gliedert die Herausgabe seiner Aufsätze unter vier Großkapitel: Unter „Der Ursprungsfaschismus in Italien“ fasst der Autor Arbeiten zusammen, aus welchen ersichtlich werden soll, dass „sich nur der italienische Ursprungsfaschismus ohne Bezug auf andere Faschismen entfaltet hat“. (S. 25) Die sechs Beiträge geben einen kurzgefassten, pointierten und sehr informativen Überblick über das faschistische Italien. Besonders bemerkenswert – insbesondere für alle Rom-Reisenden – erscheint in diesem Einführungskapitel der Aufsatz über „Die Repräsentation der Antike im Faschismus“. Nach Schieder diene die „Vergegenwärtigung der Antike“ der Festigung der charismatischen Führerherrschaft. Mussolini selbst soll nur insofern Interesse daran gehabt haben, als es seiner propagandistischen Selbstdarstellung diene. Der Duce wollte ein Rom, in dem sich seine Ansicht der Moderne unlösbar mit der Antike verband. In der Tat gelang ihm eine radikale Umgestaltung der Stadt, um deren Revision die Römer bis heute streiten.

Im zweiten Kapitel mit der Überschrift „Der italienische Faschismus als Vorbild“ geht Schieder u. a. auf die Auseinandersetzung mit dem Faschismus in der Weimarer Republik ein: „Einzelne Journalisten und Wissenschaftler taten sich dabei in besonderer Weise als Multiplikatoren hervor.“ (S. 223) Schieder untersucht am Beispiel der Staatsrechtler Carl Schmitt und Erwin von Beckerath, in welcher Weise und mit welcher Intensität der italienische Faschismus in Deutschland rezipiert

wurde. Umgekehrt bemühte sich auch Italien, wie am Beispiel des Leiters der italienischen Handelskammer in Berlin Giuseppe Renzetti veranschaulicht werden kann, um einen „Faschismus-Transfer“ nach Deutschland. Es war Renzetti, der bereits Ende der Zwanzigerjahre Gruppenreisen von rechtsgerichteten Wehrverbänden nach Italien organisierte und versuchte, das Mussolini-Regime in Deutschland populär zu machen.

Der dritte Abschnitt beschäftigt sich mit dem „Nationalsozialismus als deutscher Faschismus“. Eingeleitet von einer nicht besonders inhaltsvollen Skizze über Adolf Hitler erkennt der Autor im folgenden Aufsatz in der NSDAP vor 1933 das „Profil einer faschistischen Partei“, die „den 1929 begonnenen Strukturwandel von der Kader- zur Massenpartei ziemlich reibungslos bewältigen konnte“. (S. 270) Überlegungen zum Katholizismus und zum militärischen Widerstand runden dieses in sich nicht geschlossene Kapitel ab, in welchen man Querverweise zum italienischen Faschismus vergeblich sucht.

Der Vergleich der beiden Faschismen bleibt dem vierten Abschnitt vorbehalten, deren Beiträge zweifellos zu den relevantesten des Buches gehören. Eingeleitet durch eine Begriffsbestimmung des Faschismus, im Rahmen deren auch die faschistischen Bewegungen und deren allfällige Regierungsbeteiligung in Europa aufgelistet werden (S. 332f), untersucht der Autor „die Geburt des Faschismus aus der Moderne“. Schieder sieht das Aufkommen des Faschismus in Italien und Deutschland als Produkt einer verspäteten Nationsbildung und wehrt sich gegen die im Anschluss an Ralf Dahrendorf u. a. heftig diskutierte Ansicht, die faschistischen Bewegungen seien

modernisierende gewesen:

„Welchen Politikbereich man auch immer untersucht, das Ergebnis ist immer dasselbe: Weder haben die italienischen Faschisten und ihre totalitären Vettern in Deutschland eine Modernisierung der Gesellschaft angestrebt, noch eine solche bewirkt (...) Sinnvoll ist allein, die Entstehung faschistischer Regimes als das Ergebnis kumulierter Modernisierungskrisen zu verstehen.“ (S. 375)

