

Wirtschaft und Gesellschaft

Editorial

Wie Ungleichheit der Demokratie schadet

Henrik Kleven, Camille Landais, Johanna Posch,
Andreas Steinhauer, Josef Zweimüller

Angebot an öffentlicher Kinderbetreuung und
Einkommenseinbußen bei Mutterschaft

Franziska Disslbacher, Julia Hofmann

Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat und dessen
Finanzierung in Österreich

Bettina Haidinger, Ulrike Papouschek

Co-Enforcement in der Bauwirtschaft – erfolgreiche
Maßnahmen zur Durchsetzung von Arbeitsstandards

Birgit Aigner-Walder, Albert Luger

Integration von Menschen mit Lern- und Mehrfach-
behinderungen am Arbeitsmarkt – Evaluierung der
volkswirtschaftlichen Effekte eines
alternativen Beschäftigungsprojektes

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

- Redaktion: „Wirtschaft und Gesellschaft“ wird redaktionell von der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien betreut:
Kai Biehl, Franziska Disslbacher, Michael Ertl, Georg Feigl, Julia Hofmann, Markus Marterbauer, Patrick Mokre, Reinhold Russinger, Matthias Schnetzer, Jana Schultheiss, Tobias Schweitzer, Thomas Zotter, Josef Zuckerstätter
- Redaktionelle Leitung: Markus Marterbauer
- Geschäftsführende Redaktion: Josef Zuckerstätter, Franziska Disslbacher, Michael Ertl, Patrick Mokre
- Redaktionssekretariat: Susanne Fürst (Tel. 01/501 65/12283),
e-mail: susanne.fuerst@akwien.at
- Wissenschaftlicher Beirat: Joachim Becker (WU Wien), René Böheim (Univ. Linz), Jörg Flecker (Univ. Wien), Eckhard Hein (HWR Berlin), Arne Heise (Univ. Hamburg), Jakob Kapeller (Univ. Duisburg-Essen), Max Kasy (Oxford University), John King (LaTrobe Univ., Melbourne), Bernhard Kittel (Univ. Wien), Heinz Kurz (Univ. Graz), Fabian Lindner (HTW Berlin), Özlem Onaran (Univ. Greenwich, London), Susanne Pernicka (Univ. Linz), Miriam Rehm (Univ. Duisburg-Essen), Waltraud Schelkle (London School of Economics), Engelbert Stockhammer (King's College, London), Richard Sturn (Univ. Graz), Achim Truger (Univ. Duisburg-Essen, Sachverständigenrat), Till van Treeck (Univ. Duisburg-Essen), Rudolf Winter-Ebmer (Univ. Linz)
- Redaktionsbeirat: Helfried Bauer, Felix Butschek, Günther Chaloupek, Peter Fleissner, Wilhelmine Goldmann, Oskar Grünwald, Thomas Lachs, Ferdinand Lacina, Werner Muhm, Ewald Nowotny, Herbert Ostleitner, Claus J. Raidl, Hans Reithofer, Gerhard Schwödiauer, Hannes Swoboda, Julian Uher, Hans Wehsely, Karlheinz Wolff, Heinz Zourek
- Medieninhaber: LexisNexis Verlag ARD ORAC GmbH & Co KG, A-1030 Wien, Marxergasse 25, Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-140
e-mail: verlag@lexisnexus.at
- Herausgeber und Redaktion: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, A-1041 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22, Tel. 01/501 65/12283 oder 12284
- Hersteller: Druckerei Janetschek GmbH, A-3860 Heidenreichstein, Brunfeldstr. 2, Tel: (02862) 522 78 411, e-mail: office@janetschek.at
- Preise: Einzelnummer € 12,50; Jahresabonnement € 39,- (inkl. Auslandsversand € 64,-); ermäßigtes Studierenden-Jahresabonnement (bei Bekanntgabe einer gültigen ÖH-Kundennummer) € 19,90 (alle Preise inkl. MwSt).

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

Alle Artikel in „Wirtschaft und Gesellschaft“ sind begutachtet.

„Wirtschaft und Gesellschaft“ im Internet: <https://journals.akwien.at/wug>
Auf EconPapers unter: <https://econpapers.repec.org/article/clrwugarc/>
Und das Archiv unter: <https://wug.akwien.at/>

ISSN 0378-5130

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

47. Jahrgang (2021), Heft 3

Inhalt

Editorial	
Wie Ungleichheit der Demokratie schadet	297
Artikel	
Henrik Kleven, Camille Landais, Johanna Posch, Andreas Steinhauer, Josef Zweimüller Angebot an öffentlicher Kinderbetreuung und Einkommenseinbußen bei Mutterschaft	309
Franziska Disslbacher, Julia Hofmann Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat und dessen Finanzierung in Österreich . .	329
Bettina Haidinger, Ulrike Papouschek Co-Enforcement in der Bauwirtschaft – erfolgreiche Maßnahmen zur Durchsetzung von Arbeitsstandards	361
Birgit Aigner-Walder, Albert Luger Integration von Menschen mit Lern- und Mehrfachbehinderungen am Arbeitsmarkt – Evaluierung der volkswirtschaftlichen Effekte eines alternativen Beschäftigungsprojektes	381
Rezensionsartikel	
Wolfgang Schluchter. Mit Max Weber. (Hans Nutzinger)	405
Buchbesprechungen	
Moritz Schularick. Der entzauberte Staat. Was Deutschland aus der Pandemie lernen muss (Markus Marterbauer)	421
Robert S. DuPlessis. Transitions to Capitalism in Early Modern Europe. Economies in the Era of Early Globalization, c. 1450–c. 1820 (Michael Mesch)	424
Michael Peneder, Andreas Resch. Schumpeter's venture money (Andreas Weigl)	434
Katharina Rogenhofer, Florian Schlederer. Ändert sich nichts, ändert sich alles (Michael Soder)	437
Pavlina R. Tcherneva. The case for a job guarantee (Daniel Haim)	439
Giorgos Kallis. Limits. Why Malthus was wrong and why environmentalists should care (Katharina Bohnenberger)	445
Judith Kohlenberger. Wir (Elisa Priglinger)	448

Unsere AutorInnen:

Birgit Aigner Walder ist Professorin für Volkswirtschaftslehre an der Fachhochschule Kärnten und forscht dort zur regionalen Arbeitsmarktpolitik.

Franziska Disslbacher ist Mitarbeiterin der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellten in Wien.

Bettina Haidinger ist als Ökonomin und Soziologin bei der Forschungsstelle Berufs- und Arbeitswelt (FORBA) tätig und arbeitet dort zu industriellen Beziehungen und Arbeitsstandards.

Julias Hofmann ist Mitarbeiterin der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellten in Wien.

Henrik Kleven ist Professor für Economics and Public Affairs an der Princeton University.

Camille Landais ist Professor für Economics an der London School of Economics & Political Science (LSE) und Research Director am CEPR.

Albert Luger ist Senior Researcher an der Fachhochschule Kärnten und am IHS Kärnten, er forscht zu regionalen, demografischen und arbeitsmarktpolitischen Fragen.

Ulrike Papouschek ist als Soziologin bei der Forschungsstelle Berufs- und Arbeitswelt (FORBA) tätig und arbeitet dort zu Arbeitsbedingungen und Arbeitsorganisation.

Johanna Posch war am Europäischen Universitätsinstitut und arbeitet aktuell als Ökonomin und Resarch Associate bei Analysisgroup in London.

Andreas Steinhauer ist Senior Lecturer an der School of Economics der University of Edinburgh und assoziierter Foscher am CEPR.

Josef Zweimüller ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Zürich sowie Fellow am CEPR, am CESifo München und am IZA in Bonn.

Die Redaktion von Wirtschaft und Gesellschaft kommt der traurigen Verpflichtung nach, über den Tod unseres langjährigen Grafikgestalters Otto Zehetner zu informieren.

Herr Zehetner schaffte es immer wieder, aus den unterschiedlichsten Vorlagen ansehnliche, druck- und lesbare Grafiken für unsere Zeitschrift zu machen. Seine Beiträge waren unverzichtbar, um wissenschaftliche Erkenntnisse auf den Boden, aufs Papier und den Menschen zur Kenntnis zu bringen.

Unsere Anteilnahme gilt seiner Familie, seinen Freunden und Bekannten.

Editorial

Wie Ungleichheit der Demokratie schadet

Ökonomische Ungleichheit und demokratische Teilhabe stehen in einer wechselseitigen Beziehung. Größere Ungleichheit erschwert demokratische Entscheidungsfindungen, umgekehrt verstärken Machtungleichgewichte die Schieflagen in der Verteilung. Der Teufelskreis von ökonomischer und politischer Ungleichheit ist in den letzten Jahrzehnten zu einer prägenden Eigenschaft des globalen Wirtschaftssystems geworden und mehrfach prominent dokumentiert (Piketty 2020; Cagé 2020; Zucman und Saez 2020; Stiglitz 2020; Jacobs 2017). Machtungleichgewichte und Interessengegensätze zwischen sozialen Klassen sind charakteristische Wesenszüge des Kapitalismus, die sich aber über die Geschichte ständig wandelten.

In Österreich war die SozialpartnerInnenschaft über Jahrzehnte hinweg eine Spielart der partizipativen Demokratie, deren Anspruch es war, Gesamtinteressen über Partikularinteressen zu stellen. Dies äußerte sich in vielfältigen Formen von Mitbestimmung auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene sowie in Institutionen der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Gesundheitspolitik. Auch vor dem Hintergrund veränderter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen ist der Einfluss der SozialpartnerInnenschaft in den letzten Jahrzehnten zurückgegangen, und die Interessenkonflikte haben sich härter gestaltet. Damit rücken die Vermögensungleichheit und mit ihr einhergehende Schieflagen in der Interessendurchsetzung wieder stärker in den Fokus. Der durch (Über-)Reichtum ermöglichte Einfluss auf demokratische Entscheidungsprozesse macht die Vermögensverteilung schließlich zu einer gesellschaftlichen Kernfrage (Schürz 2019).

Macht als blinder Fleck der Wirtschaftswissenschaft

Während gesellschaftliche Machtverhältnisse in anderen Disziplinen zentral für die Analyse sind, zum Beispiel in der Politikwissenschaft oder der Soziologie, beschäftigt sich insbesondere die Mainstream-Wirtschaftswissenschaft nur wenig mit diesen Fragestellungen (Rehm und Schnetzer 2015). Vereinzelt finden sich Anhaltspunkte vor allem in Bezug auf Monopol- und Verhandlungsmacht auf Güter- und Arbeitsmärkten, wobei diese als Abweichungen von perfektem Wettbewerb verstanden werden. Bei vollkommenem Wettbewerb gelten Märkte hingegen als machtfrei (Kalmbach 2008). Die Standardzitation der

deutschsprachigen neoklassischen Denkschule ist Eugen Böhm-Bawerks Beitrag „Macht oder ökonomisches Gesetz?“ (Böhm-Bawerk 1914) in einer Auseinandersetzung mit der deutschen Historischen Schule der Nationalökonomie. Der österreichische Ökonom sah die Lohnhöhe zwar kurzfristig durch Machtverhältnisse beeinflussbar, auf lange Sicht allerdings durch ökonomische Gesetze bestimmt. So behalte schlussendlich das ökonomische Gesetz, wonach der Lohnsatz der Grenzproduktivität von Arbeit entspreche, die Oberhand, und Macht könne ihre Kraft nur im Rahmen dieses Gesetzes entfalten, es aber nicht aushebeln (Berger und Nutzinger 2008).

Zwei mögliche Gründe für die fehlende Berücksichtigung von Machtverhältnissen in der neoklassischen Wirtschaftswissenschaft finden sich im methodischen Zugang und im Selbstverständnis der Disziplin. Die sogenannte marginalistische Revolution in der Wirtschaftswissenschaft im späten 19. Jahrhundert bedeutete einen Perspektivenwechsel von der Betrachtung sozialer Klassen hin zum methodologischen Individualismus, der ökonomische Phänomene auf individuelle Handlungsentscheidungen nutzenmaximierender AgentInnen zurückführt. Das war eine starke Abgrenzung zur klassischen (aber auch der marxistischen und später der postkeynesianischen) Ökonomie, deren Verständnis von sozialen Klassen politische und ökonomische Konflikte sowie Machtverhältnisse zu wichtigen analytischen Werkzeugen machte (Rothschild 2002). Zudem finden zentrale Machtungleichgewichte, beispielsweise Geschlechterverhältnisse in der Reproduktionsarbeit im Haushalt oder patriarchale Strukturen in der Wirtschaftspolitik, kaum Berücksichtigung in der auf Marktmechanismen ausgerichteten Mainstream-Ökonomie (Haidinger und Knittler 2019). Eine zweite Erklärung ist die Selbstwahrnehmung der Neoklassik als eine exakte Wissenschaft mit einer naturwissenschaftlich inspirierten Methode. Diese epistemologische Kultur in Abgrenzung zu anderen sozialwissenschaftlichen Disziplinen ist der Ursprung der Selbstwahrnehmung eines „ökonomischen Imperialismus“ (Lazear 2000) oder einer „Überlegenheit der Ökonominnen“ (Fourcade et al. 2015). Die empirisch-realistische Ontologie der Mainstream-Ökonomie begrenzt allerdings die Möglichkeiten, Machtverhältnisse zu berücksichtigen, und birgt die Sorge über den Verlust von Exaktheit und eine Verunreinigung der Wissenschaftlichkeit durch schwer quantifizierbare Phänomene (Rothschild 2002).

Macht gilt somit aus Sicht der vorherrschenden Wirtschaftswissenschaft als notorisch nebulöses Konzept, mit dem kaum gearbeitet werden kann. Heterodoxe Denkschulen und andere Sozialwissenschaften haben hingegen ein breiteres Spektrum an Machtkonzeptionen und Methoden der Operationalisierung anzubieten. Die sozialwissenschaftliche Debatte ist zwar weit entfernt von einer abschließenden oder gar

einvernehmlichen Definition, betrachtet aber viele Facetten und Formen von relationaler (Weber 1922; Dahl 1957) bis struktureller (Dutt 2015) Macht. Zum Beispiel beschreibt relationale Macht Abhängigkeiten zwischen Individuen, Gruppen oder Klassen und asymmetrische Beziehungen aufgrund ungleicher Ressourcen. Strukturelle Macht meint hingegen Möglichkeiten, die politischen, ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen zu gestalten, öffentliche Debatten zu beeinflussen und Agenda-Setting zu betreiben. Diese Konzeptionen von Macht sind direkt mit der Ungleichheit der verfügbaren ökonomischen Ressourcen verbunden. Nicht weniger zentral für Einflussnahme ist das soziale Kapital, das nach dem Soziologen Pierre Bourdieu die aus sozialen Beziehungen und Netzwerken resultierenden Gestaltungsmöglichkeiten beschreibt. Der deutsche Elitenforscher Michael Hartmann sieht diese sozialen Verflechtungen zwischen Vermögen und Politik als sich selbst reproduzierendes System, das die Demokratie gefährdet (Hartmann 2018). Einige der vielfältigen Verbindungen zwischen sozialer Ungleichheit und Machtungleichgewichten sollen im Rahmen dieses Beitrags beispielhaft umrissen werden.

Unterschiede in der demokratischen Teilhabe

Zahlreiche empirische Studien zeigen, dass sich die Beteiligung an Wahlen und anderen politischen Aktivitäten nach sozialen Kriterien unterscheidet (Elsässer und Schäfer 2017). Auch in Österreich hängt die Wahlbeteiligung stark mit dem Einkommen und Vermögen zusammen. Im ökonomisch schwächsten Drittel haben 41% der Wahlberechtigten bei der Nationalratswahl 2019 ihre Stimme nicht abgegeben. Im Drittel mit den höchsten Einkommen sind nur 17% nicht zur Wahl gegangen (Zandonella 2020). Zu dieser Schieflage in der Wahlbeteiligung entlang der Einkommensverteilung trägt noch bei, dass viele Menschen aufgrund ihrer StaatsbürgerInnenschaft gar nicht wählen dürfen. Insgesamt waren bei den letzten Nationalratswahlen in Österreich fast 1,1 Millionen Menschen oder 15% der Bevölkerung im wahlfähigen Alter mangels Staatsbürgerschaft vom Wahlrecht ausgeschlossen. In Wien ist dies sogar jede dritte Person. Obwohl diese Personen von den Entscheidungen der gewählten Vertretungen betroffen sind, haben sie keine Möglichkeit, ihre Interessen in die Wahlentscheidung einfließen zu lassen. Hingegen ist es für vermögende Menschen sogar möglich, nicht nur bei künstlerischen oder sportlichen Leistungen eine „Staatsbürgerschaft im besonderen Interesse der Republik“ zu erhalten, sondern ebenso wenn „maßgebliche wirtschaftliche Investitionen“ in Österreich getätigt werden (siehe auch Boatcă 2017).

Die Schieflage setzt sich bei anderen politischen und zivilgesellschaftlichen Aktivitäten fort, denn politisches Engagement muss man sich zeitlich und finanziell leisten können. Es gibt deutliche Unterschiede nach sozialer Stellung in der Partizipation bei Petitionen und Demonstrationen, aber auch bei aufwändigeren Beteiligungsformen wie BürgerInneninitiativen, Mitarbeit in Parteien oder Mitgliedschaft in Gewerkschaften (Walter 2012; Bödeker 2012; Checchi et al. 2010). Meist sind es Menschen mit geringen Einkommen und Frauen mit ihrem hohen Ausmaß an unbezahlter Sorgearbeit, die keine Freizeit oder Energie für politische Aktivität aufbringen können und deren Interessen somit weniger Beachtung im politischen Prozess finden. Gleichzeitig ist ein starkes Gefälle im Demokratievertrauen zu verzeichnen: Laut SORA-Demokratie-Monitor 2020 glaubten nur 43% im ökonomisch schwächsten Drittel, dass das politische System in Österreich gut funktioniert. Im obersten Drittel waren es 78%.

Während viele Menschen mit geringen Einkommen nicht an demokratischen Entscheidungsprozessen teilnehmen oder mangels StaatsbürgerInnenenschaft per se ausgeschlossen sind, werden am oberen Ende der Verteilung große Summen in Bewegung gesetzt, um sich Einfluss zu verschaffen. Das reicht von Einflussnahme durch Lobbying und Parteispenden bis zu Meinungsbildung durch Denkfabriken und (Massen-)Medien. Und sollte die politische Umsetzung die eigenen Interessen nicht berücksichtigen oder diesen sogar entgegenstehen, schafft Vermögen Möglichkeiten, solche Entscheidungen und Gesetze leichter zu umgehen (Alstadsæter et al. 2019).

Einflussnahme auf die Wirtschaftspolitik

Politische Aushandlungsprozesse werden oft durch Lobbying beeinflusst, um Partikularinteressen durchzusetzen. Da Einflussnahme meist hinter verschlossenen Türen stattfindet, gibt es dafür nur wenige empirische Belege. Vor allem die EU-Ebene ist aber für allgegenwärtigen Lobbyismus bekannt und deshalb in den Mittelpunkt der Forschung gerückt. Die Interventionen rund um Handelsabkommen wie TTIP oder CETA sind zum Beispiel vergleichsweise gut dokumentiert und zeigen, wie sich IndustrievertreterInnen Gehör bei den VerhandlerInnen verschafft haben (Eberhardt 2019). Mehrere zivilgesellschaftliche Organisationen haben Recherchen und Schätzungen veröffentlicht, um die Lobby-Landschaft in Brüssel zu vermessen. Obwohl die EU-Kommission seit 2008 ein Transparenzregister für aktive Interessengruppen führt, dürfte die Dunkelziffer weit über die rund 12.700 Einträge zählende Liste hinausgehen. Deshalb zeichnen Schätzungen

von Organisationen wie Lobbycontrol oder Corporate Europe Observatory ein umfassenderes Bild der Interessenvertretungen in Brüssel. Laut Lobbycontrol sollen etwa 25.000 LobbyistInnen mit einem Jahresbudget von 1,5 Milliarden Euro Einfluss auf die EU-Institutionen ausüben. 70% von ihnen arbeiten für Unternehmen und Wirtschaftsverbände, nur eine kleine Minderheit vertritt die Interessen von KonsumentInnen und ArbeitnehmerInnen.

Eine weitere Möglichkeit der Einflussnahme sind große Parteispenden, um sich die politische Gunst von Abgeordneten oder von Parteien für die eigenen Belange zu sichern. Obwohl Parteispenden in Österreich mittlerweile ab 50.000 Euro einer Meldepflicht an den Rechnungshof unterliegen, kann diese durch Stückelung umgangen werden. Aber selbst diese Regelung gibt es erst seit 2012, davor waren Zuwendungen von Einzelpersonen, Verbänden oder Unternehmen völlig unbeschränkt. Durch Stückelung bleiben größere Beträge von Vermögenden und Industriellen der Öffentlichkeit verborgen. Basierend auf Datenlecks haben JournalistInnen allerdings aufgedeckt, dass die reichsten ÖsterreicherInnen große Beträge an Parteien für Wahlkämpfe überwiesen haben. Ob dadurch die wirtschaftspolitische Gesetzgebung tatsächlich maßgeblich beeinflusst wurde, lässt sich natürlich nicht genau feststellen. Es hat jedenfalls einen bitteren Beigeschmack, wenn im Vorfeld lautstark geforderte Maßnahmen von GroßspenderInnen umgehend politisch umgesetzt werden, wie etwa der Ruf mancher Industrieller nach dem Zwölfstundentag.

Mehrere Studien zeigen (aufgrund der Datenlage) vor allem für die USA, dass die Politik häufiger den politischen Präferenzen der Reichsten folgt. Page et al. (2013) erhoben zum Beispiel Daten über wohlhabende US-AmerikanerInnen, um die Unterschiede zwischen ihren und den politischen Präferenzen der durchschnittlichen Bevölkerung zu analysieren. Sie finden dabei bemerkenswerte Übereinstimmungen zwischen den Präferenzen der Reichen und tatsächlich umgesetzten politischen Maßnahmen in gewissen Politikfeldern. Gilens und Page (2014) belegen, dass Vermögende und organisierte Interessenverbände der Kapitaleseite einen deutlich stärkeren Einfluss auf die US-Politik ausüben als BürgerInnen, ArbeitnehmerInnen und deren Interessenvertretungen. Für Deutschland zeigen Elsässer et al. (2016) ähnliche Ergebnisse. Sie finden einen deutlichen Zusammenhang zwischen den getroffenen politischen Entscheidungen und den Einstellungen der Besserverdienenden, aber keinen oder sogar einen negativen Zusammenhang bei den Einkommensschwachen.

Vermögen und Einfluss auf die Meinungsbildung

Eine subtilere und zugleich wirkungsmächtigere Spielart der Einflussnahme durch Vermögende sind Versuche, breite Zustimmung in der Bevölkerung für die eigenen Belange zu gewinnen und diese nicht als Partikularinteressen, sondern als Mehrheitsmeinung erscheinen zu lassen. Ein Vehikel dafür sind Denkfabriken, die die politische, mediale und wissenschaftliche Agenda prägen sollen. Auch in Österreich werden seit den 1990er-Jahren vermehrt Thinktanks gegründet. Als eine der Ersten dieser Denkfabriken wurde 1993 das Hayek-Institut gegründet, das rasch Teil eines internationalen Netzwerks an wirtschaftsliberalen Instituten wurde. In den 2000er-Jahren kamen zahlreiche industriennahe Thinktanks wie Agenda Austria oder EcoAustria hinzu, während sich die Industrie aus dem bis dahin sozialpartnerInnenschaftlich finanzierten WIFO zurückzog (Pühringer und Stelzer-Orthofer 2016). Vor allem vermögende Industrielle und Unternehmensverbände haben in den letzten Jahren in neoliberale Institute investiert und diesen zu großer medialer Reichweite verholfen. Dass Thinktanks weniger im Fokus von Regulierungsbestrebungen stehen als das traditionelle Lobbying, macht diese besonders attraktiv. Mittlerweile sind über 20 dem Wirtschaftsliberalismus verschriebene Denkfabriken in Österreich aktiv (Schlögl und Plehwe 2015).

Demgegenüber gibt es aber auch Denkfabriken, die ihre Forschung und wirtschaftspolitischen Ableitungen im Interesse der breiten Bevölkerung und nicht einer spezifischen Gruppe sehen. Das erschwert zwar den Zugang zu einschlägigen Finanzquellen, doch weil ein starkes numerisches Ungleichgewicht zugunsten der neoliberalen Institute besteht, genießen fortschrittliche Denkfabriken steigendes öffentliches Interesse.

Nicht zuletzt spielen die traditionellen Medien eine wichtige Rolle dabei, welche Fragestellung und Forschung über ihre Kanäle an eine breite Bevölkerung gelangt und in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird. Die Macht der Massenmedien und ihr Einfluss auf die Meinungsbildung ist auch den Reichen nicht entgangen. Einige haben sich in Österreich in große Medienkonzerne eingekauft oder gleich ihre eigenen Medien gegründet, was angesichts des dynamischen Wachstums sozialer Medien deutlich einfacher geworden ist. Der Einfluss der Reichen speist sich aber ebenso aus der vergleichsweise starken Medienkonzentration in Österreich, wo die Meinungsbildung einer breiten Öffentlichkeit in den Händen einer kleinen Anzahl von Personen und Unternehmen liegt (Trappel 2018). Dass sich in der Berichterstattung auch die Interessen der EigentümerInnen widerspiegeln, liegt nahe. Beispielsweise zeigt eine neue Studie über die Positionierung österreichi-

scher Medien zu Vermögenssteuern, dass die überwiegende Anzahl an Artikeln und Kommentaren solchen Abgaben negativ gegenübersteht, während die meisten Umfragen auf eine breite Unterstützung in der Bevölkerung für diese Maßnahme hindeuten (Dammerer und Hubmann 2021).

Einfluss durch Philanthropie statt Steuerpflicht

Große Vermögen ermöglichen nicht nur Einfluss auf die wirtschaftspolitische Debatte und Entscheidungsfindung, sie erleichtern auch die Umgehung von getroffenen Entscheidungen und Gesetzen. So zeigen Forschungsarbeiten und Datenlecks beispielsweise, dass vor allem reichere Personen Steuern vermeiden. Am Beispiel Skandinavien wurde in den sogenannten Swiss-Leaks 2015 ersichtlich, dass 50% der nicht deklarierten Vermögen bei einer Bankniederlassung in der Schweiz den reichsten 0,01% der Haushalte zugeordnet werden konnten (Alstadsæter et al. 2019). Der französische Ökonom und Chef des neuen European Tax Observatory, Gabriel Zucman, hat errechnet, dass fast sechs Billionen Dollar oder 8% der weltweiten privaten Finanzvermögen *offshore* gebunkert werden (Zucman 2014). Dadurch entgehen der öffentlichen Hand 130 Milliarden Euro pro Jahr an Steuern.