Gemeinsamkeiten sieht Schieder in Deutschland und Italien in der Ausgangslage der Jahre 1918/19 und in der Machtübernahme „nach einer schweren Krise des kapitalistisch strukturierten Wirtschaftssystems“ 1922 in Italien und 1933 in Deutschland. Die „soziale Basis“ der beiden faschistischen Parteien als Sammlungsbewegungen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen scheint fast ident, der militante politische Aktionismus in der „Bewegungsphase“ ist evident, und die Großagrarier und das Offizierskorps als Bündnispartner sind weitgehend bekannt. Die Großindustriellen hätten sich – wie Schieder meint – „lange Zeit durch die sozialrevolutionären Elemente des Faschismus abgeschreckt“ (S. 385) gefühlt. In beiden Ländern hätte es ein Zweckbündnis konservativer Kreise mit den faschistischen Bewegungen gegeben, in welchem es Übereinstimmung bezüglich der Revision der außenpolitischen Entscheidungen von 1919, in der Ablehnung des Demokratisierungsprozesses und in der Etablierung eines „organisierten Kapitalismus“ gegeben hat.

Beide Regimes entwickelten sich zu „totalitären Staaten“, wobei allerdings das Herrschaftssystem Mussolinis diesbezüglich unvollendet blieb, da er seine konservativen Bündnispartner nicht loswerden konnte. Terror und

Rassismus waren signifikante Inhalte beider Regimes, wenn auch die Effizienz des Unterdrückungs-, Vertreibungs- und Vernichtungsapparates Italiens kaum mit jener NS-Deutschlands vergleichbar ist. Darin und nicht zuletzt in der Mussolini nie gelungenen völligen Vereinnahmung von Kirche, Militär und Bürokratie sowie in der in Italien damals einflussreichen Stellung des Monarchen, dem Mussolini wöchentlich seine Aufwartung machen musste (S. 395), zeigen sich jedoch auch relevante Unterschiede.

In einem abschließenden Beitrag vergleicht Schieder die fotografischen

Inszenierungen der beiden Diktatoren. Dieser Artikel bleibt jedoch relativ blass und geht nicht auf potenzielle Retuschen in der Darstellung Hitlers und Mussolinis und auch nicht auf die „Bild-Politik“ der beiden Regimes ein.

Der Rezensent übersieht nicht die umfangreiche, hervorragende Detailarbeit des Autors, doch werden – bei aller Wertschätzung der Ergebnisse Schieders jahrzehntelanger Forschung – auch die Grenzen eines komparatistischen Ansatzes bei einer überwiegend politikgeschichtlich orientierten Betrachtungsweise deutlich.

Klaus-Dieter Mulley

Das Projekt des Westens

Rezension von: Heinrich August Winkler,
Geschichte des Westens, Band 1:
Von den Anfängen in der Antike bis
zum 20. Jahrhundert, Verlag C. H. Beck,
München 2009, 1.343 Seiten, € 39.

Im Jahre 2000 präsentierte Heinrich August Winkler, damals Professor für Neueste Geschichte an der Humboldt-Universität zu Berlin, sein berühmtes zweibändiges Werk „Der lange Weg nach Westen“, eine problemorientierte deutsche Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts. Mittlerweile erschien dessen sechste Auflage (2005).

Im Mittelpunkt von Winklers Darstellung stand das Verhältnis von Demokratie und Nation. Die Leitfragen waren dabei folgende: Wieso wurde Deutschland erst 1871 ein Nationalstaat und noch viel später, nämlich 1918/19, eine Demokratie? Welche Folgen hatte diese doppelte Verspätung gegenüber England und Frankreich? Wie kam es, dass die Weimarer Republik zwar formal eine Demokratie war, ein demokratischer Grundkonsens aller wichtigen gesellschaftlichen Gruppen und Interessenvertretungen aber fehlte und ein Großteil der sozialen Eliten antidemokratisch eingestellt war? Und letztlich: „Warum es zur Herrschaft Hitlers kam, ist immer noch die wichtigste Frage der deutschen Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, wenn nicht der deutschen Geschichte überhaupt.“ (Bd. 1, S. 2) Man könnte all diese Fragen zu einer einzigen, sehr vielschichtigen zusammenfassen: Gab es einen deutschen „Sonderweg“ in die Moderne?