Fakt ist, dass die Steuervermeidung und -hinterziehung von Reichen und multinationalen Konzernen die Staatshaushalte um wichtige Einnahmen bringt, die bei öffentlichen Dienstleistungen und beim Ausbau des Wohlfahrtsstaates fehlen. Stattdessen wird eine wachsende Lücke zwischen privatem und öffentlichem Vermögen sichtbar (Piketty 2014). Während öffentliches Vermögen in der Nachkriegsära eine zentrale Rolle spielte, nimmt es seit Jahrzehnten durch Privatisierungen und Deregulierungen ab. Diese Entwicklung setzte sich auch nach der Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007 fort. Einerseits wurden öffentliche Mittel dazu eingesetzt, das private Kapital, vor allem im Finanz- und Bankensektor, mittels spektakulärer Rettungsaktionen abzusichern. Andererseits gerieten die öffentlichen Haushalte durch ebendiese Ausgaben sowie durch die automatischen Stabilisatoren in der Folge der Krise unter erhöhten Druck. Vor diesem Hintergrund wurden private Investitionen zur Finanzierung gesellschaftlicher Aufgaben wichtiger, etwa der Einsatz von Public-private-Partnerships oder der Philanthrokapitalismus (Neumayr 2017). Der Einsatz privater Vermögen im öffentlichen Interesse oder für vermeintlich wohltätige Zwecke birgt politische Brisanz, wie Beispiele aus Deutschland zeigen. So sind viele Kommunen finanziell ausgehungert und nicht in der Lage, elementare öffentliche Leistungen aufrechtzuerhalten. Gelegentlich übernehmen

private GönnerInnen diese Aufgaben, entscheiden dann aber selbst, wohin das Geld fließen soll. Es gibt also das demokratiepolitische Dilemma, dass nicht mehr die gewählten Gremien über die getätigten Investitionen im öffentlichen Raum bestimmen, sondern private GeldgeberInnen. Letztere könnten beispielsweise die Renovierung des Museums im bürgerlichen Bezirk wichtiger finden als die Erweiterung des Kindergartens im ArbeiterInnenviertel, auch wenn die gewählte Stadtvertretung dies anders einschätzen würde.

Ungleichheit reduzieren, Demokratie stärken

Der Zusammenhang von Überfluss und Einfluss ist in vielen Bereichen von Wirtschaft und Gesellschaft sichtbar – und zuweilen auch unsichtbar. Viele Menschen haben deshalb das Gefühl, dass die Eliten mehr Rechte haben und es sich richten können, während sie selbst von der Politik im Stich gelassen werden. Deshalb wenden sich manche von politischen Entscheidungsprozessen ab. Dass andere mangels StaatsbürgerInnenschaft von politischer Mitbestimmung ganz ausgeschlossen sind, verstärkt die Schieflage weiter. Welche Maßnahmen können dazu beitragen, die ökonomische Ungleichheit und die politischen Machtungleichgewichte zu reduzieren?

Demokratie stärkende Maßnahmen müssen zugrunde liegende sozioökonomische Ungleichheiten mitdenken. Zentrale Faktoren für gesellschaftliches und politisches Engagement sind ökonomische und soziale Sicherheit, die unter anderem durch eine gute Ausbildung, sichere Arbeitsplätze, stabile Einkommensentwicklung sowie gesellschaftliche Anerkennung gestärkt werden (Zandonella und Ehs 2021). Diese Sicherheiten erweitern die Spielräume für politische Teilhabe und das aktive Eintreten für die eigenen Interessen. Das stellte schon der Soziologie Émile Durkheim an der Wende zum 20. Jahrhundert fest: Eine demokratische Willensbildung setze gute und gerechte Bedingungen der gesellschaftlichen Arbeit voraus. Gleichzeitig müssen die mannigfachen Möglichkeiten der privaten Einflussnahme durch Überreiche auf die *res publica* eingedämmt werden. Zaghafte Schritte, wie das Beschränken von Parteispenden oder das Führen von Transparenzregistern, sind dann zahnlose Instrumente, wenn sie leicht umgangen werden können. Die Stärkung von Interessenverbänden von KonsumentInnen und ArbeitnehmerInnen sowie zivilgesellschaftlichen Organisationen ist zentral, um die gemeinsamen Interessen der breiten Bevölkerung den Partikularinteressen einer finanzkräftigen Elite entgegenzustellen. Schließlich bedarf es einer Wahlrechtsreform, die auf den zunehmenden Anteil nicht wahlberechtigter Bevölkerungsgruppen

reagiert und allen hier lebenden Menschen Möglichkeiten der Mitbestimmung gewährt.

Mit Blick auf politische Einflussnahme ist vor allem die drastische Vermögenskonzentration in Angriff zu nehmen. Wenn im reichsten 1% der Bevölkerung fast 40% aller Vermögen angehäuft sind, eröffnet das den Überreichen viele Möglichkeiten, ihre politischen Interessen finanziell voranzutreiben. Auch hier werden die geschlechtsspezifischen Unterschiede deutlich, denn Männer haben vor allem an der Spitze der Verteilung deutlich mehr Vermögen als Frauen und damit mehr Möglichkeiten der Einflussnahme (Schneebaum et al. 2018). Der Verteilungsforscher Thomas Piketty schlägt eine radikale Umverteilung der Vermögen vor mit stark progressiven Steuern gegen Überreichtum, sinnvollen Begrenzungen bei ManagerInnengehältern, einem Grundvermögen für junge Menschen und Erbschaftssteuern gegen dynastische Vererbung von Privilegien (Piketty 2020). Gleichzeitig gilt es das öffentliche Vermögen zu stärken und zu mehren. Ein gut ausgebauter Sozialstaat erweitert die Spielräume für politische Teilhabe für alle, die sich nicht durch Privatvermögen Gehör verschaffen können. Vom Bildungsbis zum Gesundheitssystem müssen die einzelnen Pfeiler des Sozialstaates die Menschen dazu befähigen und motivieren, ihre Interessen einzubringen und gemeinsam zu vertreten. Dazu müssen allerdings auch die Kanäle geschaffen werden, diese Anliegen in die politische Arena zu tragen. Zandonella und Ehs (2021) haben in der letzten Ausgabe von „Wirtschaft und Gesellschaft“ dazu eine Palette an konkreten Maßnahmen, von Klassenquoten bis zu BürgerInnenräten, zur Diskussion gestellt. Schließlich hängt die Motivation zur Partizipation stark mit dem Vertrauen in die Demokratie zusammen. Es sollte somit ein gemeinsames Ziel von Politik, Interessenverbänden, Zivilgesellschaft und Wissenschaft sein, dieses Vertrauen in der Bevölkerung zu stärken, indem die Partikularinteressen der vermögenden Elite endlich gemäß ihrem Bevölkerungsanteil gewichtet werden.

Die WUG-Redaktion

Literatur

- Astadsæter, Annette/Johannesen, Niels/Zucman, Gabriel (2019). Tax Evasion and Inequality. *American Economic Review* 109 (6), 2.073–2.103.
- Berger, Johannes/Nutzinger Hans G. (Hg.) (2008). Macht oder ökonomisches Gesetz? Zur Aktualität einer gesellschaftspolitischen Kontroverse. *Jahrbuch Ökonomie und Gesellschaft*. Band 21. Marburg, Metropolis Verlag.
- Boatcă, Manuela (2017). Staatsbürgerschaft und die globale Strukturierung des Nationalen. In: Nikolaus Dimmel/Julia Hofmann/Martin Schenk/Martin Schürz (Hg.). *Handbuch Reichtum. Neue Erkenntnisse aus der Ungleichheitsforschung*. Wien, Studienverlag.
- Bödeker, Sebastian (2012). Soziale Ungleichheit und politische Partizipation in

- Deutschland. WZBrief Zivilengagement 05. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Böhm-Bawerk, Eugen (1914). Macht oder ökonomisches Gesetz? *Zeitschrift für Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung* 23, 205–271.
- Cagé, Julia (2020). *The Price of Democracy. How Money Shapes Politics and What to Do about It*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Cecchi, Daniele/Visser, Jelle/Van De Werfhorst, Herman G. (2010). Inequality and Union Membership: The Influence of Relative Earnings and Inequality Attitudes. *British Journal of Industrial Relations* 48 (1), 84–104.
- Dammerer, Quirin/Hubmann, Georg (2021). Die Vermögenssteuer-Debatte in österreichischen Tageszeitungen. Momentum Institut. Online verfügbar unter https://www.momentum-institut.at/system/files/2021-05/vermoegenssteuer_medien.pdf (abgerufen am 22.10.2021).
- Dahl, Robert A. (1957). The concept of power. *Behavioral Science* 2 (3), 201–215.
- Dutt, Amitava K. (2015). Uncertainty, power, institutions, and crisis: implications for economic analysis and the future of capitalism. *European Journal of Economics and Economic Policies* 3 (1), 9–28.
- Eberhardt, Pia (2019). Unternehmenslobbyismus in Brüssel am Beispiel TTIP. Bundeszentrale für politische Bildung: Dossier Lobbyismus. Online verfügbar unter <https://www.bpb.de/politik/wirtschaft/lobbyismus/276888/unternehmenslobbyismus-in-bruessel-am-beispiel-ttip> (abgerufen am xx.xx.2021).
- Elsässer, Lea/Schäfer, Armin (2017). Nur wer wählt, zählt? Die politischen Entscheidungen des Bundestags sind zulasten der Armen verzerrt. *Gesellschaftsforschung* 1/2017, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, 8–12.
- Elsässer, Lea/Hense, Svenja/Schäfer, Armin (2016). Systematisch verzerrte Entscheidungen? Die Responsivität der deutschen Politik von 1998 bis 2015. Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- Fourcade, Marion/Ollion, Etienne/Algan, Yann (2015). The Superiority of Economists. *Journal of Economic Perspectives* 29 (1), 89–114.
- Gilens, Martin/Page, Benjamin (2014). Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens. *Perspectives on Politics* 12 (3), 564–581.
- Haidinger, Bettina/Knittler, Käthe (2019): *Feministische Ökonomie. Eine Einführung*. 3. Aufl. Wien, Mandelbaum Verlag.
- Hartmann, Michael (2018). *Die Abgehobenen. Wie die Eliten die Demokratie gefährden*. Frankfurt am Main, Campus Verlag.
- Jacobs, Elisabeth (2017). Everywhere and Nowhere: Politics in Capital in the Twenty-First Century. In: Heather Boushey/J. Bradford DeLong/Marshall Steinbaum (Hg.): *After Piketty*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Kalmbach, Peter (2008). Anmerkungen zum Verhältnis von Macht und ökonomischem Gesetz. *Jahrbuch Ökonomie und Gesellschaft* Band 21. Marburg, Metropolis Verlag, 83–104.
- Lazear, Edward P. (2000). Economic Imperialism. *The Quarterly Journal of Economics* 115 (1), 99–146.
- Neumayr, Michaela (2017). Super Rich & Super Generous. Spenden von Superreichen versus demokratische Ideale. In: Nikolaus Dimmel/Julia Hofmann/Martin Schenk/Martin Schürz (Hg.). *Handbuch Reichtum. Neue Erkenntnisse aus der Ungleichheitsforschung*. Wien, Studienverlag.
- Page, Benjamin/Bartels, Larry/Seawright, Jason (2013). Democracy and the Policy Preferences of Wealthy Americans. *Perspectives on Politics* 11 (1), 51–73.
- Piketty, Thomas (2014). *Das Kapital im 21. Jahrhundert*. München, C.H. Beck.
- Piketty, Thomas (2020). *Kapital und Ideologie*. München, C.H. Beck.

- Pühringer, Stephan/Stelzer-Orthofer, Christine (2016). Neoliberale Think Tanks als (neue) Akteure in österreichischen gesellschaftspolitischen Diskursen. *SWS-Rundschau* 56 (1), 75–96.
- Rehm, Miriam/Schnetzler, Matthias (2015). Property and power: lessons from Piketty and new insights from the HFCS. *European Journal of Economics and Economic Policies* 12 (2), 204–2019.
- Rothschild, Kurt W. (2002). The absence of power in contemporary economic theory. *Journal of Socio-Economics* 31 (5), 433–442.
- Saez, Emmanuel/Zucman, Gabriel (2020). *Der Triumph der Ungerechtigkeit*. Berlin, Suhrkamp Verlag.
- Schlögl, Matthias/Plehwé, Dieter (2015). Schlagseite programmiert. Eine neue Generation parteiischer Think Tanks in Österreich. *Kurswechsel* 2/2015, 28–43.
- Schneebaum, Alyssa/Rehm, Miriam/Mader, Katharina/Hollan, Katarina (2018). The Gender Wealth Gap Across European Countries. *Review of Income and Wealth* 64 (2), 295–331.
- Schürz, Martin (2019). *Überreichtum*. Frankfurt am Main, Campus Verlag.
- Trappel, Josef (2019). Medienkonzentration – trotz Internet kein Ende in Sicht. In: Matthias Karmasin/Christian Oggolder (Hg.). *Österreichische Mediengeschichte*. Band 2. Wiesbaden, Springer VS.
- Walter, Florian (2012). Von Teilhabe ausgeschlossen? Soziale Ungleichheit und politische Partizipation in Österreich. *Kurswechsel* 3/2012, 40–48.
- Weber, Max (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen, Mohr.
- Zandonella, Martina (2020). Ökonomische Ungleichheit zerstört die Demokratie. In: Armutskonferenz (Hg.), *Stimmen gegen Armut. Wie soziale Ungleichheit und Ausgrenzung die Demokratie gefährden*. Wien, BoD-Verlag.
- Zandonella, Martina/Ehs, Tamara (2021). Demokratie der Reichen? *Wirtschaft und Gesellschaft* 47 (1), 63–102.
- Zucman, Gabriel (2014). *Steueroasen. Wo der Wohlstand der Nationen versteckt wird*. Berlin, Suhrkamp Verlag.



**KOSTENLOS
BESTELLEN!**

Unter
[http://wien.arbeiterkammer.at/
infobrief-bestellen](http://wien.arbeiterkammer.at/infobrief-bestellen)

**können Sie den EU-Infobrief
kostenlos bestellen.**

infobrief eu & international: EUROPA UND INTERNATIONALES IN KRITISCHER UND SOZIALER PERSPEKTIVE

Der EU-Infobrief erscheint 4x jährlich im digitalen Format und liefert eine kritische Analyse der Entwicklungen auf europäischer und internationaler Ebene. Die Zeitschrift der Abteilung EU & Internationales der AK-Wien fokussiert dabei Themen an der Schnittstelle von Politik, Recht und Ökonomie. Anspruch ist nicht nur die Prozesse in den europäischen Institutionen zu beschreiben, sondern auch Ansätze zur Überwindung des Neoliberalismus zu entwickeln. Kurze Artikel informieren in prägnanter Form über aktuelle Themen. Langbeiträge geben den Raum für grundlegende Analysen, Buchbesprechungen bieten eine kritische Übersicht einschlägiger Publikationen.

Angebot an öffentlicher Kinderbetreuung und Einkommenseinbußen bei Mutterschaft¹

Henrik Kleven, Camille Landais, Johanna Posch,
Andreas Steinhauer, Josef Zweimüller

1. Einleitung

Trotz der starken Verbesserung der Lage von Frauen in Wirtschaft und Gesellschaft, welche in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts stattfand, gibt es nach wie vor große Unterschiede in den Einkommen zwischen Männern und Frauen. Der überwiegende Teil dieser Gehaltsschere ist eine Konsequenz von Mutterschaft: Ab der Geburt des ersten Kindes beginnen die Einkommen von Müttern jenen von kinderlosen Frauen stark hinterherzuhinken. Dieses Faktum wurde in der Literatur unter dem Begriff „child penalty“ zusammengefasst. In der Arbeit von Kleven et al. (2020) wird der Effekt familienpolitischer Maßnahmen auf die child penalty in Österreich analysiert. Ein wichtiges Resultat dieser Arbeit ist, dass sich der starke Ausbau der öffentlichen Betreuungseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter (Kinderkrippen und Kindergärten) nicht in einer Reduktion der child penalty niedergeschlagen hat.

In der vorliegenden Arbeit fassen wir die Ergebnisse in knapper und (hoffentlich) leicht zugänglicher Weise zusammen. Wir beginnen damit, das Konzept der child penalty zu definieren und ihren Zusammenhang mit dem Gendergap (Unterschied in den durchschnittlichen Arbeitseinkommen zwischen Männern und Frauen) zu erläutern. Wir erklären dann, wie wir die child penalty messen. Dazu müssen die hypothetischen Einkommen geschätzt werden, hätte eine Frau kein Kind bekommen. Diese Schätzung wird in dieser Studie mit Hilfe der Event-Study-Methode vorgenommen.

Schließlich präsentieren wir die Hauptergebnisse der Studie von Kleven et al. (2020). Wir zeigen zunächst die Höhe der child penalty und in welchem Maße diese zum Gendergap beiträgt. Daraufhin präsentieren wir unsere Ergebnisse betreffend den Effekt von öffentlicher Kinderbetreuung auf die child penalty. Den Abschluss bildet eine Diskussion dieser Ergeb-

¹ Wir bedanken uns bei Anna Hotz für die großartige Hilfe bei der Erstellung dieses Manuskriptes.

nisse und der Schlussfolgerungen, welche aus unserer Sicht für die Familienpolitik zu ziehen sind.

2. Die child penalty

Das zentrale empirische Konzept der Studie von Kleven et al. (2020) ist die child penalty, die (relative) Einbuße an Arbeitseinkommen aufgrund einer Mutterschaft (ab Geburt des ersten Kindes).² Die child penalty misst die Differenz zwischen dem tatsächlichen Einkommen bei Mutterschaft und dem hypothetischen Einkommen bei Kinderlosigkeit. Letzteres wird durch die Einkommen von kinderlos gebliebenen – sonst jedoch vergleichbaren – Frauen approximiert. Unsere Studie fokussiert auf die ersten zehn Jahre nach der Geburt des ersten Kindes, wobei das Jahr das Kalenderjahr der ersten Geburt abbildet und das Jahr jenes Kalenderjahr, in welchem das erstgeborene Kind das zehnte Lebensjahr vollendet.³

Mutterschaft geht in Österreich mit enorm hohen Einkommenseinbußen einher. Die child penalty beträgt 90% im Jahr nach der Geburt des ersten Kindes (Jahr 1 in Abbildung 1); fünf bzw. zehn Jahre später belaufen sich diese Einbußen immer noch auf 60% bzw. 51%. Im OECD-Vergleich gehört Österreich – neben Deutschland und der Schweiz – zu den Ländern mit der höchsten child penalty. In Dänemark beträgt die *penalty* dagegen „nur“ 30% (Jahr 1), 25% (Jahr 5) und 20% (Jahr 10).⁴ In Abbildung 1 wird auch der Effekt der Geburt eines Kindes auf die Einkommen des Vaters gezeigt. Dazu messen wir die Differenz zwischen dem tatsächlichen Einkommen bei Vaterschaft und dem hypothetischen Einkommen bei weiterer Kinderlosigkeit. Es zeigt sich, dass eine child penalty für Väter nicht existiert.

Die child penalty ist ein Maß, das alle Arten von Einkommensreduktion umfasst: geringere Partizipation am Arbeitsmarkt, geringere Anzahl gearbeiteter Stunden (Teilzeit) und geringere Stundenlöhne. Der Grund für die hohe child penalty in Österreich besteht also darin, dass Frauen sich nach der Geburt des ersten Kindes vorübergehend (manchmal auch perma-

² Eine erste Studie, welche dieses Konzept verwendet, stammt von Angelov et al. (2016).

³ Die child penalty wurde aus Figure 1 in Kleven et al. (2020) entnommen. Zur Berechnung der child penalty werden alle Geburten der Jahre 1985–2012 herangezogen. Die child penalty ist im Jahr 0 (Kalenderjahr der Geburt des ersten Kindes) geringer als jene im Jahr 1 (Kalenderjahr, in dem das Kind das erste Lebensjahr vollendet). Der Grund ist, dass der Großteil der Mütter mit einer Geburt in der zweiten Hälfte des Jahres am Beginn dieses Jahres noch regulär beschäftigt war.

⁴ In den USA und Großbritannien ist die child penalty etwas höher als in Skandinavien, jedoch geringer als in Österreich. In Deutschland ist die child penalty ähnlich hoch wie in Österreich (Kleven et al. 2019b).

nen) vom Arbeitsmarkt zurückziehen, dass sie bei Wiedereintritt anstatt Vollzeit nur noch Teilzeit arbeiten, dass sie in Jobs mit einem geringeren Lohn pro gearbeiteter Stunde arbeiten.

Abbildung 1: Die child penalty in Österreich



Die empirische Analyse von Kleven et al. (2020) basiert auf Daten des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger. Diese Daten beinhalten die Erwerbs- und Einkommensverläufe von Personen, welche jemals (jedoch nicht notwendigerweise in einem bestimmten Kalenderjahr) sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren. Die Daten decken 80–85% der österreichischen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ab, und diese Population variiert nicht systematisch über den Beobachtungszeitraum.⁵ Die Daten des Hauptverbandes beinhalten präzise Informationen über die Beschäftigung. Besteht im Lauf eines Jahres kein Beschäftigungsverhältnis und werden keine Arbeitseinkommen generiert, so wird bei der Berechnung der child penalty ein Einkommen von 0 zugrunde gelegt.

⁵ Eine Person wird in den Daten des Hauptverbandes ab dem ersten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis erfasst. Personen, welche vorübergehend (oder dauerhaft) aus dem Erwerbsleben ausscheiden, sind in den Daten erfasst. Längere Erwerbsunterbrechungen waren die Norm für Frauen älterer Kohorten. Für jüngere Kohorten sind diese kürzer und weniger häufig, was sich in einem Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit niederschlägt. Der langfristig konstante Erfassungsgrad steht daher nicht in Widerspruch zur gestiegenen Erwerbsbeteiligung von Frauen.

Vor allem im Jahr nach der Geburt des ersten Kindes ist die child penalty durch einen vorübergehenden Rückzug vom Arbeitsmarkt verursacht: 60% aller Mütter bleiben im Kalenderjahr nach Geburt des ersten Kindes dem Arbeitsmarkt ganzjährig fern. Und auch zehn Jahre nach Geburt des ersten Kindes bleiben mehr als 20% aller Mütter ganzjährig dem Arbeitsmarkt fern. Zudem erlauben die Daten des Hauptverbandes die Berechnung des Effekts einer Mutterschaft auf das Arbeitseinkommen im Fall einer Erwerbstätigkeit. Es zeigt sich, dass die Einkommen von erwerbstätigen Müttern mehr als 30% hinter jenen von vergleichbaren kinderlosen Frauen zurückbleiben. Dieser Effekt kann sowohl durch ein reduziertes Stundenpensum (Teilzeit nach Wiedereintritt statt Vollzeit vor der Geburt) als auch durch niedrigere Stundenlöhne (die Stundenlöhne der Mütter halten nicht mit jenen von kinderlosen Frauen Schritt) zustande kommen. Da die Daten des Hauptverbandes keine Informationen über die gearbeiteten Stunden beinhalten, können diese beiden Effekte (Teilzeitarbeit versus Stundenlöhne) jedoch nicht getrennt berechnet werden.

Das folgende Beispiel soll das Konzept der child penalty veranschaulichen. Wir vergleichen zwei Frauen, Frau Mutter und Frau Kinderlos. Die beiden Frauen unterscheiden sich nicht hinsichtlich ihrer Chancen auf dem Arbeitsmarkt, jedoch bekommt Frau Mutter im Jahr 0 ihr erstes Kind. Vor dem Jahr 0 erzielen Frau Mutter und Frau Kinderlos dieselben Arbeitseinkommen. Ab dem Jahr 0 bleibt jedoch das Arbeitseinkommen von Frau Mutter hinter jenem von Frau Kinderlos zurück.

Diese Einkommenseinbuße ist anfangs sehr hoch und nimmt dann über die Zeit – mit dem Alter des ersten Kindes – ab. Diese Einkommenseinbuße könnte z.B. wie folgt zustande kommen: Im Jahr 0, dem Jahr der Geburt ihres ersten Kindes, ist Frau Mutter in der ersten Jahreshälfte weiterhin regulär beschäftigt und verdient in diesem Zeitraum genau gleich viel wie Frau Kinderlos; in der zweiten Jahreshälfte zieht sich Frau Mutter jedoch aufgrund der Geburt ihres ersten Kindes von ihrem Arbeitsplatz zurück und erzielt daher für den Rest dieses Jahres kein Arbeitseinkommen mehr. Die child penalty im Jahr 0 beträgt daher 50%. Im Jahr 1 widmet sich Frau Mutter ganz dem Kind und erzielt daher kein Arbeitseinkommen. Die child penalty im Jahr 1 beträgt daher 100%. Im Jahr 2 kehrt Frau Mutter nach einer zweijährigen Babypause in der zweiten Jahreshälfte in einen Teilzeitjob zurück, in dem sie ein Monatseinkommen erzielt, welches genau halb so groß ist wie das Einkommen von Frau Kinderlos im selben Jahr. Die child penalty im Jahr 2 beträgt daher 75%. In den Jahren 3 bis 5 arbeitet Frau Mutter das ganze Jahr in demselben Teilzeitjob. Frau Kinderlos macht einen Karrieresprung und bekommt eine Gehaltserhöhung, die um 25 Prozentpunkte höher ist als jene von Frau Mutter. Die child penalty in den Jahren 3 bis 5 beträgt daher 60%. In den Jahren 6 bis 10 beträgt die Einkommenseinbuße von Frau Mutter nur noch 50%, da sie ihr Arbeits-

pensum von bisher 20 Stunden auf nunmehr 25 Stunden in der Woche erhöht usw.

Einbußen in den Arbeitseinkommen können auch aus der Geburt eines zweiten (dritten, vierten ...) Kindes resultieren. Bekommt Frau Mutter im Jahr 2 ihr zweites Kind und bleibt sie in den Jahren 2 und 3 zuhause, beträgt die *child penalty* in den Jahren 2 und 3 jeweils 100%. Kehrt sie Mitte des Jahres 4 in einen Teilzeitjob zurück, in dem sie (pro Stunde) um 25% weniger verdient als Frau Kinderlos, beträgt die *penalty* in den Jahren 4 und 5 80% und 60% usw.

Die Datenpunkte in Abbildung 1 messen die durchschnittliche *child penalty* all dieser unterschiedlichen Karrieren im jeweiligen Jahr vor/seit Geburt des ersten Kindes.⁶

Natürlich gibt es keinen kinderlosen „Klon“ einer Frau, deren Erwerbskarriere durch Mutterschaft unterbrochen wurde. Wie jede andere Evaluationsmethode basiert auch die Event-Study-Methode auf einer Schätzung des kontrafaktischen Zustandes. In diesem Fall: „Wie hätte sich das Einkommen entwickelt, wäre Person X kinderlos geblieben?“ Die Event-Study-Methode schätzt die Einkommensentwicklung im kontrafaktischen Zustand mit einem Regressionsmodell, welches das Einkommen auf Indikatoren für Alter, Kalenderjahr und Zeit bis/seit Geburt des ersten Kindes regressiert.⁷ Das kontrafaktische Einkommen ergibt sich aus dem Ein-

⁶ Die *child penalty* misst den Unterschied in den durchschnittlichen Einkommen von Müttern und (noch) Kinderlosen relativ zu den durchschnittlichen Einkommen von (noch) Kinderlosen im jeweiligen Jahr. Das Messkonzept lässt somit die Möglichkeit zu, dass Frauen nicht nur ab dem Jahr 0, sondern auch im Jahr -1 (oder davor) nicht erwerbstätig sind. In einem Jahr mit durchgehender Nichterwerbstätigkeit wird dann das Arbeitseinkommen auf 0 gesetzt und geht so in die Berechnung des durchschnittlichen Einkommens des entsprechenden Jahres ein.

⁷ Um sicherzustellen, dass wir den isolierten Effekt der Elternschaft auf die Einkommensentwicklung ermitteln, muß für andere Faktoren kontrolliert werden, welche die Entwicklung der Arbeitseinkommen beeinflussen. Mit der „Kontrolle“ für Altersindikatoren wird dem Umstand Rechnung getragen, dass sich die Arbeitseinkommen mit dem Alter (z.B. aufgrund zunehmender Berufserfahrung) verändern. Mit der Kontrolle für das Kalenderjahr wird berücksichtigt, dass sich die Arbeitseinkommen verändern, weil Individuen durch technologischen Wandel und andere Entwicklungen im Lauf der Zeit produktiver werden. Die *child penalties* sind nicht durch solche Alters- und Kalenderzeiteffekte verursacht, sondern bilden den isolierten Effekt der Mutterschaft auf die jährlichen Arbeitseinkommen ab. Ein Einwand gegen die Event-Study-Methode ist, dass das Einkommen vor der Mutterschaft nicht notwendigerweise das kontrafaktische Einkommen bei Kinderlosigkeit abbildet, da dieses Einkommen schon das Ergebnis von Entscheidungen ist, welche hinsichtlich einer geplanten Mutterschaft getroffen wurden. Kleven et al. (2019a) gehen diesem Einwand mit Hilfe verschiedener empirischer Strategien nach und kommen zur Einschätzung, dass die Event-Study-Methode (im Kontext von Dänemark) das kontrafaktische Einkommen bei Kinderlosigkeit gut abbildet. Im österreichischen Kontext zeigen sich keine systematisch unterschiedlichen Trends in den Arbeitsmarktoutcomes für Väter und Mütter vor der Geburt des ersten Kindes.

kommen von gleichaltrigen Frauen, welche kinderlos geblieben sind (bzw. ihr erstes Kind später bekommen haben und im relevanten Vergleichsjahr noch kinderlos sind).