Der vorliegende Band ist der erste Teil eines weiteren *opus magnum* von Winkler, das die im deutschen Kontext

gestellten Fragen erneut aufgreift und in einem weiteren Zusammenhang behandelt. Ging es im „Langen Weg nach Westen“ um die Schwierigkeiten Deutschlands, sich die politische Kultur des Westens anzueignen, so untersucht Winkler nun, wie in den anderen europäischen Ländern und in Nordamerika die Wege nach Westen verliefen. Wie kam das normative „Projekt des Westens“ überhaupt zustande? Welches sind seine historischen Wurzeln? Wie vollzog sich die „Verwestlichung des Westens“ im 19. und 20. Jahrhundert, nachdem das Projekt in der Aufklärung ausformuliert worden war? Welche Rückschläge erfolgten im „Zeitalter der Extreme“?

Zum Kernbestand des normativen Projekts des Westens gehören für Winkler die unveräußerlichen Menschen- und Bürgerrechte, die Herrschaft des Rechts, die Gewaltenteilung und die repräsentative Demokratie.

Die Leitlinien von Winklers Darstellung sind neben der Entstehung des westlichen Projekts im Abendland und der Ungleichzeitigkeit seiner Verwirklichung im 19. und 20. Jahrhundert die Widersprüche zwischen Projekt und Praxis, die sich immer wieder – in den einzelnen Ländern in unterschiedlicher Ausprägung – auftaten und weiter auftun, sowie die Außenwirkungen des Projekts – etwa auf die Kolonien der westlichen Länder und auf Staaten wie Russland und Japan, wo es zu einer „Teilverwestlichung“ kam – und die Wechselwirkungen zwischen dem Westen und dem Nicht-Westen.

Winkler strebt keine umfassende Darstellung der Geschichte des Westens an, sondern eine Problem- und Diskursgeschichte, welche sich auf die oben angeführten Fragen konzentriert. Eine derartige Geschichte des Westens gab es bislang noch nicht.

Die Entstehung des Westens

Die stärkste gemeinsame Prägung des Abendlandes ist religiöser Natur: In der spezifisch christlichen Unterscheidung zwischen göttlicher und weltlicher Ordnung waren die Säkularisierung der Welt und die Emanzipation des Menschen bereits angelegt.

Die ansatzweise Trennung von geistlicher und weltlicher Gewalt erfolgte im Zuge des Investiturstreits des späten 11. und frühen 12. Jahrhunderts. Winkler bezeichnet diese erste Gewaltenteilung „als Keimzelle der Gewaltenteilung überhaupt“ (S. 20), denn sie setzte Kräfte frei, die sich erst durch diese Trennung voll entfalten und weiter ausdifferenzieren konnten.

Es folgte eine zweite Gewaltenteilung, beginnend mit der englischen Magna Charta von 1215: die Trennung von fürstlicher und ständischer Gewalt. Letztere wurde von Adel, Geistlichkeit und städtischem Bürgertum ausgeübt.

Beide mittelalterlichen Gewaltenteilungen beschränkten sich auf den Bereich der Westkirche. Im Raum der Ostkirche fehlte der Dualismus zwischen geistlicher und weltlicher Gewalt. Ersterer war Letzterer untergeordnet. Auch die Trennung zwischen fürstlicher und ständischer Gewalt gab es dort nicht. Es entwickelte sich in Russland und in Südosteuropa, anders als im Westen, keine Stadtfreiheit und kein selbstbewusstes städtisches Bürgertum. Infolgedessen konnte auch keine Tradition individueller und korporativer Freiheit entstehen.

Historisch gehören das östliche Mitteleuropa, das Baltikum und die Westukraine zum Abendland, also zu jenem Teil des Kontinents, der seinen gemeinsamen Mittelpunkt bis zur Reformation in Rom hatte.