3. Die child penalty und ihr Beitrag zum Gendergap

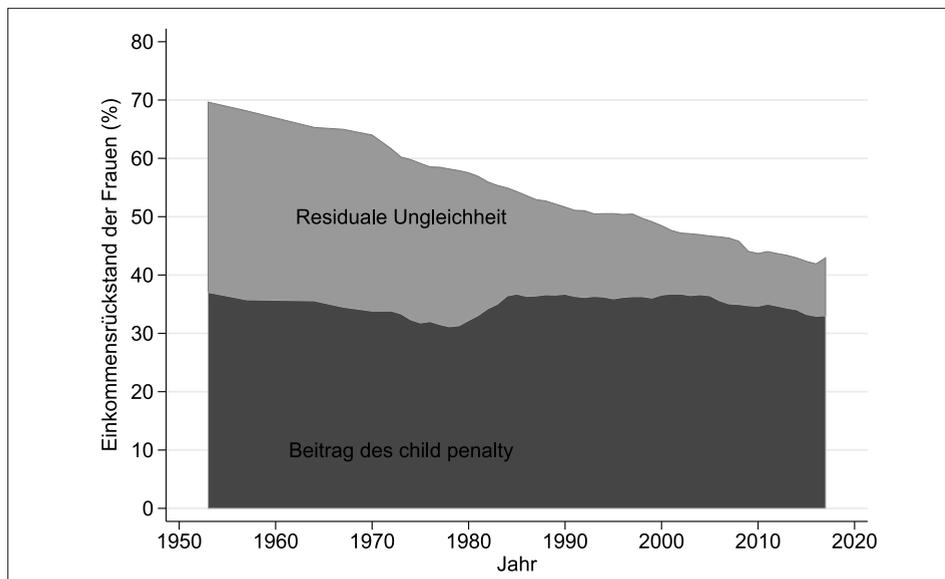
Es ist interessant, sich den Beitrag der child penalty zum Gendergap anzusehen. Der Gendergap ist hier definiert als prozentueller Rückstand der durchschnittlichen Arbeitseinkommen von Frauen relativ zu jenen der Männer. Berücksichtigt wird dabei, dass Frauen mit geringerer Wahrscheinlichkeit am Arbeitsmarkt partizipieren, häufiger Teilzeit arbeiten und/oder geringere Stundenlöhne beziehen.

Im Unterschied zu herkömmlichen Studien verwenden wir eine breite Definition des Gendergap: den Unterschied der Arbeitseinkommen von Frauen relativ zu jenen der Männer in der gesamten Bevölkerung im Haupterwerbsalter, wobei auch die nicht erwerbstätige Bevölkerung inkludiert wird. Das Einkommen nicht beschäftigter Personen wird auf 0 gesetzt und geht so in die Berechnung des Durchschnittseinkommens ein. Zusätzlich tragen Unterschiede in den gearbeiteten Stunden sowie Unterschiede in arbeitsmarktrelevanten Merkmalen (Bildung, Arbeitsjahre etc.) zum so berechneten Gendergap bei.⁸

Um den Gendergap seit den 1950er-Jahren zu berechnen, verknüpfen wir in Kleven et al. (2020) mehrere Datenquellen und zeigen, dass sich die Gehaltsschere zwischen Frauen und Männern in Österreich in der Nachkriegszeit zwar erheblich verkleinert hat, jedoch auch aktuell immer noch außerordentlich groß ist. Abbildung 2 zeigt, dass der Gendergap in den 1950er-Jahren mehr als 70% betrug und sich bis zum Jahr 2017 auf 42% reduzierte, eine Reduktion um 28 Prozentpunkte.

Ein Vorteil der obigen Definition des Gendergap ist seine Vergleichbarkeit mit dem Konzept der child penalty. Beide Messkonzepte schließen Unterschiede in der Arbeitsmarktpartizipation, Teilzeitarbeit und den Stundenlöhnen in die Betrachtung mit ein. Das ermöglicht eine Antwort auf die hier interessierende Frage: Welchen Beitrag leistet die child penalty zur Erklärung des aktuellen Gendergap? Die Antwort auf diese Frage lautet: Der Beitrag ist sehr groß. Im Jahr 2017 sind 33 Prozentpunkte des Gendergaps von 42% – also nahezu 80% – ursächlich auf die Einkommens-

⁸ Im Gegensatz dazu berechnen herkömmliche Studien die Lohnunterschiede nach Berücksichtigung von geschlechtsspezifischen Unterschieden in der Arbeitszeit und anderen lohnrelevanten Merkmalen. Böheim et al. (2020) beziffern die Unterschiede in den Stundenlöhnen für das Jahr 2017 auf 14,9%. Kontrolliert man zusätzlich für arbeitsmarktrelevante Merkmale reduzieren sich diese Unterschiede auf 5,1%; beide Indikatoren verringerten sich im Zeitraum 2005 bis 2017 erheblich.

Abbildung 2: Der Gendergap in Österreich, 1953–2017

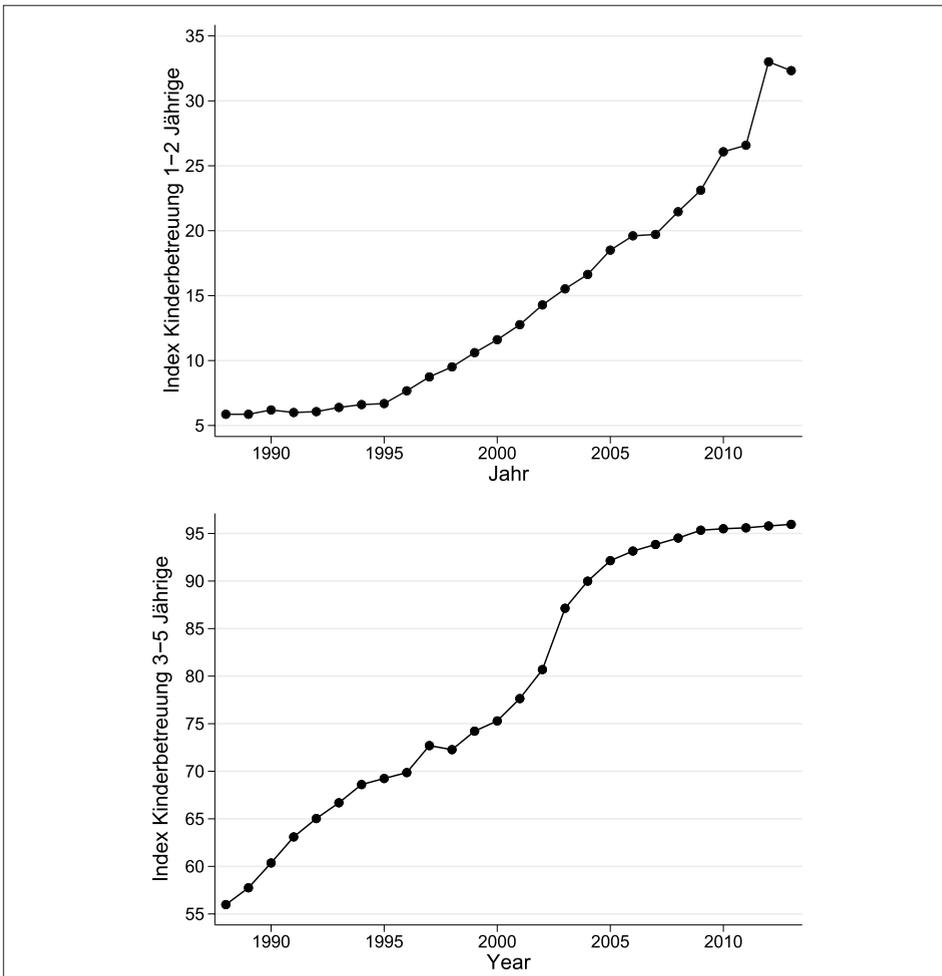
einbußen durch Mutterschaft zurückzuführen. (Um den Beitrag der child penalty zum Gendergap zu berechnen, ersetzt man die aktuellen Einkommen der Mütter mit den kontrafaktischen Einkommen bei Kinderlosigkeit und rechnet so den residualen Gendergap heraus. Der Zusammenhang zwischen child penalty und Gendergap wird im Appendix formal hergeleitet.)

Zudem stellt sich die Frage, ob der historische Rückgang des Gendergap mit einem Rückgang der child penalty einhergeht. Interessanterweise lautet die Antwort nein. Abbildung 2 zeigt, dass Einkommensunterschiede in den letzten 60 Jahren zwar von 70% auf 42% zurückgegangen sind, jedoch der Teil des Gendergap, welcher ursächlich mit der Geburt des ersten Kindes in Zusammenhang steht, in derselben Zeit keinem Trend unterliegt und um die 35-Prozentpunkt-Marke schwankt. (Seit dem Jahr 2000 ist ein leichter Rückgang von 36 auf 33 Prozentpunkte zu beobachten.) Waren die Geschlechterunterschiede auf dem Arbeitsmarkt in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg noch zur Hälfte durch Faktoren bestimmt, welche nicht mit Mutterschaft zusammenhängen (geringe Partizipation unabhängig von einer Mutterschaft sowie Diskriminierung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt), sind diese Einkommensunterschiede heute zum überwiegenden Teil mit Mutterschaft verbunden.

4. Die child penalty und das Angebot an öffentlicher Kinderbetreuung

Abbildung 3 dokumentiert die enorme Ausweitung der öffentlichen Kinderbetreuung im Vorschulalter, welche in den letzten Jahrzehnten in Österreich stattgefunden hat. Kinderkrippen waren in den 1980er-Jahren noch die Ausnahme, und viele Gemeinden hatten noch keinen Kindergarten. Heute besuchen mehr als 90% der Drei- bis Fünfjährigen einen Kindergarten, und das Angebot von Krippenplätzen (Ein- bis Zweijährige) wurde stark ausgeweitet: ausgehend von einem Abdeckungsgrad von lediglich 5% in den 1990er-Jahren auf mehr als 33% im Jahr 2012.

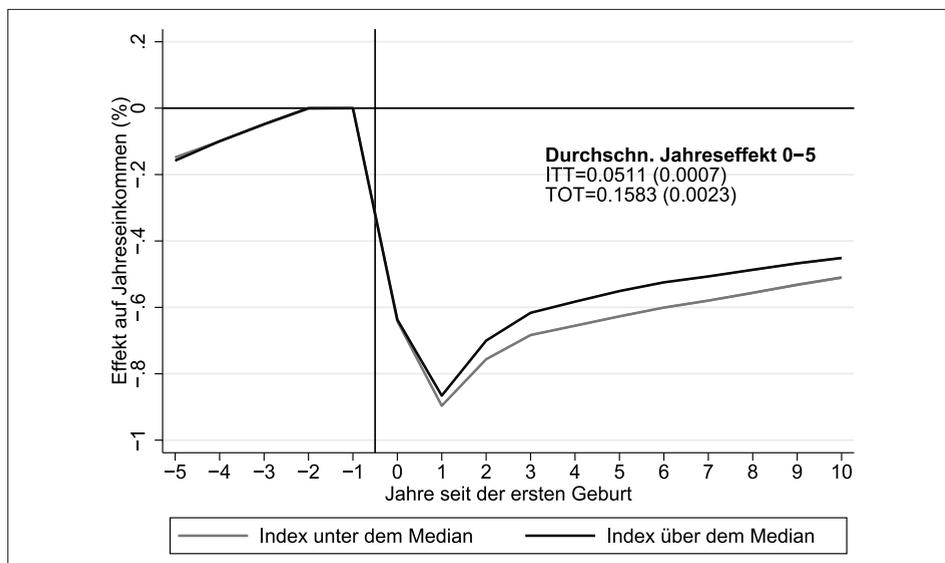
Abbildung 3: Versorgungsgrad mit Kinderkrippen (oben) und Kindergärten (unten)



Diese Daten basieren auf der Kindertagesheimstatistik der Statistik Austria, welche seit 1988 die Entwicklung des Angebots von institutioneller Kinderbetreuung in allen Gemeinden Österreichs (mit Daten zu Betreuungsstätten, Personal und Öffnungszeiten) dokumentiert. Daraus lässt sich der Index des Versorgungsgrads mit Vollzeitäquivalenten Betreuungsplätzen für Kinder von eins bis zwei bzw. drei bis vier konstruieren, welcher in dargestellt wird.

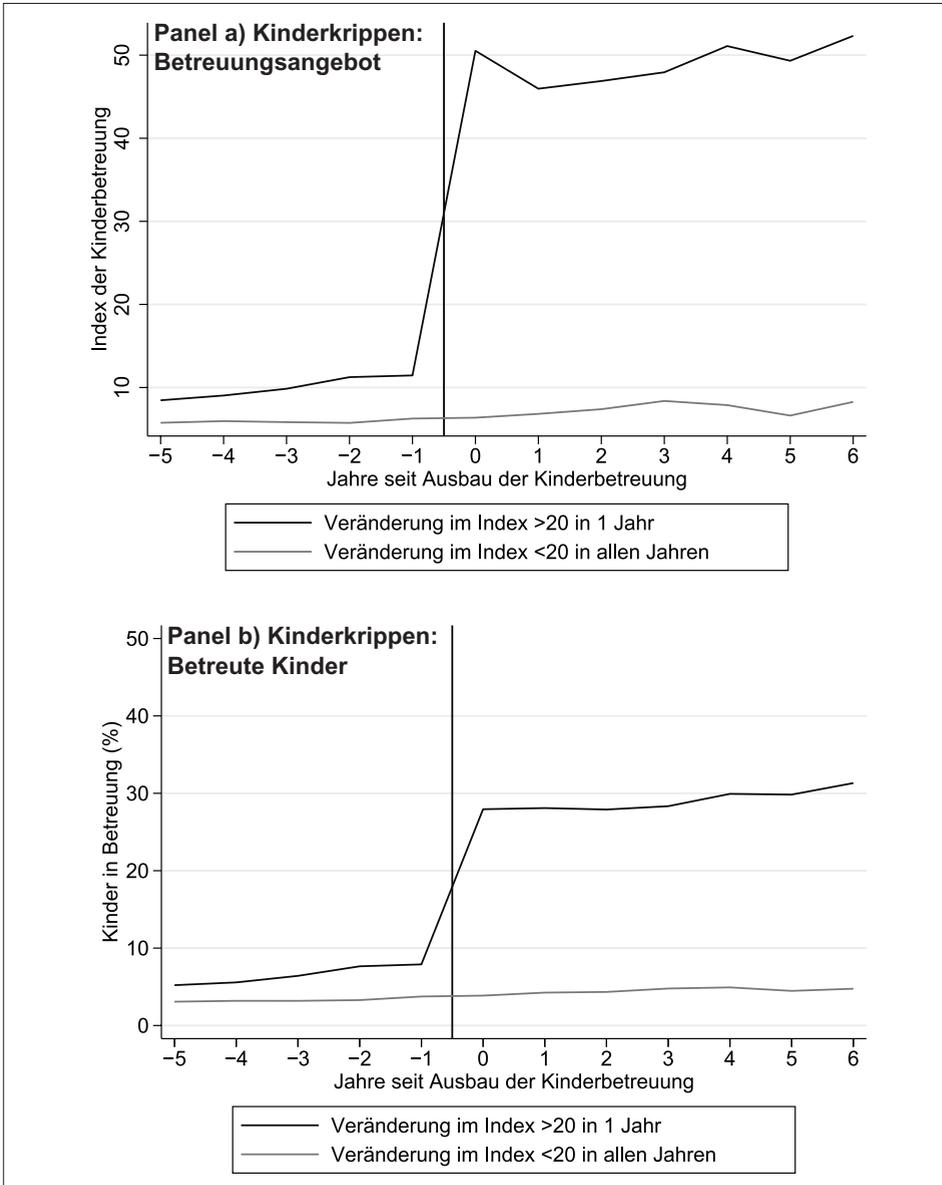
Abbildung 4 basiert auf einem Vergleich von Gemeinden und gibt ersten Aufschluss über die Auswirkungen des öffentlichen Betreuungsangebotes auf die child penalty. Die *penalty* von Müttern in Gemeinden mit überdurchschnittlichem Betreuungsangebot ist tatsächlich etwas geringer als jene in den übrigen Gemeinden, jedoch ist der Unterschied klein. Zudem hinkt dieser Vergleich: Gemeinden mit hohem Betreuungsangebot finden sich vor allem in urbanen Regionen. Die dort lebenden Frauen unterscheiden sich in der Regel häufig hinsichtlich ihrer beruflichen Chancen und Karriereambitionen. Die oben gemessenen Unterschiede könnten damit auf solche Faktoren – und nicht auf Unterschiede im Betreuungsangebot – zurückzuführen sein.

Abbildung 4: Child penalty in Gemeinden mit über- und unterdurchschnittlichem Betreuungsangebot



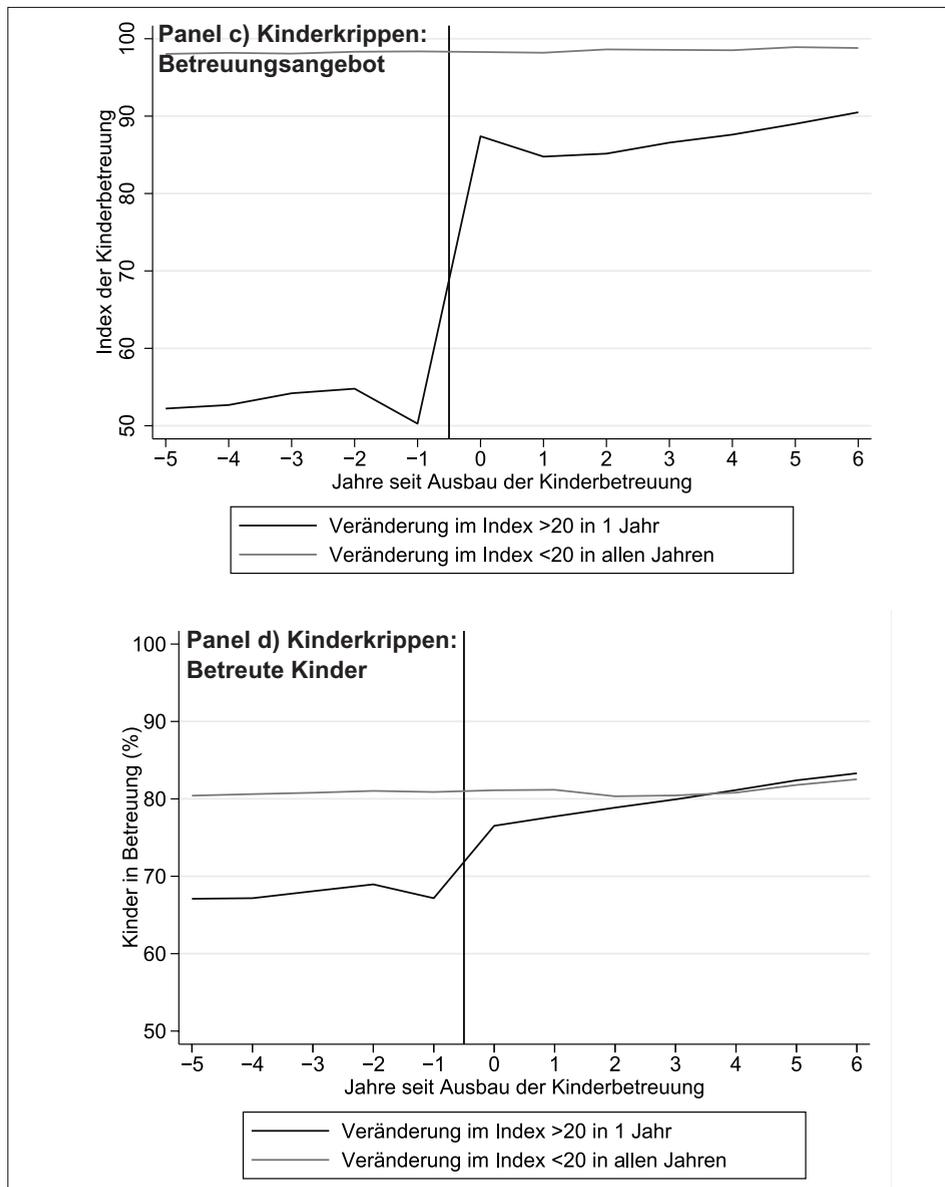
Aus diesem Grund gehen Kleven et al. (2020) einen Schritt weiter und verwenden ein empirisches Design, welches solche kontaminierenden Faktoren ausschließt. Dazu werden Gemeinden, in denen das Betreuungsangebot innerhalb eines Jahres stark ausgeweitet wurde, mit Ge-

Abbildung 5: Öffentliche Kinderbetreuung: Treatment- und Kontrollgemeinden



meinden verglichen, in denen das Betreuungsangebot konstant geblieben ist. Eine Gemeinde wird der Treatment-Gruppe „Starke Ausweitung des Betreuungsangebotes“ zugeordnet, wenn es eine Zunahme des Versorgungsgrades mit Vollzeitplätzen um 20 Prozentpunkte innerhalb eines Jahres gab. Gemeinden, welche das Betreuungsangebot in keinem Jahr

Abbildung 5: Öffentliche Kinderbetreuung: Treatment- und Kontrollgemeinden



in diesem Umfang erhöht haben, werden der Kontrollgruppe „*Konstantes Betreuungsangebot*“ zugeordnet.⁹

Abbildung 5 vergleicht die beiden Gemeindegruppen. Im Jahr 0 (Kalen-

⁹ Im Fall von Kinderkrippen kam es in 284 Gemeinden (15% aller Gemeinden) zu einem

derjahr der starken Zunahme des Versorgungsgrades) kommt es – per Konstruktion – in Treatment-Gemeinden, nicht jedoch in Kontrollgemeinden zu einer starken Ausweitung des Betreuungsangebotes.¹⁰ Wichtig für die Validität dieses empirischen Designs ist der Umstand, dass es eine signifikante und sprunghafte Änderung der Betreuungsangebote nur für Treatment-Gemeinden – und hier wiederum nur im Jahr 0 – gibt. Vor und nach dem Jahr 0 ist die Differenz im Betreuungsangebot zwischen den beiden Gemeindegruppen konstant. Die Hypothese ist damit klar: Die child penalty sollte sich in Treatment-Gemeinden ab dem Jahr 0 verringern, in Kontrollgemeinden jedoch nicht.

Interessant ist zudem, wie sich die Qualität der Kontrollgruppe bei Kinderkrippen und Kindergärten unterscheidet. Im Fall von Kinderkrippen besteht die Kontrollgruppe aus Gemeinden mit einem dauerhaft geringen Versorgungsgrad. Treatment-Gemeinden sind den Kontrollgemeinden ursprünglich sehr ähnlich, weiten ab dem Jahr 0 das Angebot jedoch stark und dauerhaft aus (Panel a). Im Fall von Kindergärten besteht die Kontrollgruppe aus Gemeinden mit einem dauerhaft hohen Versorgungsgrad. Treatment-Gemeinden dagegen haben ursprünglich einen geringen Versorgungsgrad, holen aber ab dem Jahr 0 stark und dauerhaft auf (Panel c).

Schließlich zeigen die Panels b und d in Abbildung 5, dass es im Fall der Ausweitung des Betreuungsangebotes auch zu einer starken und dauerhaften Zunahme in der Anzahl der betreuten Kinder kommt. Das Fehlen eines Effektes des Betreuungsangebotes auf die child penalty kann damit nicht darauf zurückgeführt werden, dass das Angebot von den Eltern nicht in Anspruch genommen wird.

Abbildung 6 dokumentiert den Effekt der starken Ausweitung von Krippenplätzen. Auf der horizontalen Achse messen wir die Zeit bis zur/seit der Ausweitung der Krippenplätze, wobei das Jahr $t = 0$ das Jahr des Ausbaus anzeigt. Auf der vertikalen Achse messen wir, wie stark die child penalty der beiden Gemeindegruppen von der jeweiligen penalty im Jahr -1 abweicht.¹¹ Zu beachten ist, dass die relevante child penalty sich im Fall von Kinderkrippen auf jene Einkommenseinbußen bezieht, welche Mütter mit ein- bis zweijährigen Kindern erleiden. In Treatment-Gemeinden – nicht aber in Kontrollgemeinden – würden wir ab dem Jahr 0 eine Reduktion der child penalty in diesen Altersjahren der Kinder erwarten: In Treatment-Gemeinden stehen ab dem Jahr 0 mehr Krippenplätze zur Verfügung, was es

Anstieg des Versorgungsgrades von 20 Prozentpunkten, im Fall von Kindergärten traf das auf 1.507 Gemeinden (75% aller Gemeinden) zu.

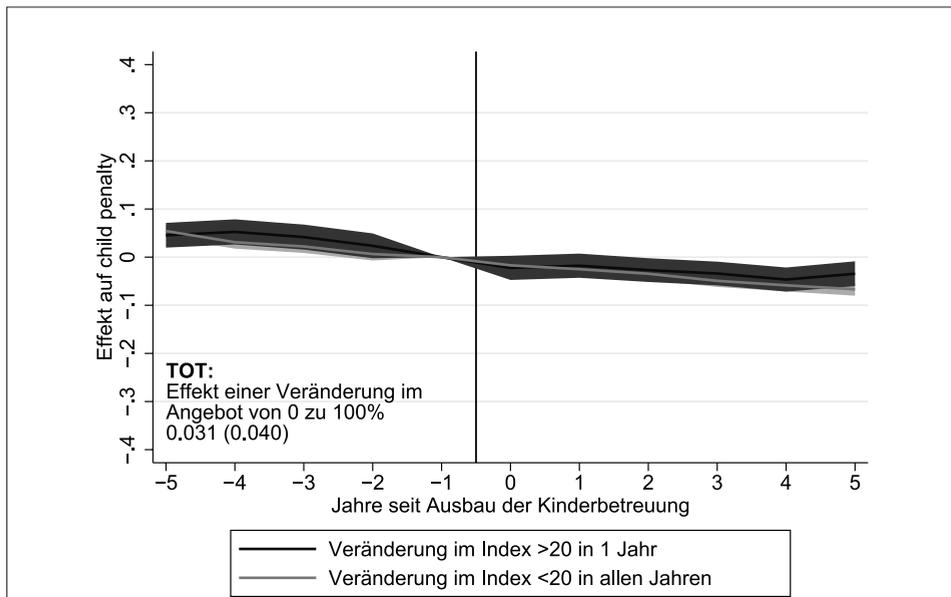
¹⁰ Wir wählen das Jahr 0 in Kontrollgemeinden zufällig, und zwar so, dass sich die Verteilung der Kalenderjahre in Treatment- und Kontrollgemeinden ungefähr die Waage hält.

¹¹ Auf der vertikalen Achse wird daher gemessen, wie stark die penalty im Jahr $t = -5, \dots, 0, \dots, 5$ vom penalty im Jahr -1 abweicht. Per definitionem ist diese Abweichung im Jahr $t = -1$ gleich 0.

Müttern mit ein bis zwei Jahre alten Kindern ermöglichen sollte, sich stärker auf dem Arbeitsmarkt zu engagieren (also früher auf den Arbeitsmarkt zurückzukehren und/oder in einem höheren Stundenpensum zu arbeiten).