Im orthodoxen Russland währte von

der Mitte des 13. bis zum Ende des 15. Jahrhunderts die Tributheerrschaft der mongolischen Goldenen Horde. Dies war eine Epoche des kulturellen und gesellschaftlichen Niedergangs mit langfristigen Folgen. Die Abschüttelung der mongolischen Oberhoheit führte nicht zur Verwestlichung Russlands, sondern zur Errichtung eines despotischen Zentralstaates. Der russische Adel, der riesige Ländereien besaß, bildete kein Gegengewicht zur Autokratie des Zaren, sondern deren wichtigste Stütze.

In Südosteuropa zog die Grenze zwischen christlichem Abendland und Osmanischem Reich einen noch sehr viel schärferen Trennungsstrich als zwischen katholischem Westen und orthodoxem Osten in Europas Nordosten. Wie in Russland die mongolische Oberhoheit, so vertiefte die sehr viel länger währende osmanische Herrschaft auf dem Balkan den Graben zwischen Ost und West, der dort seit Langem, nämlich seit der Spaltung der lateinischen von der orthodoxen Christenheit, bestanden hatte.

Der orthodoxe Osten hatte keinen Anteil an den Emanzipationsprozessen im Westen von Humanismus und Renaissance über die Reformation bis zur Aufklärung – Prozesse, für welche die Trennung von geistlicher und weltlicher Gewalt die Voraussetzung bildeten.

Das Zeitalter der Renaissance, das in Italien Mitte des 14. Jahrhunderts begann, baute auf dem auf, was das hohe Mittelalter an künstlerischen Leistungen, an wissenschaftlicher Erkenntnis und Streitkultur hervorgebracht hatte. Um 1500 wurde die Renaissance zur europäischen Kunstepoche. Doch nirgendwo ging die Säkularisierung des Denkens so weit wie in den Stadtrepubliken Nord- und Mittelitaliens.

Der Humanismus breitete sich bereits im 15. Jahrhundert von Italien über Mittel- und Westeuropa aus. Die Humanisten wandten sich im Namen einer Wissenschaft, die das Erbe der griechischen und römischen Antike, z. T. vermittelt über jüdische und maurische Autoren aus Andalusien, aufgriff, gegen die erstarrte Scholastik und bekämpfte alle Formen von geistigem Zwang und Aberglauben. Die katholische Kirche sollte im Geiste der Botschaften, auf die sie sich gründete, erneuert werden. Die Naturwissenschaftler und Philosophen, die Kopernikus' Ideen hartnäckig weiterverfolgten, lösten die Wissenschaft konsequent aus der Theologie heraus. Giordano Bruno und Galileo Galilei wurden dafür von der Kirche zur Rechenschaft gezogen.

Die Entdeckungen des 15. und 16. Jahrhunderts veränderten die Stellung des europäischen Abendlandes in der Welt radikal. Diese Entdeckungen auf dem Seeweg waren ein spezifisch westliches Phänomen. „Nur im Westen hatte sich eine Tradition christlicher Selbstaufklärung herausgeformt, die von der Kirche aufs Schärfste bekämpft wurde, aber nicht ausgerottet werden konnte. Nur im Westen war durch die Trennung erst von geistlicher und weltlicher, dann von fürstlicher und ständischer Gewalt der Grund gelegt worden für das, was wir Pluralismus und Zivilgesellschaft nennen. Nur im Westen gab es den Rationalisierungsschub, der von der Rezeption des römischen Rechts ausging. Nur im Westen entstand ein städtisches Bürgertum, das wagemutige Kaufleute und Unternehmer in großer Zahl hervorbrachte. Nur im Westen konnte sich der Geist des Individualismus entfalten, der eine Bedingung allen weiteren Fortschritts war.“ (S. 93)

Die Reformation des 16. Jahrhunderts brachte, indem sie das Gewissen des Einzelnen zur höchsten moralischen Instanz erhob, einen gewaltigen Zugewinn an Freiheit. Gleichzeitig jedoch bewirkte sie in Gestalt des Staatskirchentums erhöhten obrigkeitlichen Zwang und einen Rückfall hinter die bereits ansatzweise erreichte Trennung von geistlicher und weltlicher Gewalt und hinter die religiöse Toleranz, für welche die Humanistik eingetreten war. Die Geschichte des Abendlandes im Mittelalter und in der frühen Neuzeit ist also keineswegs eine Geschichte des ununterbrochenen Fortschritts in Richtung auf mehr Freiheit, sondern eine Abfolge von Fort- und Rückschritten, die in den einzelnen Regionen des Westens ungleichzeitig erfolgten.