Abbildung 6 zeigt, dass es einen solchen Effekt nicht gibt. Die child penalty verändert sich für Mütter in den Treatment-Gemeinden ebenso wenig wie für jene in den Kontrollgemeinden. Für Treatment-Gemeinden kommt es ab dem Jahr 0 zu keiner nennenswerten Reduktion der child penalty von Müttern ein bis zweijähriger Kinder. Im Gegenteil: Die Entwicklung der child penalty in den Treatment-Gemeinden deckt sich nahezu perfekt mit der Entwicklung in den Kontrollgemeinden.

Abbildung 6: Effekt von Kinderkrippen auf die child penalty 1–2 Jahre nach Geburt



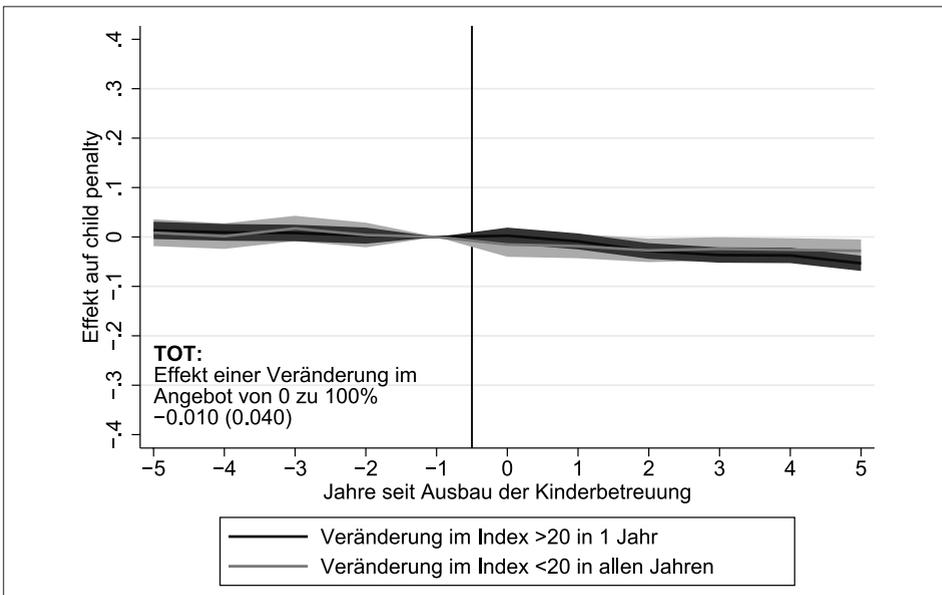
Man könnte einwenden, dass ein Effekt auf die child penalty nicht sofort im Jahr der Ausweitung des Angebotes (Jahr 0 in Abbildung 6) eintritt, sondern mit zeitlicher Verzögerung, da sich die Eltern erst auf die neue Situation einstellen und die Erwerbstätigkeit rechtzeitig planen müssen.

Jedoch zeigt sich auch in den Folgejahren (Jahre 1 bis 5 in Abbildung 6) kein Effekt auf die child penalty von Müttern mit ein- bis zweijährigen Kindern.¹²

¹² Ebenso wenig wie die child penalty von Müttern mit ein- bis zweijährigen Kindern, ändert sich die child penalty von Müttern mit Kindern, welche drei Jahre oder älter sind. Ein solcher Effekt wäre eventuell dann zu erwarten, wenn das erhöhte Betreuungsangebot die

Abbildung 7 präsentiert die Effekte eines vermehrten Angebots von Kindergartenplätzen. Auf der vertikalen Achse messen wir nun die child penalty von Müttern mit drei- bis fünfjährigen Kindern. Da ein erhöhtes Angebot von Kindergartenplätzen Müttern mit Kindern in diesem Alter zugutekommt, würden wir eine Reduktion dieser child penalty gerade in diesen Altersjahren erwarten – und zwar ab dem Jahr der Ausweitung des Betreuungsangebotes (Jahr 0 in Abbildung 7) in den Treatment-Gemeinden.

Abbildung 7: Effekt von Kindergärten auf die child penalty 3–5 Jahre nach Geburt



Auch im Falle des Ausbaus von Kindergartenplätzen zeigt sich kein Effekt auf die child penalty. In den Treatment-Gemeinden verändert sich diese ebenso wenig wie in den Kontrollgemeinden. Weitgehend ausgeschlossen werden kann hier zudem, dass eventuelle Effekte erst mit einer Zeitverzögerung eintreten. Die child penalty reagiert weder im Jahr der Ausweitung des Angebotes (Jahr 0 in Abbildung 7) noch in den Folgejahren (Jahre 1 bis 5).

Arbeitsmarktergebnisse von Müttern mit ein- bis zweijährigen Kindern verbessern würde, da sich verbesserte Arbeitsmarktergebnisse im Kindesalter eins bis zwei auch in die Folgejahre fortpflanzen könnten. Da es jedoch keinen Effekt für Mütter von ein- bis zweijährigen Kindern gibt, gibt es keinen Grund, warum Mütter von drei- oder mehrjährigen Kindern vom Betreuungsangebot für ein- bis zweijährige Kinder profitieren sollten. Dieses Resultat ist somit konsistent mit einem nicht vorhandenen Effekt des Betreuungsangebotes auf die child penalty.

5. Warum gibt es keine Effekte des Betreuungsangebots auf die child penalty?

Die obige Analyse liefert ein klares, jedoch verstörendes Ergebnis: Der starke Ausbau im Kinderbetreuungsangebot der letzten Jahrzehnte konnte die signifikanten Einkommenseinbußen der Mutterschaft kaum verändern. Wodurch ist dieses Resultat zu erklären?

- Substitution von privater durch öffentliche Kinderbetreuung: Wo Kinderbetreuungseinrichtungen ausgebaut werden, werden sie auch in Anspruch genommen (siehe Abbildung 5 oben). Erhöhtes Betreuungsangebot ist jedoch nicht zwingend mit einer Veränderung des Erwerbsverhaltens verbunden. Häufig wird Kinderbetreuung durch Verwandte geleistet, vor allem durch die Großeltern. Eine mögliche Erklärung ist, dass ein Ausbau der Betreuungseinrichtungen zu einer Substitution von privater durch öffentliche Kinderbetreuung führt.¹³ Umfragedaten des Mikrozensus liefern dazu interessante Anhaltspunkte. Die Sonderbefragungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie in den Jahren 1995 und 2002 beinhalten Informationen über die Betreuungssituation, über das Erwerbsverhalten sowie über die Einstellungen zu Familie und Beruf.¹⁴ Wir aggregieren diese Daten nach politischem Bezirk und korrelieren sie mit (ebenfalls nach politischem Bezirk aggregierten) Daten der Statistik Austria über die Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsangeboten.

Ein erstes Indiz ergibt sich daraus, dass bei einem hohen Anteil von Kindern Verwandte in die Kinderbetreuung involviert sind (vor allem Großeltern). Dieser Anteil ist höher in jenen Bezirken, in denen es wenig öffentliches Betreuungsangebot gibt. Familien, die Bedarf an Kinderbetreuung haben, greifen oft auf die Unterstützung durch Verwandte zurück und ersetzen diese durch öffentliche Betreuung, sobald sie verfügbar wird. Für viele Familien ist institutionelle Kinderbetreuung daher nicht alternativlos, selbst wenn die Mütter berufstätig sind.

- Präferenzen und Gendernormen: Nur etwa 20% der nicht erwerbstätigen Mütter geben an, aufgrund eines Mangels an geeigneter Kinderbetreuung keiner Beschäftigung nachzugehen. Dieser Anteil ist auch nicht höher in Bezirken, in denen das Angebot der Kinderbetreuung schlechter ist.

¹³ Eine Reihe von Studien zeigt, dass das Arbeitsangebot von Großeltern (vor allem Großmüttern) auf die Präsenz und regionale Nähe der Enkelkinder reagiert, vor allem dann, wenn das lokale Betreuungsangebot limitiert ist. Für eine neuere österreichische Studie zum kausalen Effekt von Enkelkindern auf das Arbeitsangebot der Großmütter siehe (Frimmel et al. 2020).

¹⁴ Die Mikrozensus-Befragungen dieser Jahre wurden verwendet, da die empirische Analyse von Kleven et al. (2020) auf Geburten der 1990er- und 2000er-Jahre basiert.

Tatsächlich ist es so, dass ein sehr hoher Anteil der nicht erwerbstätigen Mütter angibt, der Grund für das Fernbleiben vom Arbeitsmarkt sei, mehr Zeit für ihre Kinder zu haben. Der Anteil der Mütter, die aufgrund von persönlichen Präferenzen oder sozialen Normen zuhause bleiben, erscheint hoch; der Anteil der Mütter, die sich durch Kinderbetreuung eingeschränkt fühlen, erscheint dagegen niedrig. In dem Maße, in dem sich nur wenige nicht erwerbstätige Mütter von einem erhöhten Kinderbetreuungsangebot angesprochen fühlen, ist auch kein starker Effekt von öffentlichen Betreuungseinrichtungen auf die child penalty zu erwarten.

6. Schlussfolgerungen

Mutterschaft ist nach wie vor mit einem enormen Knick in der Arbeitsmarktkarriere von Frauen verbunden. In Österreich sind die child penalties, die Einbußen in den Arbeitseinkommen, welche sich ab der Geburt des ersten Kindes einstellen, besonders hoch. Selbst zehn Jahre nach der Geburt des ersten Kindes hinken die Einkommen von Müttern jenen von gleichaltrigen, aber kinderlos gebliebenen Frauen um mehr als 50% hinterher. Im OECD-Vergleich zählt Österreich – mit Deutschland und der Schweiz – damit zu den Ländern mit der höchsten child penalty.

Häufig wird argumentiert, die Bereitstellung öffentlicher Kinderbetreuung, vor allem für Kinder im Vorschulalter (Kinderkrippen und Kindergärten), könnte per se die Gehaltsschere zwischen Männern und Frauen nachhaltig verkleinern. Die Studie von Kleven et al. (2020) untersucht diese Hypothese und kommt zum ernüchternden Ergebnis, dass die Einkommen von Müttern ein- bis zweijähriger Kinder nicht auf die Expansion von Krippenplätzen reagieren. Ebenso wenig führt eine Expansion des Angebots an Kindergartenplätzen zu einer geringeren child penalty von Müttern drei- bis fünfjähriger Kinder. Wären die Einkommenseinbußen bei Mutterschaft ursächlich durch einen Mangel an Betreuungsplätzen bedingt, sollte man aber genau in diesen Altersjahren der Kinder starke Effekte erwarten. Man könnte vermuten, dass sich ein Effekt nicht sofort, sondern erst mit zeitlicher Verzögerung einstellt. Jedoch reagiert die child penalty auch in den Jahren nach dem Betreuungsausbau nicht. Die Schlussfolgerung von Kleven et al. (2020) ist daher, dass die Erhöhung des Versorgungsgrades mit Kinderbetreuungsplätzen die mit Mutterschaft verbundenen Einkommenseinbußen nicht beheben wird.

Abschließend sei angemerkt, welche Schlussfolgerungen die Ergebnisse von Kleven et al. (2020) nicht zulassen. Insbesondere lässt ein fehlender Effekt des Ausbaus von Betreuungseinrichtungen auf die child penalty nicht den Umkehrschluss zu, dass ein *Abbau* von Betreuungseinrichtun-

gen keine negativen Effekte auf die Arbeitsmarktkarrieren der Frauen hätte. Ein solcher asymmetrischer Effekt ist durchaus zu erwarten, da ein plötzlicher *Abbau* von Betreuungsmöglichkeiten viele Eltern vor nur schwer lösbare Probleme stellen würde. Ein Ausbau bietet Eltern eine Option, die man in Anspruch nehmen kann oder nicht. Ein *Abbau* stellt für Eltern dagegen einen Einschnitt dar, der sie zwingt, alternative Betreuung für ihre Kinder oder ihr Kind zu finden oder diese selbst zu übernehmen. (Die großen Herausforderungen infolge eines plötzlichen Wegfallens von Betreuungsmöglichkeiten werden uns gerade in der Corona-Pandemie drastisch vor Augen geführt.)

Die Ergebnisse lassen selbstverständlich auch nicht den Schluss zu, Betreuungseinrichtungen hätten keine positiven Wohlfahrtseffekte. Wie bei jeder anderen sozialpolitischen Maßnahme muss der durch die Maßnahme entstehende Nutzen gegen deren Kosten abgewogen werden. Die Möglichkeit, Kinder in öffentlichen Einrichtungen betreuen zu lassen, bedeutet eine (oftmals enorme) Entlastung der Eltern, insbesondere der Mütter, gerade in einer besonders herausfordernden Phase im Lebenszyklus. Zudem gibt es viele Hinweise darauf, dass Kinder von guter öffentlicher Kinderbetreuung profitieren. Es geht also um den Trade-off zwischen dem Wohl der Mütter/Eltern und Kinder auf der einen Seite und den Kosten für die Gesellschaft auf der anderen. Eine Wohlfahrts-(Kosten-Nutzen-)Analyse von Kinderbetreuungseinrichtung muss all diese Effekte berücksichtigen und kann sich nicht auf die Arbeitsmarkteffekte für Mütter beschränken.

Eine höhere child penalty offenbart unserer Meinung nach die große Ungerechtigkeit bestehender Geschlechternormen, welche Frauen eine disproportionale Rolle bei der Kinderbetreuung (und der unbezahlten Hausarbeit generell) zuschreiben. Wer glaubt, dass Mutterschaft im 21. Jahrhundert nicht mit einer langfristigen Schlechterstellung auf dem Arbeitsmarkt einhergehen sollte, muss sich dafür interessieren, welche Faktoren diese Geschlechternormen aufrechterhalten. Wie kann eine gerechtere Aufteilung von Hausarbeit und Kinderbetreuung erreicht werden? Wie interagiert die Entwicklung sozialer Normen mit Maßnahmen der Familienpolitik, der Bereitstellung familienfreundlicher Arbeitsplätze und anderer Prozesse auf dem Arbeitsmarkt (wie Berufswahl, Karriereschritte ...)? Welche Faktoren lassen traditionelle Geschlechternormen erodieren und partnerschaftliche Normen von gleichberechtigter und -verpflichtender Kindererziehung entstehen? Ein besseres Verständnis dieser Fragen ist nötig, um mit einem geeigneten Familienpolitik-Mix den Abbau bestehender Geschlechterungleichheiten zu beschleunigen.

Einen „hydraulischen“ Effekt der Familienpolitik – erhöhe die Versorgung mit Betreuungsplätzen und die child penalty nimmt ab – gibt es nicht.

Literatur

- Angelov, Nikolay/Johansson, Per/Lindahl, Erica (2016). Parenthood and the Gender Gap in Pay. *Journal of Labor Economics* 34 (3), 545–579.
- Böheim, René/Fink, Marian/Zulehner, Christine (2020). About Time: The Narrowing Gender Wage Gap in Austria. *Empirica*. <https://doi.org/10.1007/s10663-020-09492-4>.
- Frimmel, Wolfgang/Halla, Martin/Schmidpeter, Bernhard/Winter-Ebmer, Rudolf (2020). Grandmothers' Labor Supply. *Journal of Human Resources*, 0419-10144R1. <https://doi.org/10.3368/jhr.58.1.0419-10144R1>
- Kleven, Henrik/Landais, Camille/Søgaard, Egholt (2019a). Children and Gender Inequality: Evidence from Denmark. *American Economic Journal: Applied Economics*. Volume 11. 181–209.
- Kleven, Henrik/Landais, Camille/Posch, Johanna/Steinhauer, Andreas/Zweimüller, Josef (2019b). Child Penalties across Countries: Evidence and Explanations. *AEA Papers and Proceedings*. Volume 109. 122–126.
- Kleven, Henrik/Landais, Camille/Posch, Johanna/Steinhauer, Andreas/Zweimüller, Josef (2020). Do Family Policies Reduce Gender Inequality? Evidence from 60 Years of Policy Experimentation. NBER working paper #28082.

Appendix: Einkommenskonzept, Gendergap und child penalty

Arbeitseinkommen Y : jährliches sozialversicherungspflichtiges Einkommen aus den Daten des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger, jährliche Periodizität. Wir bezeichnen das durchschnittliche Einkommen der Frauen im Erwerbssalter mit Y_f und jenes der Männer mit Y_m . Zu beachten ist, dass das Einkommensmaß Y hier alle relevanten Dimensionen mit einschließt – Arbeitsmarktpartizipation P ($= 1$, wenn irgendwann erwerbstätig innerhalb des Jahres; $= 0$, wenn ganzjährig nicht erwerbstätig), Anzahl Arbeitsstunden h (im jeweiligen Jahr) und durchschnittlichen Stundenlohn (innerhalb des jeweiligen Jahres) w . Das durchschnittliche Arbeitseinkommen ist damit definiert als

$$Y_f = \frac{\sum_{i=1}^F P_i h_i w_i}{F}, \text{ mit } i = 1, \dots, F,$$

$$Y_m = \frac{\sum_{j=1}^M P_j h_j w_j}{M}, \text{ mit } j = 1, \dots, M,$$

wobei $i = 1, \dots, F$ hier der individuelle Index für die Frauen und F die Anzahl der Frauen in der Population bezeichnet. Entsprechend ist $j = 1, \dots, M$ der individuelle Index für die Männer und M die Anzahl der Männer in der Population.

In den Daten des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger werden die Erwerbs- und Einkommensverläufe aller Personen aufgezeichnet, welche jemals ein sozialversicherungspflichtiges Einkommen bezogen. Das sind 80–85% der Bevölkerung im erwerbsfähigen

Alter. Dieser Anteil verändert sich nicht über die Zeit. In den Daten können P und hw beobachtet werden. Eine Aufspaltung von hw in die Faktoren h und w ist jedoch nicht möglich, da die Daten keine Information über die gearbeiteten Stunden beinhalten.

Gendergap Δ : durchschnittliche Arbeitseinkommen der Frauen relativ zu jenen der Männer. Dieses Maß inkludiert sowohl beschäftigte als auch nicht erwerbstätige Personen. Der Gendergap misst somit geschlechtsspezifische Unterschiede in (i) Partizipation, (ii) Arbeitsstunden (Teilzeit) und (iii) Stundenlöhnen.

$$\Delta = \frac{Y_m - Y_f}{Y_m}$$

Child penalty c : prozentueller Unterschied zwischen den tatsächlich erzielten Arbeitseinkommen nach einer Mutterschaft und den hypothetischen Arbeitseinkommen bei weiterer Kinderlosigkeit.¹⁵ Die child penalty wird für einzelne Kalenderjahre berechnet. Die child penalty bildet die Effekte von Mutterschaft auf (i) Partizipation, (ii) Arbeitsstunden (Teilzeit) und (iii) Stundenlöhne ab. Bezeichnen wir mit Y_{f0} das durchschnittliche Einkommen von kinderlosen Frauen und mit Y_{f1} das durchschnittliche Einkommen von Müttern, dann ist die child penalty gegeben mit

$$c = \frac{Y_{f0} - Y_{f1}}{Y_{f0}}$$

Zusammenhang zwischen child penalty und Gendergap: Wir spalten den Gendergap Δ auf in einen Anteil Δ_1 , welcher ursächlich mit Mutterschaft zusammenhängt (*child-related gender gap*) und einen Anteil Δ_0 , welcher die Ungleichbehandlung aller Frauen, also von Müttern und kinderlosen Frauen gleichermaßen abbildet (*residual gender gap*). Δ_0 misst jenen Gendergap, welcher sich ergäbe, würden alle Mütter dasselbe durchschnittliche Einkommen realisieren wie vergleichbare kinderlose Frauen. Δ_1 misst jenen Teil des Gendergap, welcher ursächlich mit Mutterschaft zusammenhängt.

Bezeichnen wir mit α den Anteil der Mütter an allen Frauen im erwerbsfähigen Alter, so gilt $Y_f = (1 - \alpha)Y_{f0} + \alpha Y_{f1}$ und wir können schreiben

$$\Delta_0 = \frac{Y_m - Y_{f0}}{Y_m}$$

und

$$\Delta_1 = \frac{\alpha(Y_{f0} - Y_{f1})}{Y_m} = \alpha * \frac{Y_{f0} - Y_{f1}}{Y_{f0}} * \frac{Y_{f0}}{Y_m} = c * \alpha * (1 - \Delta_0).$$

Damit können wir den Gendergap in Abhängigkeit von der child penalty schreiben als

$$\Delta = \Delta_0 + c * \alpha * (1 - \Delta_0).$$

Wäre $\Delta_0 = 0$, d.h., gäbe es auf dem Arbeitsmarkt – abgesehen von den Einkommenseinbußen bei Mutterschaft – keine Unterschiede zwischen Männern und Frauen, so wäre der Gendergap gegeben durch $\Delta = c \cdot \alpha$, hinge also ausschließlich ab von der Höhe der child penalty sowie vom Anteil der Mütter an allen Frauen im Erwerbsalter α .

In Abbildung 2 zeigt sich empirisch, dass in der langen Frist Δ_0 abnimmt und Δ_1 konstant bleibt. Es gilt $\Delta_1 = c \cdot \alpha \cdot (1 - \Delta_0)$. Da auch die child penalty über die Zeit nahezu konstant ist, muss die Zunahme von $1 - \Delta_0$ durch eine Abnahme von α kompensiert werden. Die Abnahme von α kommt vor allem durch das zunehmende Alter der Mütter bei Geburt des ersten Kindes zustande.¹⁶

Zusammenfassung

Der Artikel diskutiert den Effekt der Ausweitung des Angebots an öffentlicher Kinderbetreuung auf die child penalty, die Einkommenseinbuße bei Mutterschaft. Die hier präsentierten Ergebnisse basieren auf der Arbeit von Kleven, Landais, Posch, Steinhauer und Zweimüller (2020), welche den Effekt der Familienpolitik auf diese Einkommenseinbußen untersucht. Diese Studie kommt unter anderem zum Ergebnis, dass der starke Ausbau öffentlicher Betreuungsangebote für Kinder im Vorschulalter (Kinderkrippen und Kindergärten) sich nicht in einer Reduktion der child penalty niedergeschlagen hat. Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist eine leicht zugängliche Darstellung dieses Ergebnisses sowie der zugrunde liegenden Messkonzepte und Methoden. Am Ende der Arbeit ziehen wir Schlussfolgerungen für die Familienpolitik.

Abstract

The article discusses the effect of expanding public childcare provision on the child penalty, the loss of income associated with maternity. The results presented here are based on the work of Kleven, Landais, Posch, Steinhauer and Zweimüller (2020), which examines the effect of family policy on this loss of income. This study shows, among other things, that a strong expansion of public care offers for children of preschool age (Kinderkrippen for children below 3 years and Kindergärten for children from 3 to 6 years) has not resulted in a reduction in the child penalty. The aim of the present work is an easily accessible presentation of this result as well as the underlying measurement concepts and methods. At the end of the work we draw conclusions for family policy.

Schlüsselbegriffe: Einkommensdiskriminierung, Mutterschaft-Einkommensnachteil, Kinderbetreuung, Beschäftigung.

Keywords: Gender pay Gap, Child-Penalty, Child-care-facilities.

JEL-Codes: J13, J21, J31, J70.

Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat und dessen Finanzierung in Österreich

Franziska Disslbacher, Julia Hofmann

1. Das Revival des Wohlfahrtsstaates in der öffentlichen Debatte

Spätestens seit der Covid-19-Krise erlebt der Wohlfahrtsstaat¹ in der öffentlichen Debatte ein Revival. Im internationalen Vergleich hat sich der österreichische Wohlfahrtsstaat in den letzten Monaten als relativ leistungsstark erwiesen (Redaktion „Wirtschaft und Gesellschaft“ 2021). Dies wird von den in Österreich lebenden Menschen auch durchaus wertgeschätzt: Rund zwei Drittel der Befragten einer aktuellen Studie, die sich mit den Einstellungen zum Sozialstaat im Verlauf der Covid-19-Pandemie beschäftigt, waren 2020 der Ansicht, dass der Sozialstaat seit Beginn der Corona-Krise wichtiger geworden sei (Liedl und Steiber 2021).

Doch schon vor der Corona-Krise waren die in Österreich lebenden Menschen große BefürworterInnen sozialstaatlicher Leistungen, wie zahlreiche wissenschaftliche Studien gezeigt haben (siehe u.a. Eichmann et al. 2019; Grausgruber 2019; Schadauer et al. 2019). Dies mag auch daran liegen, dass der österreichische Wohlfahrtsstaat Einkommen umverteilt und für große Teile der Bevölkerung zahlreiche Leistungen bereitstellt. Ein Umbau, etwa in Form des Abbaus von Leistungen und einer verstärkten Individualisierung sozialer Risiken, fand in Österreich außerdem in geringerem Umfang als in anderen europäischen Ländern statt; partiell war sogar ein Ausbau bzw. eine Weiterentwicklung, z.B. im Pflegesystem oder bei der Einführung einer Mindestsicherung, zu verzeichnen (Tálos und Obinger 2020). Dennoch gibt es weiterhin Lücken und Verbesserungspo-

¹ Die Begriffe Sozialstaat und Wohlfahrtsstaat werden in diesem Beitrag, wie in der deutschen Sprache üblich, synonym verwendet. Grundsätzlich bezeichnet der Begriff des Sozialstaates ein auf die Sozialversicherung und damit auf die Absicherung gegen Lebensrisiken beschränktes soziales Sicherungssystem. Der Begriff des Wohlfahrtsstaates ist oft breiter gefasst, da dieser auch andere soziale Sicherungssysteme und die Idee der Armutsreduktion umfasst. Insbesondere in der öffentlichen und medialen Debatte wird der Begriff Sozialstaat häufig für das breitere Konzept des Wohlfahrtsstaates verwendet. Die in diesem Beitrag präsentierte Analyse befasst sich grundsätzlich mit dem breiteren Konzept des Wohlfahrtsstaates.

tentiale, die nicht erst seit der Corona-Krise offensichtlich sind, wie im Gesundheits- und Pflegesystem, bei der Arbeitslosenunterstützung, der Wiedereingliederung von (Langzeit-)Beschäftigungslosen in den Arbeitsmarkt, in der Gleichstellungspolitik oder der frühkindlichen Bildung (Wöss 2020).

Eine bislang wissenschaftlich kaum beleuchtete Frage ist jene nach den Einstellungen der Bevölkerung zu den diskutierten wohlfahrtsstaatlichen Ausbau- und Verbesserungsmöglichkeiten. Wie blicken die in Österreich lebenden Menschen auf einen solchen etwaigen Ausbau? Wird er eher befürwortet oder abgelehnt? Welche Teilbereiche sollen eher ausgebaut werden, für welche wird derzeit bereits genug Geld ausgegeben? Diese und andere Fragen waren Gegenstand einer vor der Covid-19-Krise (im Jahr 2018) von der AK Wien durchgeführten repräsentativen Befragung, deren Ergebnisse im Folgenden präsentiert werden.

Wenn von einem etwaigen Ausbau sozialstaatlicher Leistungen die Rede ist, stellt sich weiters vielfach die Frage nach dessen Finanzierung. Zahlreiche Vorschläge, wie eine Einführung/Erhöhung von vermögensbezogenen oder Unternehmenssteuern, eine Erhöhung der Lohn- und Einkommenssteuer oder von Sozialversicherungsbeiträgen, aber ebenso Vorschläge zur Kürzung der Ausgaben im Bereich der Verwaltung oder eine Einschränkung der Leistungen nur für bestimmte Gruppen (z.B. österreichische StaatsbürgerInnen) sind in der öffentlich-medialen Debatte zu finden. Im Rahmen der Befragung wurde auch hierzu die Einstellungen der in Österreich lebenden Menschen abgefragt: Welche Finanzierungsoptionen werden eher befürwortet, welche eher abgelehnt?