Aus dem Widerstand protestantischer Nonkonformisten im anglikanischen England des 17. Jahrhunderts entstand in den nordamerikanischen Kolonien eine demokratische Bewegung, welche das Projekt des Westens wesentliche Schritte vorantreiben sollte.

In England aber, dem freiesten unter den größeren Ländern Europas, wurde die mittelalterliche Gewaltentrennung zwischen fürstlicher und ständischer Gewalt weiterentwickelt zur modernen Gewaltenteilung, jener zwischen gesetzgebender, vollziehender und rechtsprechender Gewalt.

Das Projekt des Westens war eine transatlantische Koproduktion, es wurde auf beiden Seiten des Nordatlantiks weiterentwickelt. Die dabei entstandenen, von der Aufklärung entscheidend geprägten Ideen befruchteten sich gegenseitig. Die erste Menschenrechtserklärung wurde 1776 in Virginia beschlossen und verkündet. Sie beeinflusste wesentlich die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte

durch die französische Nationalversammlung 1789. „Seit den beiden atlantischen Revolutionen des späten 18. Jahrhunderts, der Amerikanischen Revolution von 1776 und der Französischen Revolution von 1789, war das Projekt des Westens im Wesentlichen ausformuliert. Der Westen hatte einen Maßstab, an dem er sich messen konnte – und messen lassen musste.“ (S. 21) (Der Begriff „Westen“ im Sinne einer transatlantischen Einheit tauchte freilich erst Ende des 19. Jahrhunderts häufiger auf.)

Die Verwestlichung des Westens

Die Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts bestand zu einem erheblichen Teil aus Auseinandersetzungen um die Aneignung oder Verwerfung der Ideen von 1776 und 1789: Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit, Menschen- und Bürgerrechte, Volkssouveränität, repräsentative Demokratie.

Die Verwestlichung des Westens im langen 19. Jahrhundert von 1776 bis 1914 war ein Prozess, dessen hervorstechendes Merkmal die Ungleichzeitigkeit bildet. Staaten, welche die einschlägigen Ideen der Amerikanischen und der Französischen Revolution in hohem Maße in der Praxis umsetzten, standen solche gegenüber, welche dies höchstens teilweise taten. Trotz aller Unterschiede zwischen den politischen Systemen registriert Winkler ein normatives Minimum, das zu Beginn des 20. Jahrhunderts die Nationen des Westens auszeichnete: die Rechtsstaatlichkeit, welche unlösbar verknüpft war mit der Trennung zwischen gesetzgebender, exekutiver und rechtsprechender Gewalt.

Die wesentlichste Herausforderung für das Projekt des Westens bildete im Europa des 19. Jahrhunderts der Nati-

onalismus, der selbst in vieler Hinsicht ein Phänomen der westlichen Moderne war. Diese Herausforderung prägte auch die Geschichte des 20. Jahrhunderts entscheidend mit. Die Ideologie des modernen Nationalismus erhob die Nation zur höchsten Sinngebungs- und Rechtfertigungsinstanz und leitete daraus ihren Anspruch auf ein Loyalitätsmonopol ab. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts erfuhr der Nationalismus einen Funktionswandel, der mit einer Änderung seiner Trägerschichten einherging: Aus einer Ideologie, mit der das aufstrebende Bürgertum die Kräfte der Beharrung bekämpfte hatte, wurde ein Instrument der Rechten in der Auseinandersetzung mit der neu entstandenen marxistischen und internationalistischen Linken.

Im Deutschen Reich beschleunigte die innenpolitische Zäsur von 1878/79 den Wandel des Nationalismus, machte „aus einer ursprünglich liberalen bis linken Parole einen Schlachtruf der politischen Rechten“. (S. 244) Vor 1871 war, wer sich „national“ nannte, „anti-feudal“, sei es im liberalen oder im demokratischen Sinn, gewesen, war für die Emanzipation des Bürgertums oder der Arbeiter eingetreten. Den neuen, rechten Deutschnationalismus zeichneten die Loyalität zur Fürstenherrschaft, welche die Volkssouveränität negierte, Imperialismus, Sozialdarwinismus, Aggressivität gegenüber den inneren „Reichsfeinden“, Antisemitismus und Militarismus aus.

Der Wandel vom liberalen und linken zum konservativen und rechten Nationalismus beschränkte sich freilich nicht auf Deutschland. Was diese Richtungsänderung von vergleichbaren Entwicklungen in westeuropäischen Ländern abhob, waren die feudale Nutznießerschaft, die Rolle des Nationalismus als Mittel zur Befestigung

des Einflusses einer aristokratischen Führungsschicht und die Schwäche der liberalen Gegengewichte.

Der „integrale Nationalismus“, der um die Jahrhundertwende entstand, bereitete den deutschen „Ideen von 1914“ und dem italienischen Faschismus den Boden.

Der extreme deutsche Kriegsnationalismus fand seinen bekanntesten Ausdruck im berühmten „Aufruf an die Kulturnationen“ vom Oktober 1914. Die darin propagierten „Ideen von 1914“ waren eine Absage an Liberalismus und Individualismus, an Demokratie und allgemeine Menschenrechte, kurz an die Werte des Westens. Deutsche Werte waren dagegen Pflicht, Ordnung und Gerechtigkeit, die nur durch einen starken Staat gewährleistet werden konnten“ (Der lange Weg nach Westen, Bd. 1, S. 332). Zu diesen Ideen gehörte auch die „Volksgemeinschaft“, welche die Klassenspaltung und mit ihr den marxistischen Internationalismus überwinden sollte.

Aus dem Ersten Weltkrieg erwuchsen die totalitären Herausforderungen für das Projekt des Westens: Faschismus bzw. Nationalsozialismus und Kommunismus. Das „kurze 20. Jahrhundert“ stand im Banne dieser Konflikte. Aber das wird das Thema für den zweiten Band von Winklers großem Werk sein.

Ideal und politische Realität

Die Widersprüche zwischen dem normativen Projekt des Westens und seiner praktischen Umsetzung betrafen im 19. Jahrhundert sehr große Bevölkerungsgruppen in den Ländern des Westens selbst und die Bevölkerung jener Gebiete im Nicht-Westen, welche jener direkt oder indirekt beherrschte. An dieser Stelle können

selbstverständlich nur wenige dieser Gegensätze kurz angerissen werden:

* Die Arbeiterschaft erkämpfte sich staatsbürgerliche Rechte und ein menschenwürdiges Dasein erst nach langwierigen, schweren und oft gewaltsam ausgetragenen Konflikten.

* Den Frauen wurde politische Gleichberechtigung erst mit Verzögerung zugestanden. Vor 1914 hatten das allgemeine Frauenwahlrecht nur Neuseeland und das unter russischer Oberhoheit stehende Großfürstentum Finnland.

* Im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts, dem Zeitalter des Imperialismus, teilten sich die europäischen Mächte und die Vereinigten Staaten weite Teile der nichteuropäischen Welt untereinander auf. Die wirtschaftlichen Interessen der Metropolen hatten absoluten Vorrang vor den Interessen der kolonialen (und quasi-kolonialen) Bevölkerungen. Letztere wurden als billige Arbeitskräfte ausgebeutet, was bis zur de facto-Versklavung gehen konnte. Gruppen, die Widerstand leisteten, wurden mit allen militärischen Mitteln bekämpft. In den schlimmsten Fällen schloss das den Versuch des Genozids ein. Auf der anderen Seite bargen die Kolonialherrschaften auch – in sehr unterschiedlichem Ausmaß – Emanzipationspotenziale und entfalten modernisierende Wirkungen.

* Der politische Humanismus blieb lange an eine Rassenschranke gebunden. In den Südstaaten der USA endete die Versklavung der Afroamerikaner erst mit dem Bürgerkrieg. Den Ureinwohnern Australiens und den nichtweißen Bewohnern vieler anderer westlicher Kolonien wurden die Menschen- und Bürgerrechte bis weit ins 20. Jahrhundert vorenthalten.