Erste Ergebnisse des Austrian Corona Panel (Kalleitner und Schmitt 2020) deuten darauf hin, dass es in der österreichischen Bevölkerung eine Vorstellung davon gibt, wie die Kosten der aktuellen Krise finanziert werden sollen: Die höchste Zustimmung hat die Einführung einer Vermögenssteuer – gefolgt von der Erbschaftssteuer. Eine höhere Einkommenssteuer erfährt nur dann mehr Zustimmung als Ablehnung, wenn diese Menschen mit hohem Vermögen, Einkommen oder Erbschaften trifft. Zeigt sich bei einem etwaigen wohlfahrtsstaatlichen Ausbau ein ähnliches Bild?

Bisherige Arbeiten erklären die Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat vor allem anhand individueller Charakteristika und politischer Einstellungen. Wir ergänzen diese Arbeiten insofern, als wir neben den Einstellungen zu vorhandenen Leistungen des Wohlfahrtsstaates auch auf die Präferenzen hinsichtlich des Ausbaus von Leistungen und dessen potentieller Finanzierung eingehen.

2. Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat und Umverteilungspräferenzen

Diese Arbeit knüpft an zwei wissenschaftliche Forschungsstränge an, die sich mit Fragen zu den Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat beschäftigen. Das sind zum einen Studien über die Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat im Allgemeinen, zum anderen Arbeiten über die Präferenzen zu seiner Finanzierung sowie zur Art und dem Ausmaß der Umverteilung über die Einnahmen- und Ausgabenseite.

In der Forschung zu den Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat wird etwa nach der Zustimmung oder Ablehnung der allgemeinen Prinzipien von Wohlfahrtsstaaten und deren konkreter Ausgestaltung gefragt. Darauf aufbauend werden Länderunterschiede, u.a. anhand der unterschiedlichen Wohlfahrtsstaatstypen, etwa der Wohlfahrtsstaatsregime nach Esping-Andersen (1990), und Unterschiede innerhalb der Länder nach demographischen und/oder sozioökonomischen Kriterien herausgearbeitet. Eine zentrale Erkenntnis vieler dieser Studien ist die breite Zustimmung zu Leistungen des Wohlfahrtsstaates. In manchen Ländern steht dieser deutlichen Befürwortung der Leistungen ein Rückbau ebendieser gegenüber (Svallfors 2003; van Oorschot et al. 2012). Ländervergleiche zeigen auch, dass die Zustimmung zur Umverteilung über den Wohlfahrtsstaat mit dem Umfang des sozialen Sicherungsnetzes steigt. Innerhalb der Länder zeigen sich meist wenige Unterschiede nach soziodemographischen bzw. sozioökonomischen Merkmalen. Wichtiger erscheinen subjektive Faktoren, wie Gerechtigkeitsvorstellungen, Gesellschaftsbilder oder politische Einstellungen (Hadler 2005; Kulin und Svallfors 2013).

Die Forschung zu den Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat hat in den Sozialwissenschaften lange Tradition. Dafür notwendige Daten werden auch regelmäßig in internationalen Umfrageprogrammen wie dem International Social Survey Programme (ISSP) oder dem European Social Survey (ESS) erhoben. Zahlreiche in den letzten Jahren erschienene Publikationen fragen außerdem explizit nach den Einstellungen zum Sozialstaat in Österreich; eine kleine Auswahl wollen wir hier vorstellen.

Auf Basis der Daten des Sozialen Survey Österreich legt u.a. Grausgruber (2019) eine Längsschnittanalyse über 30 Jahre vor. Die Ergebnisse zeigen eine bedeutende Zunahme in der Befürwortung von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen. Stabil bleibt die Einschätzung jener Bereiche, für die der Staat nach Ansicht der Bevölkerung zuständig sein soll (wie z.B. Pensionen, Gesundheit, Sicherheit). In Hinblick auf die Frage, ob der Staat für mehr Gleichheit und soziale Sicherheit sorgen soll, zeigen sich Unterschiede nach sozialen und soziodemographischen Merkmalen: Ältere Menschen, jene mit höherer Schulbildung, in besserer finanzieller Situation und auch politisch links Stehende befürworten dieses Anliegen eher.

Eine Arbeit von Eichmann et al. (2019) fragt nach Einstellungen zu den *Konsequenzen* des Wohlfahrtsstaates. Hier zeigt sich, dass die Zustimmung zu positiven Konsequenzen (z.B. „führt zu einer gerechteren Gesellschaft“) hoch ist, während negative moralische (z.B. „macht Menschen faul“) oder negative ökonomische (z.B. „ist eine starke Belastung für die Wirtschaft“) weniger stark verbreitet sind. Auch Eichmann et al. (2019) sehen in der österreichischen Bevölkerung keine Mehrheit für einen Abbau wohlfahrtsstaatlicher Leistungen oder für eine Änderung des Wohlfahrtsstaatsregimes in Richtung mehr Liberalismus. Außerdem zeigen sie, dass sozialstrukturelle Merkmale bzw. eigene Erfahrungen mit dem Sozialstaat kaum Einfluss auf die Einstellungen haben. Relevant sind vielmehr politische Orientierungen, Werte bzw. Gesellschaftsbilder: Personen, die autoritär eingestellt sind, ein geringeres Institutionenvertrauen haben oder für mehr Leistungsgerechtigkeit sind, befürworten bspw. die negativen moralischen Konsequenzen von sozialstaatlichen Leistungen mehr.

Schadauer et al. (2019) schließlich gehen der Frage nach, wo die Grenzen wohlfahrtsstaatlicher Solidarität in Österreich gezogen werden. Auch diese Arbeit (2019, 393) zeigt eine breite Akzeptanz von sozialstaatlichen Leistungen in Österreich und kann keine allgemeine Verschiebung in Richtung „weniger Staat, mehr privat“ feststellen. Schadauer et al. (2019) arbeiten allerdings Unterschiede in der Einstellung heraus, wem die Unterstützungsleistungen des Sozialstaates zukommen sollen. So ist ein Großteil der ÖsterreicherInnen gegen Kürzungen bei kinderreichen Familien, während Kürzungen bei Flüchtlingen bzw. Langzeitarbeitslosen eher befürwortet werden. In Hinblick auf die Erklärungsfaktoren für diese Einstellungsmuster verweisen die AutorInnen wiederum auf die Bedeutung von Gesellschaftsbildern und politischen Ausrichtungen bzw. Ansichten: Autoritäre Einstellungen, eine Idealisierung des Leistungsprinzips oder politische Deprivationsgefühle korrelieren stark mit bestimmten Kürzungs- und Grenzziehungswünschen.

Was in den meisten Studien dieses Forschungsstranges unbeachtet bleibt, sind Fragen der Finanzierung: Wer soll wie viel für den Wohlfahrtsstaat zahlen? Wie soll ein etwaiger Ausbau sozialstaatlicher Leistungen finanziert werden? Diese Finanzierungsfragen werden in einem zweiten Forschungsstrang adressiert, der sich mit den (Finanzierungs-)Präferenzen von Menschen auseinandersetzt (siehe u.a. Zens und Warum 2019). Arbeiten in diesem Bereich sind im Gegensatz zur Forschung zu den Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat oft auf (Survey-)Experimenten basierende Arbeiten mit dem Ziel, individuelle Handlungspräferenzen zu modellieren (Edlund 1999; Reed-Arthurs und Sheffrin 2010). Im Fokus steht dabei meist, der Theorie der rationalen Wahl folgend, das Individuum und seine Handlungen: Unter welchen Umständen ist ein Mensch bereit, wie viel

Geld für welche Leistung zu bezahlen? Die gesellschaftlichen Strukturen, in denen diese Entscheidungen entstehen, werden dabei häufig ausgeblendet, erst jüngere Arbeiten versuchen die Entstehung dieser Präferenzen in ihren sozioökonomischen Kontext einzubetten und herauszuarbeiten, wie Menschen Umverteilung über den Staat wahrnehmen und einschätzen.

Grundsätzlich orientiert sich diese Arbeit am ersten Forschungszweig. Gleichzeitig fokussieren wir auch auf Fragen der Finanzierung, die bislang nur in wenigen Untersuchungen des ersten Stranges angesprochen wurde. Exemplarisch haben Bandau et al. (2017) für Deutschland bereits versucht diese Verbindung herzustellen. Ihre Arbeit wirft die Frage auf, wie angesichts eines breiten Zuspruchs in der Bevölkerung für einen Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Leistungen die Finanzierung dieses Ausbaus nach Ansicht der Bevölkerung gelingen soll. Die Studie zeigt, dass in Deutschland nur zwei Finanzierungsvorschläge, nämlich eine stärkere Besteuerung von Unternehmen und von Vermögen, gesellschaftliche Mehrheiten finden. Andere Vorschläge wie die Erhöhung der Einkommenssteuer oder der Sozialbeiträge werden dagegen von einer deutlichen Mehrheit abgelehnt. Interessanterweise kommen Bandau et al. (2017) bezüglich der Finanzierungspräferenzen zu einem ähnlichen Schluss wie die (bereits erwähnten) Studien zu den Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat im Allgemeinen: Nicht das ökonomische Eigeninteresse der Einzelnen oder sozioökonomische Kriterien prägen deren Finanzierungspräferenzen. Vielmehr sind diese Präferenzen von politischen Einstellungen und Gesellschaftsbildern geprägt, etwa den Einstellungen zu sozialer Ungleichheit oder den Erwartungen an den Wohlfahrtsstaat generell.

In diesem Beitrag interessiert zunächst die Zustimmung zum gegenwärtigen konservativen Wohlfahrtsstaat in der österreichischen Bevölkerung. Angesichts anhaltender Debatten über Kürzung versus Ausbau seiner Leistungen fragen wir, ob andere Wohlfahrtsstaatsmodelle – insbesondere das in skandinavischen Ländern dominierende sozialdemokratische Modell und das liberale Wohlfahrtsstaatsmodell – eine höhere oder niedrigere Zustimmung erfahren. Die Debatte rund um Ausbau bzw. Kürzung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen wird zudem häufig von Fragen nach der Finanzierung des Sozialstaates und der Umverteilung durch ihn begleitet. Offen ist jedoch noch, in welchen Bereichen ein Ausbau bzw. eine Reduktion von der Bevölkerung befürwortet wird und wie ein etwaig gewünschter Ausbau ihrer Ansicht nach finanziert werden soll. Auch diesen Aspekten geht der vorliegende Beitrag nach.

Wir gehen davon aus, dass sich in Österreich grundsätzlich ein ähnliches Bild wie in Deutschland zeigt. Aufgrund des relativ gut ausgebauten Sozialstaates erwarten wir eine große Zustimmung zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen in der österreichischen Bevölkerung. Konkret erwarten

wir eine deutlich größere Zustimmung zu als Ablehnung von sozialstaatlichen Leistungen (These 1). Wir erwarten auch, dass sich die Befragten eher einen Ausbau und eben keinen Rückbau des Sozialstaates wünschen (These 2). Darüber hinaus gehen wir davon aus, dass subjektive Wahrnehmungen (wie die Erwartungen an den Sozialstaat oder die Einstellungen zu sozialer Ungleichheit) die Einstellungen zum Sozialstaat und seiner zukünftigen Finanzierung prägen, der Einfluss von individuellen (z.B. soziodemographischen) Charakteristika hingegen nur marginal relevant ist (These 3). Außerdem erwarten wir auch für Österreich hinsichtlich der zukünftigen Finanzierung des Sozialstaates Mehrheiten für die Erhöhung/Einführung von Vermögens-, Erbschafts- oder Unternehmenssteuern und keine Mehrheiten für die Erhöhung bestehender Finanzierungsformen wie der SV-Beiträge oder der Einkommenssteuer (These 4).

3. Methode und Operationalisierung

Wir haben im August und September 2018 in Österreich lebende Menschen über ihre Einstellungen zum Erhalt bzw. Ausbau sozialstaatlicher Leistungen sowie unterschiedliche Varianten der sozialstaatlichen Finanzierung im Rahmen einer repräsentativen Umfrage (computergestützte telefonische Interviews (CATI) und Onlinebefragung, $n = 1000$) befragt. Der Fragebogen war an die erwähnte Arbeit von Frank Bandau et al. (2017) angelehnt. In diesem Kapitel erklären wir zunächst die Operationalisierung der Zustimmung zu Wohlfahrtsstaatsregimen und die zentralen verwendeten Konzepte bzw. Variablen (a–c). Wir skizzieren weiters unsere methodischen Ansätze zur Beantwortung der Forschungsfragen und zur Überprüfung der Thesen 1 bis 4 (d).

a) Messung der Präferenzen für verschiedene Wohlfahrtsstaatsregime

Unsere Messung der Präferenzen für verschiedene Wohlfahrtsstaatsregime baut auf der Typologie von Wohlfahrtsstaaten nach Esping-Anderesen (1990) auf. Dieses von uns herangezogene einfachste Modell unterscheidet zwischen einem sozialdemokratischen, einem konservativen und einem liberalen Wohlfahrtsstaatsregime.² Diese stilisierende Typologie war in den letzten Jahrzehnten Gegenstand anhaltender Kritik und Debat-

² Die Kategorisierung der Länder ergibt sich aus dem Ausmaß der Dekommodifizierung, der Bedeutung des Wohlfahrtsstaates bei der Veränderung bzw. Erhaltung der gegebenen sozialen Stratifikation und der relativen Bedeutung des Staates, des privaten Bereiches und des Non-Profit-Sektors als Hervorbringer von sozialer Wohlfahrt.

ten (siehe etwa Pierson 1998; Arts und Gelissen 2002). Die Diskussionen bezogen sich insbesondere auf das Fehlen der südeuropäischen Länder und anderer Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen in der ursprünglichen Analyse von Esping-Andersen (1990) sowie auf die Geschlechtsblindheit der Typologie und ihrer Grundlagen; kritisiert wurden zudem Esping-Andersens Fokus auf die klassischen Bereiche der Sozialversicherung und der fehlende Blick auf andere Bereiche des Wohlfahrtsstaates (etwa Bildung und das Gesundheits- und Pflegesystem im weiteren Sinne). Diese Debatten haben sich überwiegend in der ländervergleichenden Wohlfahrtsstaats- und Sozialpolitikforschung entfaltet und zu vielfältigen Erweiterungen geführt.

Da dieser Beitrag auf Österreich fokussiert und wir uns für die Zustimmung zu den Modellen in ihrer – im theoretischen Sinne – idealen Ausprägung interessieren, arbeiten wir jedoch in weiterer Folge mit dem einfachen Modell, das lediglich zwischen sozialdemokratischen, konservativen und liberalen Wohlfahrtsstaaten unterscheidet. Das sozialdemokratische Regime ist insbesondere durch universell zugängliche und vergleichsweise hohe Leistungen, einen interventionistischen Staat und eine ausgeprägte Einkommensumverteilung charakterisiert. Im liberalen Regime sind staatliche Leistungen minimal, der Zugang zu Leistungen ist stark reglementiert, die Verantwortung für die Absicherung gegen Lebensrisiken wird in erster Linie beim Individuum verortet. Im konservativen Modell spielt die Absicherung über die Familie eine große Rolle, Leistungen sind an das (Erwerbs-)Einkommen gebunden und auf den Erhalt sozialer Hierarchien ausgerichtet.

Da diese Modelle ein theoretisches Konstrukt sind und sich auf individueller Ebene durchaus Ambivalenzen in der Zustimmung zu den Modellen ergeben können, mussten die Befragten ($i = 1, \dots, N$) in fünf Politikfeldern ($k = 1, 2, 3, 4, 5$) ihre Zustimmung zu bzw. Ablehnung von stilisierten Aussagen bzw. Konzepten je Wohlfahrtsstaatsregime ($j = 1, 2, 3$) ausdrücken. Die Befragten bewerteten in jedem Politikfeld drei Aussagen, die jeweils einem der drei Wohlfahrtsstaatsregime zuzuordnen sind.³

Die fünf Politikfelder sind Pensionen, Pflege, Gesundheit, Arbeitslosenunterstützung und Kinderbetreuung. Diese Auswahl basiert auf deren Prominenz im öffentlichen Diskurs (Kinderbetreuung) und deren zentraler Rolle im Versicherungssystem des österreichischen Wohlfahrtsstaates

³ Im Politikfeld Pensionen waren dies bspw. die folgenden drei Aussagen: a) Alle Menschen in Österreich sollen eine staatliche Mindestpension erhalten. Unabhängig davon wie viel der Partner/die Partnerin oder sie selbst vorher verdient haben. (sozialdemokratisches Regime); b) Die Höhe der Pension soll sich vor allem danach richten, wie lange und in welcher Höhe jemand in die staatliche Pensionsversicherung einbezahlt hat. (konservatives Regime); c) Die Menschen sollen selbst ausreichend private Vorsorge für das Alter betreiben. (liberales Regime).

Tabelle 1: Raster zur Messung der Präferenzen für den sozialdemokratischen/konservativen/liberalen Wohlfahrtsstaat

Politikfeld (k)	Wohlfahrtsstaatsregime (j)		
	Sozialdemokratisches Wohlfahrtsstaatsregime	Konservatives Wohlfahrtsstaatsregime	Liberales Wohlfahrtsstaatsregime
Pensionen	Alle Menschen in Österreich sollen eine staatliche Mindestpension erhalten. Unabhängig davon, wie viel der Partner/die Partnerin oder sie selbst vorher verdient haben.	Die Höhe der Pension soll sich vor allem danach richten, wie lange und in welcher Höhe jemand in die staatliche Pensionsversicherung einbezahlt hat.	Die Menschen sollen selbst ausreichend private Vorsorge für das Alter betreiben.
Pflege	Alle Menschen sollen einen Anspruch auf einen staatlich finanzierten Pflegeplatz haben.	Man sollte für die staatliche Pflegebetreuung teilweise/weitgehend selbst bezahlen, u.a. auch durch den Pflegeregress.	Die Menschen sollen selbst ausreichend private Pflegeversicherungen abschließen.
Gesundheit	Alle Menschen, die in diesem Land leben, sollen gleichen Anspruch auf die staatliche medizinische Versorgung haben.	Für staatliche Gesundheitsleistungen sollten von den Patienten und Patientinnen Selbstbehalte (z.B. Arztgebühren, Ambulanzgebühren) eingehoben werden.	Die staatliche Krankenversicherung sollte nur grundlegende Gesundheitsleistungen bereitstellen. Darüber hinaus sollen sich die Menschen über eine private Krankenversicherung absichern.
Arbeitslosenunterstützung	Alle Arbeitslosen sollten einen Pauschalbetrag erhalten, unabhängig davon wie lange sie vorher erwerbstätig waren oder wie viel sie in die gesetzliche Arbeitslosenversicherung einbezahlt haben.	Die Höhe des Arbeitslosengeldes soll sich ausschließlich danach richten, wie lange und in welcher Höhe ein Arbeitsloser bzw. eine Arbeitslose zuvor Beiträge in die Arbeitslosenversicherung einbezahlt hat.	Arbeitslose sollen nur dann Geld vom Staat erhalten, wenn sie ihren Lebensunterhalt nicht aus Gespartem bestreiten können, ihnen Armut droht.
Kinderbetreuung	Die Betreuung in den Kindergärten sollte in ganz Österreich (inklusive Nachmittag) kostenlos sein.	Die Eltern sollten teilweise selbst für die Kinderbetreuung aufkommen. Es ist daher in Ordnung, wenn der Staat einen Beitrag von den Eltern einhebt.	Für die Betreuung der Kinder sollen Eltern privat aufkommen. Die Familienbeihilfe ist als Unterstützung für Eltern ausreichend.

(Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit). Die Grundlage für unsere Messung der Präferenzen für verschiedene Wohlfahrtsstaatsregime sind folglich 15 Fragen ($k * j = 15$). Jeder Aussage in Tabelle 1 entspricht eine Frage im Fragebogen. Die RespondentInnen konnten jeder Aussage *völlig, teilweise, eher nicht, oder gar nicht* zustimmen (4-Punkte-Likert-Skala).⁴ Um Falschangaben und Messfehler zu reduzieren, wurde die Reihenfolge der den Regimen entsprechenden stilisierten Aussagen je Politikfeld und bei jeder RespondentIn randomisiert. Wir analysieren den Einfluss individueller Charakteristika, politischer Einstellungen und Wahrnehmungen von Ungleichheit auf die Zustimmung zu bzw. Ablehnung von jedem der drei Wohlfahrtsstaatsregime. Daher haben wir die k -Antworten je Regime j für

⁴ Unabhängig davon, wie die Sozialpolitik in Österreich derzeit gestaltet ist, haben Menschen ja *grundsätzliche Vorstellungen* und Meinungen darüber, wie eine gute Sozialpolitik gestaltet sein sollte. Ich lese Ihnen jetzt eine Reihe von Aussagen vor. Sagen Sie mir bitte, ob Sie der jeweiligen Aussage (i) völlig zustimmen (ii) teilweise zustimmen (iii) eher nicht zustimmen (iv) gar nicht zustimmen.

jede befragte Person aggregiert, das heißt, wir erklären die völlige/teilweise/eher nicht/gar nicht vorhandene Zustimmung zu jedem Regime. Konkret haben wir für jeden und jede RespondentIn je Regime eine binäre Variable gebildet. Diese nimmt den Wert 1 ([vollständige] Zustimmung) an, wenn in den k -Feldern die völlige und teilweise Zustimmung überwiegt, und den Wert 0 (eher nicht/gar nicht vorhandene Zustimmung), wenn die Ablehnung des Modells überwiegt.

Üblicherweise wird die Zustimmung zu einzelnen Wohlfahrtsstaatsregimen in Befragungen sehr abstrakt abgefragt („Soll der Staat, die Familie oder der Markt für sozialstaatliche Leistungen aufkommen?“). Wir haben uns für diese detaillierte Matrix in einzelnen Politikfeldern entschieden, um an den unmittelbaren Lebenserfahrungen von Menschen anzudocken und weil wir uns dadurch eine konkretere Quantifizierung der Präferenzen erwartet haben. Darüber hinaus war unser Ziel explizit *nicht* herauszufinden, ob die Befragten wissen, wie das Sozialsystem in den einzelnen Politikfeldern tatsächlich aufgebaut ist, sondern ihre Zustimmung bzw. Ablehnung und Wünsche abzufragen. Wir können auf Basis dieser Matrix zudem Ambivalenzen in den Einstellungen (etwa Zustimmung zu einem sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaatsmodell bei der Arbeitslosenversicherung und Zustimmung zum konservativen Modell im Bereich der Kinderbetreuung) einfangen. Es gab stets auch die Möglichkeit der Enthaltung, wenn RespondentInnen in einem Politikfeld keine Meinung/Erfahrung vorweisen konnten/wollten.

b) Möglichkeiten der Finanzierung eines Ausbaus des Wohlfahrtsstaates

Ein zweiter zentraler Bereich unserer Analyse sind die Präferenzen zur Finanzierung des Wohlfahrtsstaates. Auch diese messen wir anhand der Zustimmung zu bzw. Ablehnung von verschiedenen Finanzierungsvorschlägen. Die RespondentInnen sollten wiederum mehreren Maßnahmen *voll und ganz, eher, eher nicht, oder überhaupt nicht* zustimmen. Diese Finanzierungsvorschläge sind:

- Erhöhung der Lohn- und Einkommenssteuer
- Erhöhung der Beiträge zur Sozialversicherung
- höhere Steuern auf große Vermögen
- Einführung einer Erbschaftssteuer
- höhere Steuern auf Grundstücke und Immobilien
- Kürzung von Leistungen in den Sozialversicherungen und bei öffentlichen Dienstleistungen
- höhere Steuern für Unternehmen
- Kürzungen bei der Verwaltung
- öffentliche Leistungen nur für österreichische StaatsbürgerInnen

Diese exemplarischen Finanzierungsformen bilden einerseits tatsächliche Formen der Finanzierung ab und greifen andererseits öffentliche und politische Diskurse rund um die zukünftige Finanzierung von Leistungen auf. Auf der einen Seite stehen Finanzierungsoptionen über die Einführung höherer oder neuer Steuern mit (potentiell) verschiedenen Verteilungswirkungen, auf der anderen Seite Finanzierungsoptionen über Leistungskürzungen, die Einschränkung des Kreises der Anspruchsberechtigten und/oder die Kürzung des Verwaltungsaufwandes. Auch hier stand nicht das Wissen über die tatsächliche oder eine realistische Einschätzung der Finanzierung (eines Ausbaus) sozialstaatlicher Leistungen im Zentrum, sondern es ging uns vielmehr um die Verbreitung bestimmter Einstellungen zu diskutierten Finanzierungsoptionen.

c) Sonstige Variablen

Um ein umfassendes Bild von den Einstellungen zum Sozialstaat und zu dessen Finanzierung zu gewinnen, beinhaltete der Fragebogen eine Reihe von Fragen i) zur Verortung der Verantwortung für die Absicherung gegen Lebensrisiken und Bereitstellung bzw. Finanzierung sozialer Infrastrukturen im privaten bzw. öffentlichen Bereich, ii) zur Wahrnehmung von Ungleichheit, iii) zum individuellen Gefühl der Absicherung durch den Sozialstaat, iv) zu den Wünschen nach seiner Stärkung und v) eine breite Palette an demographischen und sozioökonomischen Charakteristika und Variablen zur Verortung der RespondentInnen in politischen Milieus.

d) Methodische Herangehensweise

Wir arbeiten mit deskriptiven Statistiken, Regressions- und Zerlegungsmethoden. Anhand logistischer Regressionen quantifizieren wir den Einfluss von individuellen Charakteristika und Einstellungen auf die Präferenzen für die Wohlfahrtsstaatsmodelle. Wir schätzen diese Modelle anhand der De-facto-Standardmethode Maximum-Likelihood⁵. Die abhängige Variable (Y_i) dieser Modelle ist eine binäre Variable, diese wird entsprechend folgendem Grundmodell geschätzt:

$$\Pr(Y_i = 1 | z) = G(\beta_0 + \beta_1 X_i + \varepsilon_i)$$

Dabei ist $G(z)$ die kumulative Verteilungsfunktion der logistischen Verteilung $\left(G(z) = \frac{\exp(z)}{1 + \exp(z)}\right)$, welche Werte zwischen 0 und 1 annimmt. Wir stellen also sicher, dass die geschätzte Wahrscheinlichkeit der abhängigen

⁵ Das heißt, wir definieren die Dichtefunktion von Y_i konditional auf z_i als $f(y|z_i, \beta) = G(z_i, \beta)^y [1 - G(z_i, \beta)^{(1-y)}]$ für alle Y_i zwischen 0 und 1.

Variable Y_i nicht über oder unter dem Wert von 0 bzw. 1 liegt. Wir nehmen an, dass der Fehlerterm ε_i einen Mittelwert von 0 und eine konstante Varianz hat. X ist die Matrix der abhängigen Variablen und β_1 der dazugehörige Vektor mit den unbekanntem Koeffizienten, die wir ebenso wie den Interzept (β_0) schätzen. Wir stellen die Ergebnisse dieser Regressionen in Form von durchschnittlichen marginalen Effekten (AME) dar. Diese Effekte geben die durchschnittliche Änderung in der Wahrscheinlichkeit an, dass die abhängige Variable wahr ist, also den Wert 1 annimmt. Zudem bestimmen wir den Beitrag jeder einzelnen Variable der Matrix X zur Erklärungskraft des gesamten Modells anhand einer Dekompositionsmethode. Dadurch können wir die Frage beantworten, ob demographische Merkmale (z.B. Alter und Geschlecht) relativ wichtiger sind als etwa politische Einstellungen. Grundgesamtheit ist die Wohnbevölkerung Österreichs ab 18 Jahren. Alle Ergebnisse sind nach Alter, Geschlecht, Bundesland, Einkommenskategorien und Eigentum am Hauptwohnsitz gewichtet. Wir haben die von uns berechneten Gewichte so eingeschränkt, dass Extremwerte an den Rändern der Verteilung der Gewichte vermieden werden. Wir erklären zunächst die Zustimmung zum sozialdemokratischen, konservativen und liberalen Modell des Wohlfahrtsstaates gesondert anhand individueller Charakteristika, politischer Einstellungen und der Wahrnehmung des Sozialstaates sowie der Ungleichheit. Anschließend stellen wir ausgewählte Ergebnisse zu den Präferenzen in Bezug auf den Ausbau des Sozialstaates und auf dessen Finanzierung vor.

4. Ergebnisse

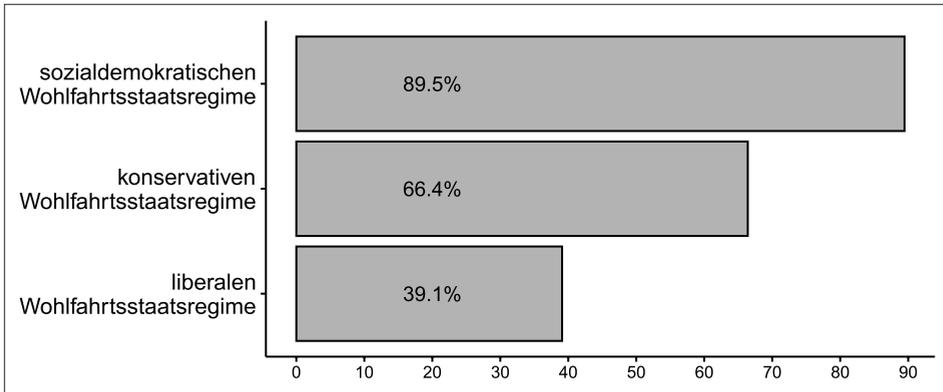
a) Welches Wohlfahrtsstaatsmodell wird präferiert?

Wie die bereits zitierten Studien zu den Einstellungen zum Sozialstaat in Österreich sehen auch wir eine sehr breite Zustimmung zu sozialstaatlichen Leistungen: In Österreich wünschen sich unseren Daten zufolge sogar rund 90%⁶ der Befragten eine Ausweitung des Sozialstaates in Richtung eines sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaates nach skandinavischem Vorbild (siehe Graphik 1). Im Kern dieses Modelles steht die Idee, dass der Staat in allen sozialen Bereichen großzügige Leistungen bereitstellt, und zwar für alle EinwohnerInnen. Die Literatur über Wohlfahrtsstaatsregime charakterisiert den österreichischen Sozialstaat meist als ein konservatives Wohlfahrtsstaatsmodell. Dieses ist mit einer Zustimmung

⁶ Jeder und jede RespondentIn wurde als einem Modell „zustimmend“ charakterisiert, wenn über die fünf Politikfelder hinweg die Antwortmöglichkeiten *stimme völlig zu* und *stimme teilweise zu* (im Vergleich zu *stimme eher nicht zu*, *stimme gar nicht zu* und *keine Angabe*) überwogen.

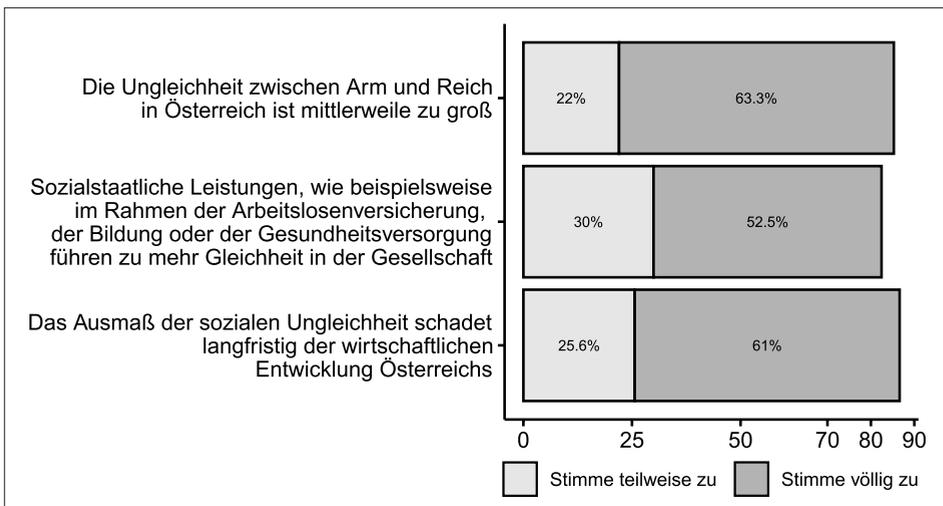
von 66% allerdings erst die zweite Wahl der Befragten. Das liberale Wohlfahrtsstaatsmodell wird gar nur von 39% befürwortet.

Graphik 1: Zustimmung zu den Wohlfahrtsstaatsmodellen (in %)



Daten: Befragung „Einstellungen zum Sozialstaat und seiner Finanzierung“, 2018, n = 1000. Die Abbildung zeigt den Bevölkerungsanteil in der Zustimmung zum liberalen/konservativen/sozialdemokratischen Wohlfahrtsregime in den Dimensionen Pensionen, Pflege, Gesundheit, Arbeitslosigkeit und Kinderbetreuung.

Graphik 2: Einstellungen zu sozialer Ungleichheit (völlige/teilweise Zustimmung in %)



Daten: Befragung „Einstellungen zum Sozialstaat und seiner Finanzierung“, 2018, n = 1000. „Ich nenne Ihnen jetzt einige Aussagen zu den Unterschieden zwischen Reich und Arm in Österreich. Sagen Sie mir bitte jeweils, ob Sie diesen Aussagen (i) völlig zustimmen, (ii) teilweise zustimmen, (iii) eher nicht zustimmen, (iv) gar nicht zustimmen, (x) weiß nicht, (xx) keine Angabe.“

Diese ausgeprägte Zustimmung zum sozialdemokratischen Modell könnte unter anderem an der hohen wahrgenommenen sozialen Ungleichheit im Land liegen. 85% der Befragten stimmen dieser Aussage zu: „Die Ungleichheit zwischen Arm und Reich ist in Österreich mittlerweile zu groß.“ Die überwiegende Mehrheit der Befragten (83%) ist auch der Ansicht, dass der Sozialstaat für mehr Gleichheit sorgt (siehe Graphik 2).

Gleichzeitig fühlt sich ein Großteil der Bevölkerung von den sozialstaatlichen Leistungen gut abgedeckt und assoziiert daher wohl positive Bilder mit dem Sozialstaat. So fühlen sich rund 77% bei Krankheit, 74% bei Arbeitslosigkeit, 67% im Alter und 67% bei akutem Pflegebedarf (eher) gut abgesichert (siehe Graphik A.1 in Anhang 1).

b) Womit hängt die Zustimmung zu den Wohlfahrtsstaatsmodellen zusammen?

Wie schon in den zitierten Studien zu den Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat zeigen auch die Ergebnisse unserer multivariaten Analyse, dass der Einfluss individueller soziodemographischer Charakteristika auf die Wohlfahrtsstaatspräferenzen eher gering ist (siehe Tabelle 2, R^2 von 2%–4%). Doch der Einfluss des formalen Bildungsniveaus wird ersichtlich: So sind Personen mit Hochschulabschluss deutlich häufiger für ein sozialdemokratisches Modell als jene mit geringerem formalem Bildungsabschluss. Das liberale Modell wird demgegenüber von ihnen weniger befürwortet. Dieser „Bildungseffekt“ ist ein durchaus üblicher Befund in der Einstellungsforschung (Hartmann und Wakenhut 1996): Je höher das formale Bildungsniveau, desto eher antworten die Befragten politisch linksgerichtet. Spannend ist auch, dass in den multivariaten Auswertungen das liberale Modell signifikant häufiger von Personen befürwortet wird, die älter als 60 Jahre sind. Von Menschen mit Migrationshintergrund und Personen, die nicht Mitglied bei einer Gewerkschaft sind, wird dieses eher abgelehnt. Weiters stimmen Menschen, die Eigentum an ihrem Hauptwohnsitz haben, eher dem konservativen Wohlfahrtsstaat zu und lehnen den Sozialstaat sozialdemokratischer Ausprägung eher ab.

Auch in unserer Umfrage zeigt sich, dass die Verankerung in politischen Milieus eine entscheidende Determinante bei der Zustimmung zu bzw. Ablehnung von einem Wohlfahrtsstaatsmodell ist (siehe Tabelle 3). Jene, die sich politisch eher in der Mitte oder rechts verorten, befürworten das sozialdemokratische Modell signifikant weniger wahrscheinlich und das konservative bzw. liberale Modell signifikant wahrscheinlicher als jene, die sich politisch links sehen.

Hier zeigt sich auch ein klarer Zusammenhang zwischen der Verortung der Verantwortung für die Absicherung gegen Lebensrisiken im privaten bzw. öffentlichen Bereich und den befürworteten Wohlfahrtsstaatsregimen:

Tabelle 2: Modell 1.A: Erklärungsfaktoren für Zustimmung zu Wohlfahrtsstaatsmodellen – Individuelle Charakteristika

	Abhängige Variable: Zustimmung zum		
	konservativen Sozialstaat	sozial-demokratischen Sozialstaat	liberalen Sozialstaat
Altersgruppe: 18–29 Jahre (Ref.)			
Altersgruppe: 30–39 Jahre	0,08 (0,06)	–0,00 (0,06)	0,06 (0,07)
Altersgruppe: 40–49 Jahre	–0,02 (0,07)	–0,03 (0,07)	–0,05 (0,07)
Altersgruppe: 50–59 Jahre	–0,00 (0,06)	–0,03 (0,06)	0,06 (0,07)
Altersgruppe: >60 Jahre	0,04 (0,06)	–0,08 (0,06)	0,20 (0,07)
Geschlecht: männlich (Ref.)			
Geschlecht: weiblich	–0,06 (0,04)	–0,01 (0,03)	–0,03 (0,04)
Bildung: Pflichtschule/Lehre (Ref.)			
Bildung: Matura	–0,11 (0,06)**	0,04 (0,03)	–0,03 (0,05)
Bildung: Hochschule	0,03 (0,05)	0,09 (0,03)***	–0,16 (0,05)***
Migrationshintergrund: nein (Ref.)			
Migrationshintergrund: ja	–0,03 (0,05)	0,01 (0,04)	–0,10 (0,05)**
Eigentum am Hauptwohnsitz: nein (Ref.)			
Eigentum am Hauptwohnsitz: ja	0,11 (0,04)**	–0,06 (0,03)**	0,05 (0,04)
Äquivalisiertes Haushaltseinkommen	0,00 (0,00)	–0,00 (0,00)***	0,00 (0,00)
Gewerkschaftsmitglied: nein (Ref.)			
Gewerkschaftsmitglied: ja	–0,08 (0,04)*	–0,08 (0,03)***	–0,16 (0,04)***
Erfahrung Prekariat: nein (Ref.)			
Erfahrung Prekariat: ja	–0,02 (0,04)	–0,01 (0,03)	–0,04 (0,04)
N	648	662	639
Log Likelihood	–423,69	–223,80	–413,91
AIC	873,39	473,60	853,81
BIC	931,55	532,04	911,79
R ² (Tjur)	0,036	0,029	0,041

*** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$

Die Tabelle zeigt die durchschnittlichen marginalen Effekte der logistischen Regressionen. R²: Determinationskoeffizient nach Tjur (2009) für Generalisierte Lineare Modelle für binäre Variablen.

Jene, die diese Verantwortung (deutlich) überwiegend oder nur beim Staat sehen, sind eher für das sozialdemokratische Modell als jene, deren Meinung nach das überwiegend eine private Aufgabe ist.

Spannend ist weiters der Befund, dass diejenigen, die angeben, den Sozialstaat in all seinen Dimensionen zu brauchen, signifikant eher für ein sozialdemokratisches Modell sind als diejenigen, die angeben, ihn nicht zu brauchen. Dementsprechend geht die Wahrnehmung einer guten Absicherung auch mit einer höheren Wahrscheinlichkeit einher, das sozialdemokratische Modell zu befürworten, und das Gefühl, kaum abgesichert zu sein, mit einer niedrigeren Wahrscheinlichkeit, ein liberales Modell gutzuheißen.

Auch die Wahrnehmung von Ungleichheit hat einen entscheidenden Einfluss auf das präferierte Wohlfahrtsstaatsmodell (siehe Tabelle A1 im Anhang). Jene, die die soziale Ungleichheit als zu groß oder als problema-

Tabelle 3: Modell 1.B: Erklärungsfaktoren für Zustimmung zu Wohlfahrtsstaatsmodellen – Politische Einstellungen und Wahrnehmung des Sozialstaates

	Abhängige Variable: Zustimmung zum		
	konservativen Sozialstaat	sozial-demokratischen Sozialstaat	liberalen Sozialstaat
Politisches Milieu: links (Ref.)			
Politisches Milieu: Mitte	0,13 (0,04)***	-0,12 (0,03)***	0,19 (0,04)***
Politisches Milieu: rechts	0,20 (0,04)***	-0,40 (0,10)***	0,32 (0,05)***
Absicherung gegen Lebensrisiken: nur privat (Ref.)			
Absicherung gegen Lebensrisiken: überwiegend Staat	-0,09 (0,23)	0,09 (0,04)**	-0,19 (0,12)
Absicherung gegen Lebensrisiken: deutlich überwiegend Staat	-0,19 (0,15)	0,23 (0,11)**	-0,23 (0,14)
Absicherung gegen Lebensrisiken: nur Staat	-0,32 (0,21)	0,11 (0,04)***	-0,27 (0,10)***
Wahrnehmung der Absicherung durch Sozialstaat:			
gar nicht abgesichert (Ref.)			
kaum abgesichert	-0,05 (0,06)	0,05 (0,03)*	-0,25 (0,05)***
gut abgesichert	0,08 (0,06)	0,09 (0,04)**	-0,08 (0,06)
umfassend abgesichert	-0,02 (0,07)	0,05 (0,03)	-0,05 (0,07)
Ich brauche gar keinen Sozialstaat (Ref.)			
Ich brauche den Sozialstaat kaum	0,02 (0,12)	-0,08 (0,09)	0,18 (0,16)
Ich brauche den Sozialstaat	-0,01 (0,11)	-0,00 (0,06)	0,08 (0,13)
Ich brauche den Sozialstaat in allen Dimensionen	-0,17 (0,13)	0,09 (0,04)**	0,03 (0,14)
N	924	958	916
Log Likelihood	-622,19	-331,48	-665,69
AIC	1.268,39	686,97	1.355,38
BIC	1.326,33	745,35	1.413,22
R ² (Tjur)	0,087	0,094	0,080

*** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$

Die Tabelle zeigt die durchschnittlichen marginalen Effekte der logistischen Regressionen. R²: Determinationskoeffizient nach Tjur (2009) für Generalisierte Lineare Modelle für binäre Variablen.

tisch für die Wirtschaft ansehen oder dem Sozialstaat die Kompetenz zur Umverteilung zugestehen, befürworten signifikant wahrscheinlicher den Sozialstaat sozialdemokratischer Ausprägung. Gleichzeitig sind jene Befragte, denen das aktuelle Ausmaß sozialer Ungleichheit zu groß ist, auch weniger wahrscheinlich für ein liberales oder konservatives Modell.

Anhand einer Zerlegung der erklärten Varianz der Modelle können wir feststellen, wie relativ wichtig einzelne Faktoren – etwa das Alter oder die Wahrnehmung der Ungleichheit als zu groß – für die wohlfahrtsstaatlichen Präferenzen sind, dies jedoch unabhängig von ihrer statistischen Signifikanz. So können individuelle und strukturelle Faktoren gemeinsam und relational betrachtet werden. Tabelle 4 zeigt die drei wichtigsten Einflussgrößen für die Zustimmung zum konservativen, sozialdemokratischen und liberalen Sozialstaat. Die Zahlen in Klammer sind der relative Beitrag der einzelnen Variablen zur erklärten Varianz eines Modelles, das alle Faktoren der Modelle 1.A bis 1.C beinhaltet. Für alle drei Modelle ist die Selbstverortung in politischen Milieus unter den entscheidenden Determinanten. Aber auch die wahrgenommene Absicherung durch den Sozialstaat und

das Gefühl, auf diesen angewiesen zu sein, sind relativ wichtig. Weniger wichtig sind (mit Ausnahme des Alters für das liberale Modell) soziodemographische Merkmale, wie das Geschlecht und der Migrationshintergrund.

Tabelle 4: Relative Wichtigkeit einzelner Faktoren

Die drei wichtigsten Einflussfaktoren		
Konservativer Sozialstaat	Sozialdemokratischer Sozialstaat	Liberaler Sozialstaat
<ul style="list-style-type: none"> • Ich brauche den Sozialstaat (20%) • politisches Milieu (20%) • Wahrnehmung der Absicherung (11%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ich brauche den Sozialstaat (20%) • politisches Milieu (20%) • Staat/privat (13%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Alter (18%) • Wahrnehmung der Absicherung (11%) • politisches Milieu (20%)

c) Womit hängt die Wahrnehmung sozialer Ungleichheit zusammen?

In der Erklärung für die Wahrnehmung von Ungleichheit ist das Bild weniger stimmig. Im multivariaten Modell zeigen sich zwar einzelne Einflussfaktoren, diese sind aber bei den einzelnen Aussagen nicht einheitlich, und die Erklärungskraft der Modelle ist mit R^2 von 1–6% sehr niedrig (siehe Tabelle A.2).

Jene, die ihre subjektive wirtschaftliche Situation als (sehr) gut einschätzen, sind weniger wahrscheinlich der Ansicht, dass Ungleichheit der Wirtschaft schadet, als jene, die ihre Situation als (eher) schlecht einschätzen. Interessant ist jedenfalls, dass Frauen im Vergleich zu Männern signifikant weniger oft davon überzeugt sind, dass der Sozialstaat Ungleichheit reduziert. Wir vermuten in der relativ prekären Lebenssituation von Frauen eine Erklärung dafür: Sie werden im Durchschnitt schlechter bezahlt als Männer und sind häufiger armuts- und ausgrenzungsgefährdet. Der (Sozial-)Staat gleicht die ökonomischen Benachteiligungen von Frauen zum Teil nicht aus, zum Teil verstärkt er sie aufgrund der Erwerbszentriertheit des Versicherungssystems noch. Das gilt etwa für die an das Einkommen gekoppelte Nettoersatzrate beim Arbeitslosengeld oder für die sich an den Lebenseinkommen orientierende Alterspension.

Ein Blick auf den Zusammenhang zwischen präferiertem Wohlfahrtsstaatsmodell und den Einstellungen zu sozialer Ungleichheit zeigt die weiter oben bereits vermuteten klaren Zusammenhänge insbesondere beim sozialdemokratischen Modell auf: Jene, bei denen das sozialdemokratische Sozialstaatsmodell großen Zuspruch findet, sind eher der Ansicht, dass die Ungleichheit zu groß ist, dass sie der Wirtschaft schadet und durch den Sozialstaat reduziert wird. Menschen, die eher vom bestehenden konservativen Modell oder dem liberalen Modell überzeugt sind, sind demgegenüber signifikant weniger wahrscheinlich der Ansicht, dass die Ungleichheit in Österreich zu groß ist.

Hinsichtlich der Zugehörigkeit zu politischen Milieus, der Wahrnehmung

der eigenen Absicherung durch den Sozialstaat, des Spannungsfeldes zwischen privater und öffentlicher Absicherung und des Gefühls, den Sozialstaat zu brauchen, finden wir wenig signifikante Zusammenhänge. Es sticht jedoch hervor, dass Menschen, die sich politisch in der Mitte oder rechts verorten, dem Sozialstaat generell eine niedrige bzw. keine Umverteilungskompetenz zusprechen (siehe Tabelle A.3 im Anhang).

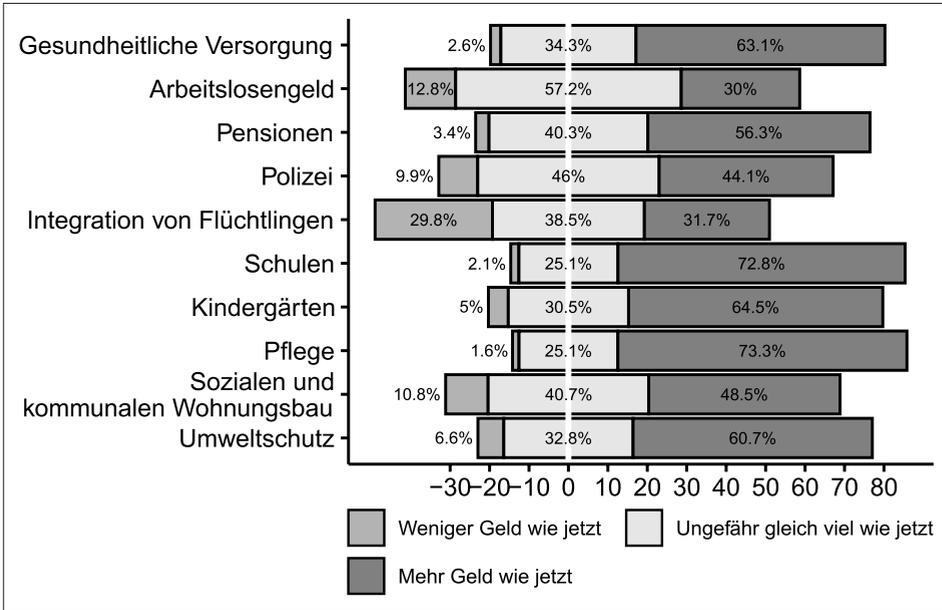
d) Wo soll es einen Ausbau sozialstaatlicher Leistung geben?

Die große Zustimmung zum sozialdemokratischen Modell führt auch dazu, dass nach Ansicht der Befragten in einigen Bereichen des österreichischen Sozialstaates Verbesserungsbedarf besteht, dies besonders im Bildungsbereich und in der Kinderbetreuung: Rund 73% der Befragten wünschen sich eine bessere Finanzierung im Bereich der Schulen, und rund 65% sind für einen Ausbau der Kinderbetreuungsangebote. 56% sind für eine bessere Finanzierung der Alterspensionen, 61% für mehr Geld für den Umweltschutz. Die geringste Zustimmung gibt es für eine bessere Finanzierung der Integrationsbemühungen: Nur 32% der RespondentInnen sind für mehr Geld für die Integration von Geflüchteten. Dies lässt sich möglicherweise mit dem Erhebungszeitraum (Sommer 2018) erklären. Ein halbes Jahr zuvor war in Österreich eine rechtskonservative Regierung angelobt worden, die die Migrations-/Integrationsproblematik besonders stark zum Thema machte (Horvath 2018). In Summe zeigt sich jedoch über alle Kategorien, dass der Anteil jener, die einen Ausbau wünschen, größer ist als der Anteil jener, die eine Kürzung wünschen. Mit dem aktuellen Leistungsangebot zufrieden sind je nach Bereich 25% (Schulen, Pflege) und 57% (Arbeitslosengeld).

Die von den Befragten genannten Ausbauwünsche lassen sich mit Blick auf den tatsächlichen Finanzierungsbedarf gut nachvollziehen (Feigl et al. 2020): Höhere Investitionen in frühkindliche Betreuung und schulische Bildung, um Aufstiegsmöglichkeiten für junge Menschen zu verbessern, werden seit Jahren von vielen AkteurInnen gefordert. Auch der häufige Wunsch nach einem Ausbau der Kinderbetreuung überrascht nicht, da allseits bekannt ist, dass es in den meisten Bundesländern viel zu wenige (Klein-)Kinderbetreuungsplätze gibt. Gerade im ländlichen Raum sind Kindergärten, deren Öffnungszeiten eine Vollzeitberufstätigkeit ermöglichen, selten. Als konservativer Wohlfahrtsstaat baut Österreich noch heute auf traditionelle Geschlechterstereotype. Um Eltern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu ermöglichen, ist es jedoch sinnvoll, das Angebot an Kinderbetreuungsplätzen zu vergrößern. Dies wäre auch ein Beitrag zu mehr Geschlechtergerechtigkeit, da Frauen bis heute den größten Teil der unbezahlten (Erziehungs-)Arbeit leisten.

Die hohe Zustimmung zu einem Ausbau der Leistungen in der Pflege

Graphik 3: Welche Bereiche staatlicher Leistungen sollten ausgebaut werden (in %)?



Daten: Befragung „Einstellungen zum Sozialstaat und seiner Finanzierung“, 2018, n = 1000. Frage: „Sagen Sie mir bitte für jeden der folgenden Bereiche, ob der österreichische Staat dafür deutlich mehr, etwas mehr, ungefähr gleich viel wie jetzt, etwas weniger oder deutlich weniger Geld ausgeben sollte ...“

spiegelt wohl die demographischen Entwicklungen der letzten Jahre wider. Die steigende Lebenserwartung geht mit einem erhöhten Betreuungsbedarf einher. Demgegenüber klafft jedoch eine große Lücke bei der Zahl der benötigten Pflegekräfte – allein in Österreich fehlen bis 2030 rund 76.000 Personen (Schmidt 2020).

Nicht zuletzt wird der Bereich des Umweltschutzes angesichts der drohenden Klimakatastrophe immer wichtiger. Bei der Bewältigung der Klimakrise muss es sowohl darum gehen, Klimaschutz sozial gerecht zu gestalten, als auch, über Formen einer nachhaltigen Sozialpolitik nachzudenken, die den Sozialstaat als klimapolitischen Akteur definiert (Fritz und Bohnenberger 2020). Es gilt sich mit Bereitstellungsformen von sozialen Leistungen, die klimaschützend wirken können, zu befassen sowie die Wachstumsabhängigkeit sozialer Sicherungssysteme zu hinterfragen.

Insbesondere in den Bereichen Pflege, Bildung, Kinderbetreuung und Umwelt wünschen sich viele Befragte also mehr sozialstaatliche Leistungen. Demgegenüber ist ein großer Teil der Bevölkerung (57%) mit der derzeitigen Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung zufrieden, nur 30% wollen eine Erhöhung (Achtung: Erhebungszeitraum 2018 liegt weit vor

der Covid-19-Krise). Das ist durchaus bemerkenswert, da die Nettoersatzrate bei Arbeitslosigkeit in Österreich mit rund 55 Prozent (für das Jahr 2019) im internationalen Vergleich eher niedrig ist. Darüber hinaus haben Langzeitarbeitslose in Österreich ein erhöhtes Armutsgefährdungsrisiko. Eine Erklärung könnte darin zu finden sein, dass unter den Befragten fast niemand arbeitslos war und neun von zehn Personen ihren Job ohnehin als sicher erachten, weshalb sie nicht das Gefühl haben, auf diese Leistung einmal angewiesen zu sein. Auch das gegenwärtig ausgeprägte Konkurrenzdenken und der Leistungsdiskurs können hier eine Rolle spielen (Schadauer et al. 2019): (Langzeit-)Arbeitslose werden vielfach mit Stigmata wie „Faulheit“ bzw. „eigene Schuld“ bedacht. Das zeigt sich unter anderem an der Zustimmung zu der ebenfalls in unserer Umfrage abgefragten Aussage „Es ist gerechtfertigt, wenn Menschen, die nicht ins Sozialsystem einzahlen, vom Staat weniger, als sie zum Überleben bräuchten, an Unterstützung bekommen“, die bei relativ hohen 49% lag.

Umstritten sind außerdem die Bereiche Integration, Polizei und Pensionen. Hier bilden sich wohl einige zentrale gesellschaftliche Auseinandersetzungen der letzten Jahre ab. So sind 56% für mehr Geld bei den Pensionen, aber 40% sind mit der Höhe der Ausgaben zufrieden. 44% wollen mehr Geld für die Polizei, aber 46% sind mit der Höhe zufrieden. Ein ähnliches Bild zeichnet sich auch beim Wohnbau ab: 48% wollen hier mehr Geld, 41% sind zufrieden.