Was allerdings den Westen auch auszeichnet, ist – projektimmanent – seine

Fähigkeit zur Selbstkritik, zur Korrektur seiner Praxis und zur Weiterentwicklung seines Projekts. Bürgerrechte, Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung, Demokratie und eine entwickelte, pluralistische Zivilgesellschaft dienen ja nicht zuletzt dem Zweck, gravierende Fehlentwicklungen korrigieren zu können.

Der Westen, so Winkler in der Einleitung, „kann für die Verbreitung seiner Werte nichts Besseres tun, als sich selbst an sie zu halten und selbstkritisch mit seiner Geschichte umzugehen, die auf weiten Strecken eine Geschichte von Verstößen gegen die eigenen Ideale war“. (S. 24)

Wer eine problemorientierte politische Geschichte des Westens vom

Mittelalter bis ins 19. Jahrhundert sucht, dem sei Winklers analytisch und stilistisch beeindruckendes Werk empfohlen. Es legt Trends und Grundlinien offen, bietet gleichsam nebenbei ganze Nationalgeschichten mit einer Fülle von Details, oft in neuem Licht. Dabei wird die transnationale Perspektive nie vernachlässigt. Hinzu kommt, dass es Winkler versteht, fesselnd zu erzählen und selbst komplexe Zusammenhänge klar dazulegen. Nach der Lektüre dieses großen geisteswissenschaftlichen Werks, das gleichzeitig ein Plädoyer für ein spezifisches westliches Selbstverständnis ist, blickt der Rezensent mit großer Vorfreude dem Erscheinen des zweiten Bandes entgegen.

Martin Mailberg

Armut in Vergangenheit und Gegenwart

Rezension von: Nikolaus Dimmel, Karin Heitzmann, Martin Schenk (Hrsg.), Handbuch Armut in Österreich, StudienVerlag, Innsbruck-Wien-Bozen 2009, 776 Seiten, € 39,90; Sylvia Hahn, Nadja Lobner, Clemens Sedmak (Hrsg.), Armut in Europa 1500-2000, StudienVerlag, Innsbruck-Wien-Bozen 2010, 295 Seiten, € 26,90.

Der Sammelband „Armut in Europa“ führt vor Augen, dass Armut ein dauerhaftes gesellschaftspolitisches und soziales Problem darstellt. Die Formen und Ursachen der Armut änderten sich freilich im Laufe der Neuzeit. Weiters stellen sich in diesem Zusammenhang die folgenden Fragen: Was verstand man überhaupt unter Armut? Wer war davon betroffen? Mit welchen Maßnahmen wurde Armut bekämpft und von wem? Wem kamen die Maßnahmen zugute? Diese Fragen werden aus der Perspektive verschiedener Wissenschaftsdisziplinen behandelt.

Seit dem späten Mittelalter unterschied man im mittel- und westeuropäischen Raum zwischen sog. „würdigen“ und „unwürdigen“ Armen. Letztere sollten keine finanziellen oder materiellen Zuwendungen erhalten. Sie waren daher gezwungen, eine „Kultur des Notbehelfs“ (Helmut Bräuer) zu entwickeln, um zu überleben.

In der Frühen Neuzeit übernahmen die Gemeinden die Versorgung der wachsenden Anzahl von Armen. Diejenigen, die Unterstützung von der Armenfürsorge erhalten wollten, mussten nicht nur Wohlverhalten zeigen, sondern auch der betreffenden Gemeinde zugehörig sein. Viele Kommunen reagierten auf den wachsenden An-

drang mit Restriktionen und mit dem Abs Schub nicht zugehöriger Personen.

Die Hauptursachen der Verarmung breiter Bevölkerungskreise in der Frühen Neuzeit waren ökonomische Krisen, demografische Entwicklungen (zu rasches Bevölkerungswachstum in Relation zur Ernährungsbasis – Malthusianische Krisen), Naturkatastrophen (klimabedingte Ernteaufälle), Seuchen und Kriege, wobei sich diese Faktoren oft wechselseitig verstärkten. Andreas Gestrich zeigt, wie wetterbedingte Ernteaufälle zu Versorgungsengpässen und Hungerkrisen führten, die wiederum die Ausbreitung von Krankheiten, erhöhte Sterblichkeit, einen Rückgang der Heirats- und Geburtenraten sowie eine erzwungene Mobilität junger Bevölkerungsgruppen nach sich zogen. Die resultierende Ausdünnung familiärer oder verwandtschaftlicher Netzwerke konnte breite Schichten der Bevölkerung rasch an den Rand der Armut bringen.