Am stärksten gehen die Meinungen im Bereich der Integration auseinander. Hier wollen 32% mehr Geld ausgeben, 30% sind dagegen (39% sind mit der Höhe zufrieden). Dazu passend waren 53% der Befragten der Meinung, dass es sinnvoll wäre, öffentliche Leistungen nur österreichischen StaatsbürgerInnen zuzugestehen (47% waren dagegen). Die vielfach postulierten zwei „Lager“ zeigen sich in den Einstellungen zur Migration in Österreich also besonders deutlich (Hofmann 2019).

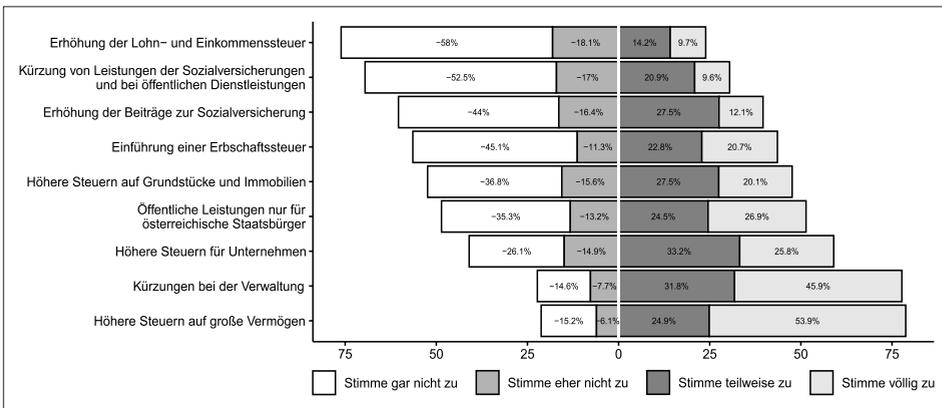
Generell stellen wir fest, dass Personen, die ein sozialdemokratisches Wohlfahrtsstaatsregime präferieren, auch eher für einen Ausbau der Leistungen in den beschriebenen Bereichen sind als Personen, denen dieses Modell nicht (so sehr) zusagt. Demgegenüber führt eine Neigung zum konservativen oder liberalen Modell eher dazu, keinen oder nur einen geringen Ausbau zu fordern.

e) Wie lässt sich der gewünschte Ausbau finanzieren?

Spannend ist nicht nur die Frage, welche Bereiche nach Ansicht der Befragten mehr gefördert werden sollen und welche nicht, sondern auch wie ein etwaiger Ausbau von Kinderbetreuung, Pflege oder Bildung finanziert werden kann. Dazu liefert die Befragung ebenfalls einige interessante Details. Insbesondere die höhere Besteuerung von großen Vermögen (79%)

und Unternehmen (59%) findet, wie bei Bandau et al. (2017), bei den Befragten großen Anklang (siehe Graphik 4). (Höhere) Erbschafts- und Immobiliensteuern werden zu 44% bzw. 47% befürwortet. Demgegenüber werden Erhöhungen der (eigenen) Beiträge über eine Erhöhung der Lohn- und Einkommenssteuer (24% Zustimmung) bzw. Kürzungen bei den Leistungen (31% Zustimmung) nicht gutgeheißen. Interessanterweise können sich knapp 40% eine Erhöhung der SV-Beiträge vorstellen.

Graphik 4: Gewünschte Finanzierungsformen beim Ausbau sozialstaatlicher Leistungen (in %)



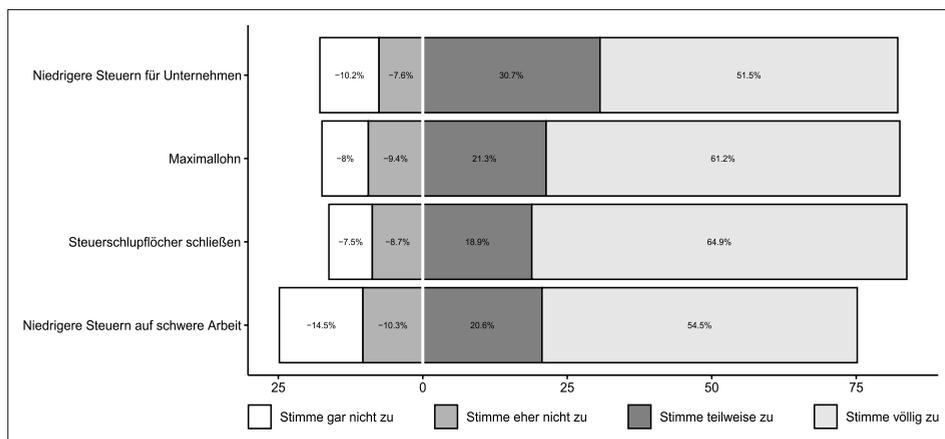
Daten: Befragung „Einstellungen zum Sozialstaat und seiner Finanzierung“, 2018, n = 1000. Frage: „Heute wird ja oft über Probleme bei der Finanzierung der sozialen Sicherung und öffentlicher Dienstleistungen diskutiert. Ich nenne Ihnen jetzt verschiedene Vorschläge, wie die Finanzierung des Sozialstaats ...“

Diesbezüglich zeigen sich Meinungsunterschiede insbesondere nach politischen Orientierungen. Politisch links stehende Personen sind überwiegend für eine Reichen- und Unternehmenssteuer (über 70%) und gegen Kürzungen der öffentlichen Leistungen (unter 25%). Politisch rechts stehende Befragte präferieren zwar Kürzungen der öffentlichen Leistungen (knapp unter 70%), sind aber mit knapper Mehrheit auch für Reichensteuern.

Weitere politische Forderungen, die zu mehr Gleichheit in der Gesellschaft führen und eine breitere Einnahmenbasis für den Sozialstaat schaffen könnten, wie eine Begrenzung von Löhnen bzw. Gehältern und Boni in Form eines Maximallohnes sowie das Schließen von Steuerschlupflöchern, werden von den Befragten ebenfalls überwiegend befürwortet (jeweils über 80% Zustimmung, Graphik 5). Niedrigere Steuern für Unternehmen, wenn diese dafür mehr Leute einstellen (siehe Fußnote 7) werden auch vom überwiegenden Teil der Befragten (teilweise) gutgeheißen, die Zustimmung zu niedrigeren Steuern für SchwerarbeiterInnen, insbeson-

dere für Nacht- und Wochenendarbeit, ist demgegenüber deutlich geringer.

Graphik 5: Einstellungen zu politischen Forderungen für mehr Gleichheit⁷ (in %)



Daten: Befragung „Einstellungen zum Sozialstaat und seiner Finanzierung“, 2018, $n = 1000$. Frage: „Nun haben wir noch ein paar Fragen zu aktuellen politischen Themen. Was ist Ihre Meinung? ...“

Die multivariate Analyse zeigt wiederum, dass die Erklärungskraft soziodemographischer Charakteristika recht gering ist (R^2 von 2%–7%, siehe Tabelle 5; die Ergebnisse für die weiteren Finanzierungsvorschläge analog zu den Tabellen 5 und 6 befinden sich im Anhang). Sieht man sich den Einfluss individueller wirtschaftlicher Kriterien in einer multivariaten Auswertung an, so zeigt sich, dass Personen ohne Eigentum eine geringere Wahrscheinlichkeit aufweisen, für Kürzungen und xenophobe Ausschlüsse zu sein und eher dafür sind, Lohnsteuer- und SV-Beiträge zu erhöhen. Wer die eigene wirtschaftliche Lage als gut einschätzt, präferiert zwar eher

⁷ Diese Graphik basiert auf folgenden Fragen: Nun haben wir noch ein paar Fragen zu aktuellen politischen Themen. Was ist Ihre Meinung? Sagen Sie mir bitte jeweils, ob Sie diesen Aussagen ...

- Die Abgaben für Unternehmen sollten gesenkt werden, wenn diese mehr Leute einstellen.
 - Es braucht eine Begrenzung von Maximallöhnen (z.B. bei Managergehältern), damit die soziale Ungleichheit nicht noch größer wird.
 - Steuerschluflöcher für Konzerne sollten geschlossen werden, auch wenn manche Unternehmen dann in andere Länder abwandern.
 - Menschen, die schwer arbeiten (z.B. in der Nacht, am Wochenende oder unter erhöhter körperlicher Anstrengung), sollten weniger Steuern zahlen.
- (i) völlig zustimmen, (ii) teilweise zustimmen, (iii) eher nicht zustimmen, (iv) gar nicht zustimmen, (v) weiß nicht, (vi) keine Angabe; 100% = i bis iv.

Tabelle 5: Modell 3.A: Erklärungsfaktoren für Zustimmung zu Finanzierungsformen – Individuelle Charakteristika

	Abhängige Variable: Finanzierung durch		
	Vermögenssteuer	Einsparung in Verwaltung	höhere Steuern für Unternehmen
Altersgruppe: 18–29 Jahre (Ref.)			
Altersgruppe: 30–39 Jahre	0,00 (0,04)	0,07 (0,03)**	-0,01 (0,06)
Altersgruppe: 40–49 Jahre	0,02 (0,04)	0,08 (0,03)**	0,05 (0,05)
Altersgruppe: 50–59 Jahre	0,06 (0,03)*	-0,01 (0,04)	-0,03 (0,06)
Altersgruppe: >60 Jahre	-0,03 (0,04)	-0,00 (0,04)	-0,07 (0,05)
Geschlecht: männlich (Ref.)			
Geschlecht: weiblich	0,03 (0,03)	0,02 (0,03)	0,08 (0,03)**
Bildung: Pflichtschule/Lehre (Ref.)			
Bildung: Matura	0,07 (0,03)**	-0,03 (0,03)	0,07 (0,04)*
Bildung: Hochschule	0,02 (0,03)	-0,02 (0,04)	-0,07 (0,05)
Migrationshintergrund: nein (Ref.)			
Migrationshintergrund: ja	-0,05 (0,03)	-0,06 (0,03)*	0,11 (0,04)***
Eigentum am Hauptwohnsitz: nein (Ref.)			
Eigentum am Hauptwohnsitz: ja	0,08 (0,03)***	0,13 (0,03)***	0,07 (0,04)**
Wirtschaftliche Lage: (sehr) schlecht (Ref.)			
Wirtschaftliche Lage: gut	0,11 (0,04)***	0,04 (0,03)	0,06 (0,05)
Wirtschaftliche Lage: sehr gut	0,00 (0,04)	-0,10 (0,05)**	0,02 (0,05)
Gewerkschaftsmitglied: nein (Ref.)			
Gewerkschaftsmitglied: ja	0,05 (0,03)*	-0,04 (0,03)	0,10 (0,04)***
Erfahrung Prekariat: nein (Ref.)			
Erfahrung Prekariat: ja	0,05 (0,03)*	-0,04 (0,02)*	0,04 (0,04)
Konservativer Sozialstaat: stimme (eher) nicht zu (Ref.)			
Konservativer Sozialstaat: stimme eher zu	0,01 (0,03)	0,08 (0,03)***	-0,00 (0,04)
Sozialdemokratischer Sozialstaat: stimme (eher) nicht zu (Ref.)			
Sozialdemokratischer Sozialstaat: stimme eher zu	0,11 (0,05)**	-0,07 (0,04)*	0,15 (0,06)***
Liberaler Sozialstaat: stimme (eher) nicht zu (Ref.)			
Liberaler Sozialstaat: stimme eher zu	0,05 (0,03)*	0,04 (0,03)	0,05 (0,04)
N	828	811	819
Log Likelihood	-446,70	-430,67	-609,33
AIC	927,40	895,35	1.252,67
BIC	1.007,63	975,22	1.332,70
R ² (Tjur)	0,054	0,106	0,055

*** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$

Die Tabelle zeigt die durchschnittlichen marginalen Effekte der logistischen Regressionen. R²: Determinationskoeffizient nach Tjur (2009) für Generalisierte Lineare Modelle für binäre Variablen.

Leistungskürzungen und xenophobe Ausschlüsse, allerdings auch eine Erhöhung der Vermögenssteuer.

Spannend ist der Einfluss der Einstellungen zum Sozialstaat auf die Finanzierungsoptionen. Jene, die einen Sozialstaat sozialdemokratischer Ausprägung sehr befürworten, sind für eine Finanzierung eines Ausbaus über eine Vermögenssteuer, höhere Steuern für Unternehmen und eine Erbschaftssteuer. Sie sind gegen xenophobe Ausschlüsse und Leistungskürzungen sowie gegen höhere Steuern auf Grundstücke, aber für höhere

Tabelle 6: Modell 3.B: Erklärungsfaktoren für Zustimmung zu Finanzierungsformen – Wahrnehmung von Ungleichheit und politische Einstellungen

	Abhängige Variable: Zustimmung zum		
	Vermögenssteuer	Einsparung in Verwaltung	höhere Steuern für Unternehmen
Politisches Milieu: links (Ref.)			
Politisches Milieu: Mitte	0,04 (0,04)	0,01 (0,04)	-0,12 (0,04)***
Politisches Milieu: rechts	-0,08 (0,05)	0,12 (0,04)***	-0,12 (0,06)**
Absicherung gegen Lebensrisiken: nur privat (Ref.)			
Absicherung gegen Lebensrisiken: überwiegend Staat	0,16 (0,05)***	-0,08 (0,18)	0,14 (0,13)
Absicherung gegen Lebensrisiken: deutlich überwiegend Staat	0,33 (0,13)***	-0,03 (0,14)	0,27 (0,14)*
Absicherung gegen Lebensrisiken: nur Staat	0,15 (0,06)**	-0,15 (0,20)	0,24 (0,11)**
Wahrnehmung der Absicherung durch Sozialstaat:			
gar nicht abgesichert (Ref.)			
kaum abgesichert	0,10 (0,04)***	-0,08 (0,06)	0,12 (0,06)**
gut abgesichert	0,19 (0,05)***	0,03 (0,05)	0,24 (0,06)***
umfassend abgesichert	0,17 (0,03)***	-0,02 (0,06)	0,22 (0,05)***
Ich brauche gar keinen Sozialstaat (Ref.)			
Ich brauche den Sozialstaat kaum	-0,02 (0,13)	0,10 (0,08)	-0,09 (0,17)
Ich brauche den Sozialstaat	-0,04 (0,10)	0,18 (0,12)	-0,04 (0,14)
Ich brauche den Sozialstaat in allen Dimensionen	-0,14 (0,13)	0,04 (0,09)	-0,17 (0,15)
Sozialstaat reduziert Ungleichheit: stimme (eher) nicht zu (Ref.)			
Sozialstaat reduziert Ungleichheit: stimme (eher) zu	-0,08 (0,03)***	-0,01 (0,04)	-0,05 (0,04)
Ungleichheit schadet der Wirtschaft: stimme (eher) nicht zu (Ref.)			
Ungleichheit schadet der Wirtschaft: stimme (eher) zu	0,10 (0,05)**	-0,02 (0,04)	-0,11 (0,05)**
Ungleichheit ist zu groß: Stimme (eher) nicht zu (Ref.)			
Ungleichheit ist zu groß: Stimme (eher) zu	0,16 (0,05)***	-0,02 (0,04)	0,13 (0,05)**
N	905	800	896
Log Likelihood	-483,21	-494,88	-658,26
AIC	996,42	1.019,76	1.346,53
BIC	1.068,54	1.091,63	1.418,50
R ² (Tjur)	0,086	0,055	0,056

*** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$

Die Tabelle zeigt die durchschnittlichen marginalen Effekte der logistischen Regressionen. R²: Determinationskoeffizient nach Tjur (2009) für Generalisierte Lineare Modelle für binäre Variablen.

Einkommenssteuern und SV-Beiträge. Jene, die besonders dem gegenwärtigen konservativen Modell zustimmen, sind hingegen für Einsparungen in der Verwaltung, für xenophobe Ausschlüsse und für weniger Leistungen sowie – interessanterweise – ebenfalls für höhere SV-Beiträge und eine höhere Einkommenssteuer. Die AnhängerInnen eines liberalen Sozialstaates befürworten insbesondere eine Finanzierung über die Einschränkung von Leistungen auf StaatsbürgerInnen, sie sind signifikant häufiger gegen die Besteuerung von Erbschaften und für weniger Leistungen.

Interessant ist auch der Befund, dass die Wahrnehmung der eigenen Absicherung, das Gefühl, den Sozialstaat (nicht) zu brauchen, und die Verortung der Verantwortung für die Absicherung gegen Lebensrisiken

überwiegend im privaten bzw. öffentlichen Bereich durchaus einen Einfluss auf die Einstellungen zu den Finanzierungsoptionen haben: Jene, die sich jeweils kaum, gut oder umfassend abgesichert fühlen, stimmen Vermögenssteuern, höheren Steuern für Unternehmen, höheren Steuern auf Grundstücke und höheren SV-Beiträgen eher zu als jene, die sich nicht abgesichert fühlen. Ähnlich befürworten auch Menschen, die vor allem den Staat als für die Absicherung gegen Lebensrisiken zuständig erachten, eher die Besteuerung von Vermögen und eine höhere Besteuerung von Unternehmen.

5. Conclusio

Die Befragung gibt wichtige Einblicke in die Vorstellungen, wie der Sozialstaat in Österreich ausgestaltet und weiter finanziert werden soll. Der Wohlfahrtsstaat wird generell sehr geschätzt, viele Befragte sind auch der Ansicht, dass der Sozialstaat Ungleichheit verringern kann. Gleichzeitig wünschen sich viele Befragte einen Ausbau in Richtung eines Sozialstaates sozialdemokratischer Prägung.

Mit Verweis auf die nicht erst seit der Covid-19-Krise bestehenden Lücken und die zukünftigen Herausforderungen des Sozialstaates lässt sich dies gut erklären. Es betrifft aber nicht nur den Arbeitsmarkt, wo die derzeitige Krise einige Lücken offenbart hat, wie etwa bei der Absicherung sog. solo-selbständiger Personen oder der sozialen Absicherung (langzeit-)beschäftigungsloser Menschen. Insbesondere auch in den Bereichen Pflege, Bildung, Kinderbetreuung und Umwelt wünschen sich viele Befragte mehr sozialstaatliche Leistungen. Im Bereich der Pflege etwa, insbesondere der Langzeitpflege, braucht es nach derzeitigen Prognosen in den kommenden Dekaden nicht nur ein Mehr an Personal, sondern (damit verbunden) auch mehr finanzielle Mittel. Die Aufstockung des Personals in Pflegeheimen, die flächendeckende Ausrollung von psychosozialer Angehörigenberatung, die Abschaffung der Selbstbehalte und Qualitätsverbesserungen in den mobilen Diensten sowie eine Verringerung des Lohnunterschieds zum akutstationären Bereich etc. werden häufig gefordert (Feigl et al. 2020). Ein Großteil der Befragten ist außerdem der Meinung, dass die Ungleichheit in Österreich zu groß ist und man etwas dagegen unternehmen müsste. Hier zeigt sich auch die große Bedeutung subjektiver Gerechtigkeitsvorstellungen und der Zugehörigkeit zu politischen Milieus für die Einstellungen zum Sozialstaat; der relative Erklärungswert individueller Charakteristika ist hingegen begrenzt.

Wenn es darum geht, wie ein Ausbau der Sozialleistungen bezahlt werden soll, stellen wir entsprechend unseren Erwartungen fest, dass höhere Steuern für Reiche und Unternehmen breite Zustimmung finden. Die Ein-

führung von Maximallöhnen und das Schließen von Steuerschlupflöchern wird gleichfalls von der überwiegenden Mehrheit befürwortet. Eine Erhöhung von sog. Massensteuern wird hingegen deutlich abgelehnt. Auch etwaigen Kürzungen von sozialstaatlichen Leistungen steht die Mehrheit der Befragten ablehnend gegenüber.

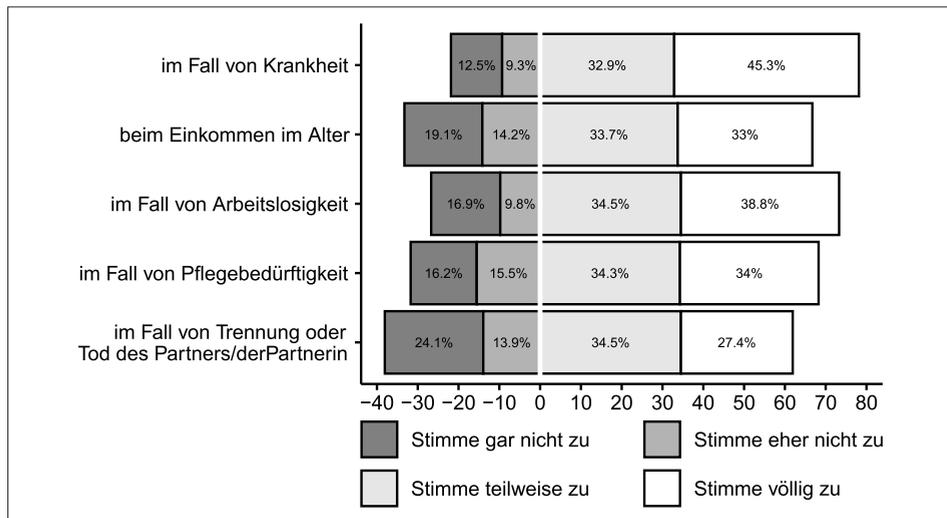
Literatur

- Arts, Will/Gelissen, John (2002). Three World of Welfare Capitalism or More? A state-of-the-art Report. *European Journal of Sociology* 12 (2), 137–158.
- Arts, Will/Gelissen, John (2001). Welfare States, Solidarity and Justice Principles: Does the Type Really Matter? *Acta Sociologica* 44 (4), 283–299.
<https://doi.org/10.1177/000169930104400401>.
- Bandau, Frank/Lübker, Malte/Rixen, Thomas (2017). Was ist uns der Wohlfahrtsstaat wert? Einstellungen zur Finanzierung und politische Handlungsoptionen. Berlin, FES Paper. Online verfügbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/13494.pdf> (abgerufen am 19.5.2021).
- Edlund, Jonas (1999). Attitudes towards Tax Reform and Progressive Taxation: Sweden 1991-96. *Acta Sociologica* 42 (4), 337–355.
<https://doi.org/10.1177/000169939904200404>.
- Eichmann, Hubert/Zandonella, Martina/Eibl, Julia/Schönauer, Annika (2019). Wandel der Erwerbsarbeit und Wahrnehmung von Arbeitsmarktpolitik und Wohlfahrtsstaat in Österreich. Wien, FORBA/SORA.
- Esping-Andersen, Gosta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, Princeton University Press. ISBN 978-0-691-09457-1.
- Feigl, Georg/Marterbauer, Markus/Schultheiss, Jana/Schweitzer, Tobias/Zangerl, Felix/Brait, Romana/Pirklbauer, Sybille/Schnell, Philipp/Theurl, Simon/Zotter, Thomas (2020). Budget 2020: Schritte zur Überwindung der Corona Krise. AK-Budgetanalyse zum Entwurf des Bundesvoranschlags 2020 und darüber hinaus. Wien, Materialien aus Wirtschaft und Gesellschaft 200. Online verfügbar unter https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer!/metadata/AC15644651/1/LOG_0003/ (abgerufen am 19.5.2021).
- Fritz, Martin/Bohnenberger, Katharina (2020). Sozialpolitik for Future. Wie nachhaltige Sozialpolitik Klimagerechtigkeit schafft. *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 33 (1), 269–281.
- Grausgruber, Alfred (2019). Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat in Österreich. In: Johann Bacher/Alfred Grausgruber/Max Haller/Franz Höllinger/Dimitri Prandner/Roland Verwiebe (Hg). *Sozialstruktur und Wertewandel in Österreich*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 457–481.
- Heck, Ines/Kapeller, Jakob/Wildauer, Rafael (2020). Vermögenskonzentration in Österreich. Ein Update auf Basis des HFCS (2017). Wien, Materialien aus Wirtschaft und Gesellschaft 200. Online verfügbar unter <https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/ppnresolver?id=AC16086820> (abgerufen am 19.5.2021).
- Hadler, Markus (2005). Why Do People Accept Different Income Ratios? A Multi-level Comparison of Thirty Countries. *Acta Sociologica* 48 (2), 131–154.
<https://doi.org/10.1177/0001699305053768>.
- Hartmann, Hans/Wakenhut, Roland (1996). *Gesellschaftlich-politische Einstellungen. Eine theoretische, methodische und praktische Einführung in die Einstellungsforschung*. Hamburg, Verlag Dr. Kovač.
- Hofmann, Julia (2019). Einstellungen und Vorurteile in Bezug auf Migration sowie Migran-

- tinnen und Migrantinnen in Österreich. In: Wolfgang Aschauer/Martina Beham-Rabanser/Otto Bodi-Fernandez/Max Haller/Johanna Muckenhuber (Hg.). Die Lebenssituation von Migrantinnen und Migrantinnen in Österreich. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 271–293.
- Horvath, Kenneth (2018). Entrechtung als politisches Projekt. „Migrations- und Integrationspolitik“ in Zeiten von Schwarz-Blau II. Kurswechsel 3 (2018), 83–90.
- Kalleitner, Fabian/Schmitt, Laila (2020). Neue Steuern zur Finanzierung der Kosten der Krise? Steuerpräferenzen in Zeiten von Corona. Online verfügbar unter <https://viecer.univie.ac.at/corona-blog/corona-blog-beitraege/blog28/> (abgerufen am 19.5.2021).
- Kulin, Joakim/Svallfors, Stefan (2013). Class, Values, and Attitudes Towards Redistribution: A European Comparison. *European Sociological Review* 29 (2), 155–167. <https://doi.org/10.1093/esr/jcr046>.
- Liedl, Bernd/Steiber, Nadia (2021). Einstellungen zum Sozialstaat im Verlauf der COVID-19-Pandemie. Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 223. Online verfügbar unter <http://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/pdf/AC16251384/AC16251384.pdf> (abgerufen am 1.9.2021).
- Pierson, Christopher (1998). *Beyond the Welfare State*. London, Polity Press.
- Redaktion „Wirtschaft und Gesellschaft“ (2020). Der österreichische Sozialstaat in der COVID-19-Krise. *Wirtschaft und Gesellschaft* 46 (4), 487–500.
- Reed-Arthurs, Rebecca/Sheffrin, Steven M. (2010). Windows into Public Attitudes towards Redistribution. In: *Proceedings of the National Tax Association* (2019), 165–173. Online verfügbar unter <https://www.ntanet.org/wp-content/uploads/proceedings/2009/019-reed-arthurs-windows-public-attitudes-2009-nta-proceedings.pdf> (abgerufen am 19.5.2021).
- Schadauer, Andreas/Altreiter, Carina/Flecker, Jörg/Schindler, Saskja (2019). Sozialstaatliche Solidarität und gesellschaftliche Anerkennung von Lebenschancen. *SWS Rundschau* 59 (4), 371–392.
- Schmidt, Andrea (2020). Win-win-win in der Krise: Pflege als Jobmotor und Zündschnur für mehr Gerechtigkeit. Online verfügbar unter <https://awblog.at/pflege-als-jobmotor/> (abgerufen am 19.5.2021).
- Svallfors, Stefan (2003). Welfare regimes and welfare opinions: A comparison of eight Western countries. *Social Indicators Research* 64 (3), 495–520.
- Tálos, Emmerich/Obinger, Herbert (2020). *Sozialstaat Österreich (1945–2020). Entwicklungen – Maßnahmen – internationale Verortung*. Innsbruck, Wien, Studienverlag.
- Tjur, Tue (2009). Coefficients of determination in logistic regression models – A new proposal: The coefficient of discrimination. *The American Statistician* 63 (4), 366–372.
- Van Oorschot, Wim/Reeskens, Tim/Meuleman, Bart (2012). Popular perceptions of welfare state consequences: A multilevel, cross-national analysis of 25 European countries. *Journal of European Social Policy* 22 (2), 181–197.
- Wöss, Josef (2020). Sozialstaat – Stabilitätsanker in der Krise. Online verfügbar unter <https://awblog.at/der-oesterreichische-sozialstaat-in-der-covid-19-krise/> (abgerufen am 19.5.2021).
- Zens, Gregor/Warum, Philipp (2019). Tax Preferences, Partisanship and Perceptions of Society: Evidence from Austria. *INEQ Working Paper Series 12*. Wien, WU Wien. Online verfügbar unter <https://epub.wu.ac.at/7092/> (abgerufen am 19.5.2021).