Im 18. und 19. Jahrhundert befand sich ein nicht geringer Teil der Bevölkerung stets unterwegs auf der Straße: mobile Arme, Vaganten, herumziehende Schauspieler, Kleinhändler und Hausierer. Gerhard Ammerer und Sabine Veits-Falk behandeln die spezifische Notökonomie dieses Personenkreises sowie dessen Kommunikations- und Gruppenstrukturen.

Mit den Einrichtungen der Armenfürsorge, den zunächst multifunktionalen Bürgerspitalern, die in manchen Städten sowohl Armen- und Altersheim, Pilgerherberge als auch Waisen- und Findelhaus, Gebär- und Irrenanstalt waren, befassen sich Alfred Stefan Weiß und Martin Scheutz.

Einige Beiträge des Sammelbandes thematisieren die Armut in der Gegenwart, beispielsweise Christa Schlagers Artikel, worin nachgewiesen wird,

dass Frauen nach wie vor weit stärker armutsgefährdet sind als Männer.

Damit ist die Brücke zum „Handbuch Armut in Österreich“ geschlagen. 46 ExpertInnen nehmen sich darin in 48 Beiträgen des Themas aus unterschiedlichen Perspektiven an.

Im ersten Abschnitt des Buches erfolgt eine Bestandsaufnahme, bei der neben der Armut auch die Verteilung von Einkommen und Vermögen in Österreich dargelegt wird. Der zweite Abschnitt widmet sich verschiedenen „Risikofaktoren“ (z. B. Geschlecht, Alter, niedriges Bildungsniveau oder Migrationshintergrund), Erscheinungsformen (z. B. Überschuldung, Armut im ländlichen Raum) und Bewältigungsstrategien. Im dritten Abschnitt werden die für die Armutsbekämpfung in Österreich relevanten Organisationen und Institutionen beleuchtet sowie die Maßnahmen und Mittel, die diesem Zweck zugeführt werden. Abschnitt vier nimmt sich des historischen wie auch des politischen Diskurses an, worauf im Schlussabschnitt ein Blick auf die Herausforderungen und Perspektiven im Kampf gegen die Armut geworfen wird. Insgesamt ergibt sich ein disziplinenübergreifender, umfassender und systematischer Überblick über den aktuellen Stand der Armutsforschung in Österreich.

Als Folge der neoliberal ausgerichteten Wirtschafts- und Sozialpolitik hat

sich in vielen Ländern seit den 1980er-Jahren die Einkommensverteilung polarisiert, die Kluft zwischen Arm und Reich vergrößert. Die Ursachen für die Verarmung Einzelner sind sehr vielfältig, sie reichen von Arbeitslosigkeit und Überschuldung bis zu individuellen Schicksalsschlägen wie Krankheit oder Trennung vom Partner oder der Familie. Armut als Massenphänomen kann zur Auflösung des gesellschaftlichen Zusammenhangs beitragen, wie die Erfahrungen der 1930er-Jahre zeigen, zur Entsolidarisierung, Ausgrenzung, zum Zulauf zu extremistischen Parteien, zur Gewaltbereitschaft, zum Bruch des sozialen Friedens.

Die Wirtschaftskrise, die im Herbst 2008 begann, hat zu einer weiteren Zunahme der Armut geführt. In Österreich gelten mittlerweile rd. 1,1 Mio. Menschen als armutsgefährdet, mehr als 450.000 als manifest arm.

Auch die Entscheidung, das Jahr 2010 zum „Europäischen Jahr der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung“ zu machen, und die aktuelle Debatte über die Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung zeigen die Bedeutung des Armutsthemas für unsere Gesellschaft.

In Kombination bieten die beiden hier kurz vorgestellten Bände einen ausgezeichneten Überblick zum Thema Armut.

Norman Wagner