Anhang 1: Graphiken und Tabellen

Graphik A.1 Wahrnehmung der Absicherung durch den Sozialstaat (in %)



Daten: Befragung „Einstellungen zum Sozialstaat und seiner Finanzierung“, 2018, $n = 1000$. Frage: „Die sozialen Sicherungssysteme wie die Kranken-, Arbeitslosen- und Pensionsversicherung haben vor allem die Aufgabe, Menschen in verschiedenen Lebenssituationen abzusichern. Glauben Sie, dass Sie persönlich in solchen Fällen durch die staatliche Kranken-, Arbeitslosen- und Pensionsversicherung ausreichend abgesichert sind?“

Tabelle A.1: Modell 1.C: Erklärungsfaktoren für Zustimmung zu Wohlfahrtsstaatsmodellen – Wahrnehmung von Ungleichheit

	Abhängige Variable: Zustimmung zum		
	konservativen Sozialstaat	sozial-demokratischen Sozialstaat	liberalen Sozialstaat
Sozialstaat reduziert Ungleichheit: Stimme (eher) nicht zu (Ref.) Sozialstaat reduziert Ungleichheit: Stimme (eher) zu	-0,01 (0,04)	0,08 (0,03)**	-0,02 (0,04)
Ungleichheit schadet der Wirtschaft: Stimme (eher) nicht zu (Ref.) Ungleichheit schadet der Wirtschaft: Stimme (eher) zu	-0,05 (0,05)	0,07 (0,04)*	-0,02 (0,06)
Ungleichheit ist zu groß: Stimme (eher) nicht zu (Ref.) Ungleichheit ist zu groß: Stimme (eher) zu	-0,14 (0,05)***	0,07 (0,04)*	-0,19 (0,05)***
N	861	886	856
Log Likelihood	-618,13	-335,83	-643,75
AIC	1.244,27	679,65	1.295,50
BIC	1.263,30	698,80	1.314,51
R ² (Tjur)	0,016	0,041	0,017

*** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$

Die Tabelle zeigt die durchschnittlichen marginalen Effekte der logistischen Regressionen. R²: Determinationskoeffizient nach Tjur (2009) für Generalisierte Lineare Modelle für binäre Variablen.

Tabelle A.2: Modell 2.A: Erklärungsfaktoren für Wahrnehmung von sozialer Ungleichheit – Individuelle Charakteristika

	Abhängige Variable: Ungleichheit		
	ist zu groß	wird durch Sozialstaat reduziert	schadet der Wirtschaft
Altersgruppe: 18–29 Jahre (Ref.)			
Altersgruppe: 30–39 Jahre	0,01 (0,04)	0,01 (0,05)	0,01 (0,04)
Altersgruppe: 40–49 Jahre	0,05 (0,03)	–0,19 (0,06)***	0,06 (0,03)*
Altersgruppe: 50–59 Jahre	0,13 (0,03)***	0,05 (0,04)	0,05 (0,03)
Altersgruppe: >60 Jahre	0,07 (0,03)**	–0,08 (0,04)*	0,03 (0,03)
Geschlecht: männlich (Ref.)			
Geschlecht: weiblich	0,02 (0,03)	–0,07 (0,03)***	0,03 (0,03)
Bildung: Pflichtschule/Lehre (Ref.)			
Bildung: Matura	–0,13 (0,04)***	0,06 (0,03)*	–0,06 (0,04)*
Bildung: Hochschule	0,07 (0,04)	0,06 (0,04)	0,05 (0,03)*
Migrationshintergrund: nein (Ref.)			
Migrationshintergrund: ja	–0,07 (0,03)**	–0,04 (0,03)	–0,04 (0,03)
Eigentum am Hauptwohnsitz: nein (Ref.)			
Eigentum am Hauptwohnsitz: ja	–0,04 (0,03)	0,04 (0,03)	–0,02 (0,03)
Wirtschaftliche Lage: (sehr) schlecht (Ref.)			
Wirtschaftliche Lage: gut	–0,09 (0,05)*	–0,01 (0,04)	–0,20 (0,07)***
Wirtschaftliche Lage: sehr gut	0,02 (0,04)	–0,02 (0,03)	–0,08 (0,04)**
Gewerkschaftsmitglied: nein (Ref.)			
Gewerkschaftsmitglied: ja	0,10 (0,03)***	–0,06 (0,03)**	0,06 (0,03)**
Erfahrung Prekariat: nein (Ref.)			
Erfahrung Prekariat: ja	0,04 (0,03)	–0,05 (0,03)**	0,03 (0,03)
Konservativer Sozialstaat: stimme (eher) nicht zu (Ref.)			
Konservativer Sozialstaat: stimme eher zu	–0,05 (0,03)*	–0,02 (0,03)	–0,00 (0,03)
Sozialdemokratischer Sozialstaat: stimme (eher) nicht zu (Ref.)			
Sozialdemokratischer Sozialstaat: stimme eher zu	0,09 (0,04)**	0,10 (0,05)**	0,12 (0,05)**
Liberaler Sozialstaat: stimme (eher) nicht zu (Ref.)			
Liberaler Sozialstaat: stimme eher zu	–0,08 (0,03)***	–0,04 (0,03)	–0,03 (0,03)
<i>N</i>	826	817	820
Log Likelihood	–336,51	–389,03	–343,47
AIC	707,02	812,05	720,95
BIC	787,21	892,05	801,01
<i>R</i> ² (Tjur)	0,010	0,058	0,059

*** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$

Die Tabelle zeigt die durchschnittlichen marginalen Effekte der logistischen Regressionen. R^2 : Determinationskoeffizient nach Tjur (2009) für Generalisierte Lineare Modelle für binäre Variablen.

Tabelle A.3: Modell 2.A: Erklärungsfaktoren für Wahrnehmung von sozialer Ungleichheit – Politische Einstellungen und Wahrnehmung des Sozialstaates

	Abhängige Variable: Ungleichheit		
	ist zu groß	wird durch Sozialstaat reduziert	schadet der Wirtschaft
Politisches Milieu: links (Ref.)			
Politisches Milieu: Mitte	0,01 (0,03)	-0,06 (0,03)*	-0,04 (0,03)
Politisches Milieu: rechts	-0,05 (0,05)	-0,13 (0,06)**	-0,09 (0,06)
Absicherung gegen Lebensrisiken: nur privat (Ref.)			
Absicherung gegen Lebensrisiken: überwiegend Staat	0,07 (0,06)	-0,06 (0,14)	0,03 (0,09)
Absicherung gegen Lebensrisiken: deutlich überwiegend Staat	0,14 (0,10)	-0,01 (0,11)	0,01 (0,10)
Absicherung gegen Lebensrisiken: nur Staat	0,11 (0,05)**	-0,06 (0,14)	0,04 (0,08)
Wahrnehmung der Absicherung durch Sozialstaat:			
gar nicht abgesichert (Ref.)			
kaum abgesichert	-0,00 (0,06)	0,05 (0,04)	-0,09 (0,08)
gut abgesichert	-0,07 (0,05)	0,06 (0,05)	-0,08 (0,05)
umfassend abgesichert	-0,12 (0,09)	0,12 (0,04)***	-0,10 (0,09)
Ich brauche gar keinen Sozialstaat (Ref.)			
Ich brauche den Sozialstaat kaum	0,08 (0,05)*	0,03 (0,08)	-0,16 (0,18)
Ich brauche den Sozialstaat	0,17 (0,09)*	0,10 (0,10)	-0,02 (0,10)
Ich brauche den Sozialstaat in allen Dimensionen	0,17 (0,04)***	0,13 (0,06)**	-0,00 (0,10)
N	984	965	960
Log Likelihood	-451,90	-499,66	-435,51
AIC	927,80	1.023,33	895,02
BIC	986,50	1.081,79	953,42
R ² (Tjur)	0,026	0,028	0,018

*** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$

Die Tabelle zeigt die durchschnittlichen marginalen Effekte der logistischen Regressionen. R²: Determinationskoeffizient nach Tjur (2009) für Generalisierte Lineare Modelle für binäre Variablen.

Tabelle A.4: Modell 3.A: Erklärungsfaktoren für Zustimmung zu Finanzierungsformen – Individuelle Charakteristika

	Abhängige Variable: Finanzierung durch						
	Leistungen nur für StaatsbürgerInnen	höhere Steuern auf Grundstücke	Erbschaftssteuer	höhere SV-Beiträge	weniger Leistungen	höhere Einkommenssteuer	
Altersgruppe: 18–29 Jahre (Ref.)							
Altersgruppe: 30–39 Jahre	0,17 (0,06)***	0,07 (0,03)**	0,10 (0,06)*	-0,08 (0,06)	0,01 (0,05)	-0,11 (0,04)***	
Altersgruppe: 40–49 Jahre	0,14 (0,06)**	0,08 (0,03)**	-0,01 (0,06)	0,01 (0,06)	0,01 (0,05)	-0,05 (0,04)	
Altersgruppe: 50–59 Jahre	0,14 (0,06)**	-0,01 (0,04)	0,12 (0,06)**	0,04 (0,06)	-0,02 (0,05)	-0,09 (0,04)***	
Altersgruppe: >60 Jahre	0,21 (0,06)***	-0,00 (0,04)	-0,06 (0,05)	-0,02 (0,05)	-0,12 (0,05)**	-0,14 (0,03)***	
Geschlecht: männlich (Ref.)							
Geschlecht: weiblich	0,07 (0,04)*	0,02 (0,03)	-0,07 (0,04)**	-0,01 (0,04)	0,04 (0,03)	0,07 (0,03)**	
Bildung: Pflichtschule/Lehre (Ref.)							
Bildung: Matura	-0,10 (0,05)*	-0,03 (0,03)	0,10 (0,05)**	0,09 (0,05)*	-0,02 (0,04)	0,05 (0,04)	
Bildung: Hochschule	-0,23 (0,05)***	-0,02 (0,04)	-0,05 (0,05)	0,00 (0,05)	-0,15 (0,04)***	-0,00 (0,04)	
Migrationshintergrund: nein (Ref.)							
Migrationshintergrund: ja	-0,24 (0,04)***	-0,06 (0,03)*	-0,07 (0,04)*	0,09 (0,04)**	0,06 (0,04)	0,05 (0,04)	
Eigentum am Hauptwohnsitz: nein (Ref.)							
Eigentum am Hauptwohnsitz: ja	-0,00 (0,04)	0,13 (0,03)***	0,06 (0,04)*	-0,01 (0,04)	0,07 (0,03)*	-0,02 (0,03)	
Wirtschaftliche Lage: (sehr) schlecht (Ref.)							
Wirtschaftliche Lage: gut	0,07 (0,05)	0,04 (0,03)	0,08 (0,05)*	-0,01 (0,05)	0,15 (0,04)***	0,06 (0,04)	
Wirtschaftliche Lage: sehr gut	-0,12 (0,07)*	-0,10 (0,05)**	0,05 (0,06)	-0,08 (0,06)	0,18 (0,06)***	0,01 (0,05)	
Gewerkschaftsmitglied: nein (Ref.)							
Gewerkschaftsmitglied: ja	0,07 (0,04)	-0,04 (0,03)	-0,02 (0,04)	-0,02 (0,04)	-0,00 (0,04)	0,03 (0,03)	
Erfahrung Prekariat: nein (Ref.)							
Erfahrung Prekariat: ja	0,05 (0,04)	-0,04 (0,02)*	-0,01 (0,04)	0,03 (0,04)	-0,02 (0,03)	-0,04 (0,03)	
Konservativer Sozialstaat: stimme (eher) nicht zu (Ref.)							
Konservativer Sozialstaat: stimme eher zu	0,20 (0,04)***	0,08 (0,03)***	0,06 (0,04)	0,14 (0,04)***	0,12 (0,04)***	0,09 (0,03)***	
Sozialdemokratischer Sozialstaat: stimme (eher) nicht zu (Ref.)							
Sozialdemokratischer Sozialstaat: stimme eher zu	-0,15 (0,06)**	-0,07 (0,04)*	0,13 (0,06)**	0,16 (0,05)***	-0,11 (0,05)**	0,11 (0,04)***	
Liberaler Sozialstaat: stimme (eher) nicht zu (Ref.)							
Liberaler Sozialstaat: stimme eher zu	0,19 (0,04)***	0,04 (0,03)	-0,07 (0,04)*	0,02 (0,04)	0,20 (0,04)***	0,10 (0,03)***	
N	823	811	817	825	819	830	
Log Likelihood	-548,24	-430,67	-611,83	-611,60	-508,02	-466,52	
AIC	1.130,48	895,35	1.257,66	1.257,19	1.050,03	967,04	
BIC	1.210,60	975,22	1.337,66	1.337,35	1.130,07	1.047,30	
F ² (Tjur)	0,174	0,055	0,062	0,030	0,055	0,084	

*** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$

Die Tabelle zeigt die durchschnittlichen marginalen Effekte der logistischen Regressionen.
 R²: Determinationskoeffizient nach Tjur (2009) für Generalisierte Lineare Modelle für binäre Variablen.

Tabelle A.5: Modell 3.B: Erklärungsfaktoren für Zustimmung zu Finanzierungsformen – Wahrnehmung von Ungleichheit und politische Einstellungen

	Abhängige Variable: Zustimmung zum						
	Leistungen nur für StaatsbürgerInnen	höhere Steuern auf Grundstücke	Erbchaftssteuer	höhere SV-Beiträge	weniger Leistungen	höhere Einkommenssteuer	
Politisches Milieu: links (Ref.)	0,26 (0,04)***	0,07 (0,05)	0,09 (0,04)**	0,00 (0,04)	0,16 (0,04)***	0,01 (0,04)	
Politisches Milieu: Mitte	0,37 (0,04)***	-0,22 (0,06)***	-0,23 (0,05)***	-0,05 (0,06)	0,15 (0,07)**	-0,04 (0,05)	
Politisches Milieu: rechts							
Absicherung gegen Lebensrisiken: nur privat (Ref.)							
Absicherung gegen Lebensrisiken: überwiegend Staat	-0,09 (0,16)	-0,14 (0,16)	0,18 (0,16)	-0,25 (0,11)**	0,08 (0,16)	0,18 (0,20)	
Absicherung gegen Lebensrisiken: deutlich überwiegend Staat	-0,14 (0,16)	-0,09 (0,16)	0,24 (0,17)	-0,18 (0,15)	0,03 (0,14)	0,07 (0,14)	
Absicherung gegen Lebensrisiken: nur Staat	0,01 (0,17)	-0,15 (0,16)	0,19 (0,18)	-0,17 (0,13)	0,04 (0,15)	0,11 (0,19)	
Wahrnehmung der Absicherung durch Sozialstaat: gar nicht abgesichert (Ref.)							
kaum abgesichert	-0,01 (0,07)	0,15 (0,07)**	-0,02 (0,07)	0,17 (0,08)**	-0,06 (0,07)	0,02 (0,08)	
gut abgesichert	0,10 (0,07)	0,24 (0,06)***	0,07 (0,07)	0,27 (0,06)***	0,06 (0,06)	0,14 (0,06)**	
umfassend abgesichert	0,05 (0,08)	0,35 (0,06)***	0,23 (0,08)***	0,33 (0,07)***	0,16 (0,09)*	0,23 (0,10)**	
Ich brauche gar keinen Sozialstaat (Ref.)							
Ich brauche den Sozialstaat kaum	0,03 (0,16)	-0,31 (0,12)***	-0,21 (0,13)	0,10 (0,20)	0,09 (0,16)	0,05 (0,17)	
Ich brauche den Sozialstaat	-0,04 (0,14)	-0,26 (0,12)**	-0,08 (0,14)	0,14 (0,16)	0,02 (0,13)	0,04 (0,14)	
Ich brauche den Sozialstaat in allen Dimensionen	0,03 (0,14)	0,27 (0,11)**	-0,11 (0,14)	0,08 (0,18)	0,14 (0,11)	0,01 (0,14)	
Sozialstaat reduziert Ungleichheit: stimme (eher) nicht zu (Ref.)							
Sozialstaat reduziert Ungleichheit: stimme (eher) zu	-0,11 (0,04)**	0,08 (0,05)*	0,01 (0,04)	-0,02 (0,04)	-0,07 (0,04)	-0,06 (0,04)	
Ungleichheit schadet der Wirtschaft: stimme (eher) nicht zu (Ref.)							
Ungleichheit schadet der Wirtschaft: stimme (eher) zu	-0,03 (0,05)	-0,02 (0,05)	0,07 (0,05)	0,07 (0,05)	-0,05 (0,05)	0,09 (0,04)**	
Ungleichheit ist zu groß: Stimme (eher) nicht zu (Ref.)							
Ungleichheit ist zu groß: Stimme (eher) zu	0,05 (0,05)	0,08 (0,05)	0,15 (0,05)***	-0,03 (0,05)	-0,02 (0,05)	-0,05 (0,05)	
N	904	897	898	906	897	910	
Log Likelihood	-665,86	-673,05	-676,16	-673,94	-586,14	-550,18	
AIC	1.361,71	1.376,11	1.382,32	1.377,87	1.202,29	1.130,36	
BIC	1.433,81	1.448,09	1.454,32	1.450,01	1.274,27	1.202,56	
F ² (Tjur)	0,091	0,047	0,060	0,027	0,065	0,024	

*** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$

Die Tabelle zeigt die durchschnittlichen marginalen Effekte der logistischen Regressionen.

R²: Determinationskoeffizient nach Tjur (2009) für Generalisierte Lineare Modelle für binäre Variablen.

Zusammenfassung

Die Covid-19-Krise machte deutlich, dass der Sozialstaat in Österreich breite Bevölkerungsschichten auch gegen nicht vorhersehbare soziale Risiken absichert, allerdings offenbarte die Krise zugleich die Lücken und Verbesserungspotentiale des österreichischen Sozialstaates. Dieser Beitrag beschäftigt sich mit den Einstellungen zum Sozialstaat, seinen Leistungen und deren Finanzierung in Österreich auf Basis einer bereits im Jahr 2018 durchgeführten Umfrage. Wir erweitern die bisherige Forschung in mehrere Richtungen: Wir schlagen einen Ansatz zur Messung der Präferenzen für verschiedene Wohlfahrtsstaatsmodelle vor, der geeignet ist, individuelle Ambivalenzen zu erfassen, und an den unmittelbaren Lebensrealitäten in verschiedenen Bereichen des sozialen Sicherungssystems andockt. Zudem blicken wir über den Status quo (von vor Covid-19) hinaus und analysieren, in welchen Bereichen ein Ausbau als besonders wünschenswert angesehen wird und wie so ein Ausbau finanziert werden sollte. Wir stellen generell eine sehr große Zustimmung zum österreichischen Sozialstaat fest, gleichzeitig ist die Zustimmung zu einem Wohlfahrtsstaat sozialdemokratischer Prägung ausgeprägter als die Zustimmung zum derzeitigen konservativen Modell. Wie frühere Arbeiten zeigen die Ergebnisse, dass der Einfluss individueller Charakteristika auf das präferierte Wohlfahrtsstaatsmodell begrenzt ist, entscheidender sind politische Einstellungen und gesellschaftliche Ansichten. Einen Ausbau des Sozialstaates wünschen sich die in Österreich lebenden Menschen insbesondere in den Bereichen Bildung, Pflege, Gesundheit und beim Umweltschutz. Eine besonders deutliche Zustimmung findet die Finanzierung so eines Ausbaus über die Besteuerung von Vermögen, Einsparungen in der Verwaltung, die eigentlich ein geringes Finanzierungspotential aufweisen, wie auch über höhere Steuern für Unternehmen.

Abstract

The Covid 19 showed that the Austrian welfare state protects broad sections of the population against unforeseeable social risks. The crisis also revealed gaps and potential for improvement in the system. This article deals with the attitudes towards the welfare state, its benefits and their financing in Austria. Based on a survey conducted in 2018 we extend previous research in several directions: We propose an approach to measuring preferences for different welfare state models suitable to capture individual ambivalences. Our approach is aligned with the immediate realities of life in different areas of the social security system. In addition, we look beyond the status quo (from before Covid-19) and analyze areas in which an expansion of the welfare state is seen as particularly desirable and how respondents believe such an expansion should be financed. In general, we find a very high approval of the Austrian welfare state. With approval of a social democratic welfare state being more pronounced than the approval of the current conservative model. Like previous work, the results show that the influence of individual characteristics on the preferred welfare state model is limited. Political attitudes and social views are more decisive. A majority of people living in Austria would like to see the welfare state expanded, especially in the areas of education, care, health and environmental protection. People prefer financing such an expansion through wealth taxes, savings in administration cost (which actually have little financing potential), as well as through higher taxes on companies.

Schlüsselbegriffe: Wohlfahrtsstaat, Ungleichheit, Umverteilungspräferenzen, Finanzwissenschaft.

Keywords: Welfare State, Inequalities, Preferences for Redistribution, Public Economics.

JEL-Codes: H11, H20, I31, I38.

Co-Enforcement in der Bauwirtschaft – erfolgreiche Maßnahmen zur Durchsetzung von Arbeitsstandards

Bettina Haidinger, Ulrike Papouschek

1. Einleitung

Arbeitsaufsichtsbehörden und Sozialpartner stehen bei der Durchsetzung von Arbeitsstandards vor enormen Herausforderungen. Arbeitsverhältnisse sind zunehmend fragmentiert, Wertschöpfungsketten sind mehrgliedrig und grenzüberschreitend, arbeitsrechtliche Normen werden angesichts dieser Entwicklungen komplexer. Wenn Unternehmen systematisch Rechte von ArbeitnehmerInnen untergraben oder wenn durch unübersichtliche und transnationale Geschäftsmodelle Regelungslücken ausgenutzt und somit fairer Wettbewerb torpediert wird, sind strategische und innovative Praktiken gefragt, um die Durchsetzung von Arbeitsnormen wirksamer zu gestalten.

Das europäische Forschungsprojekt „Fair working conditions: exploring the contribution of cooperation initiatives between Social Partners and Labour Inspection authorities“ (SPLIN),¹ auf dessen Ergebnissen dieser Beitrag basiert, untersuchte derartige Maßnahmen mit Fokus auf zwei Sektoren: Bauwirtschaft und internationale Seeschifffahrt. In Österreich, Polen und Asturien (Spanien) wurden in der Bauwirtschaft so genannte Co-Enforcement Actions, also koordinierte oder gemeinsame Maßnahmen der Arbeitsaufsichtsbehörden und der Sozialpartner, die zur besseren Kontrolle und besserem Schutz von Arbeits- und Sozialstandards und fairen Arbeitsbedingungen entwickelt wurden, analysiert. In der Seeschifffahrt wurde hingegen das gewerkschaftlich durchgesetzte und transnational koordinierte ITF (Internationale TransportarbeiterInnen-Föderation)-In-

¹ Das Projekt wurde im Rahmen der Budgetlinie „Improving Expertise in the Field of Industrial Relations“ (VS/2019/0080) von der Europäischen Kommission gefördert. Der Forschungs- u. Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA) oblag die Projektleitung von SPLIN. Forschungspartner waren Notus (Spanien), die Universität Jyväskylä (Finnland) und das Institute of Public Affairs (Polen). Das Projekt erfolgte in enger Zusammenarbeit mit den assoziierten Partnern, der Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse (BUAK, AT), der Gewerkschaft Budowlani (PL) und der Fundación Laboral de la Construcción del Principado de Asturias (FLC, ESP).

spektorInnennetzwerk untersucht. Hierbei übernehmen ITF-InspektorInnen Kontrollaufgaben auf Schiffen und setzen in Kooperation mit nationalen Gewerkschaften und Hafenbehörden die Einhaltung von Arbeitsstandards durch.²

Der vorliegende Beitrag analysiert Maßnahmen in der Bauwirtschaft. Im ersten Abschnitt werden branchentypische Entwicklungen beschrieben, die dazu führen, dass dieser Sektor im Besonderen Lohn- und Sozialdumping ausgesetzt ist. Der erste Abschnitt schließt mit einer Übersicht über Verstöße gegen Arbeitsstandards in der Bauwirtschaft in den drei untersuchten Ländern Österreich, Spanien und Polen. Der zweite Abschnitt beginnt mit einer kurzen Erörterung, was unter Co-Enforcement zu verstehen ist, gefolgt von einer Beschreibung der einzelnen Co-Enforcement-Maßnahmen in Österreich, Asturien (Spanien) und Polen. Abschließend stellen wir Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Maßnahmen dar. Im dritten Abschnitt werden schließlich die für eine Verbesserung von Kontrollen und eine erfolgreiche Durchsetzung von Arbeitsstandards zentralen Merkmale von Co-Enforcement-Maßnahmen zusammenfassend erläutert.

2. Der Bausektor: Arbeitsintensiv, Subauftragsketten, Entsendungen und fragmentierte Beschäftigung

Der Bausektor ist einer der am stärksten dem Lohn- und Sozialdumping ausgesetzten Wirtschaftszweige, nicht nur in Österreich, sondern in vielen Ländern Europas (Eurofound 2017). Dies ist das Ergebnis des Zusammenspiels von strukturellen Merkmalen des Bausektors (arbeitsintensiv, dezentrale Erbringung der Dienstleistung), den dominanten Geschäftsmodellen, die sich auf umfangreiche Strategien zur Subauftragsvergabe stützen (Weil 2014, Behling und Harvey 2015), und nicht zuletzt den Auswirkungen verschiedener europäischer und nationaler Regulierungen (Entsenderichtlinie, Vorschriften für öffentliche Ausschreibungen usw.).

Der Bausektor ist erstens ein arbeitsintensiver Sektor. In arbeitsintensiven Branchen stellen Löhne einen wesentlichen Kosten- und Preisbil-

² Methodisch setzte SPLIN auf eine Kombination aus Forschung und Informationsaustausch: Erstens analysierte und verglich SPLIN Fälle von Co-Enforcement Actions, die in der Bauwirtschaft in drei unterschiedlichen nationalen institutionellen Kontexten (Österreich, Asturien und Polen) entwickelt wurden, sowie die Umsetzung des ITF-InspektorInnennetzwerks in der Seeschifffahrt in drei Ländern (Spanien, Finnland und Polen). Als empirische Erhebungsmethode wurde auf die Fallstudien (problemzentrierte Interviews und Beobachtung von Kontrollen) zurückgegriffen. Zweitens erarbeitete SPLIN, wie die Forschungsergebnisse auf andere Regionen, Sektoren und Länder übertragbar wären. Dies geschah in einer Reihe von Workshops auf nationaler und europäischer Ebene.

dungsfaktor dar. Um wettbewerbsfähig zu bleiben, sind die Löhne einschließlich Lohnnebenkosten sowie die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten ein wesentlicher Hebel, um Kosten zu reduzieren (Bosch et al. 2007, Bosch und Wagner 2005, Hofstadler et al. 2016). Da im Bausektor Arbeit an unterschiedlichen und wechselnden Einsatzorten, also Baustellen, verrichtet wird und Belegschaften auf Baustellen ebenfalls ständig wechseln, sind ArbeitnehmerInnen hochmobil und schwer fassbar. Dies erschwert die Kontrolle der Einhaltung von Arbeitsstandards.

Zweitens ist die Branche stark fragmentiert, was neben der traditionellen Aufteilung zwischen den Gewerken am Bau, also der Ausführung von einzelnen Teilaufgaben durch SpezialistInnen wie etwa ElektrikerInnen, FliesenlegerInnen etc., auch mit dem Ziel der Kostenoptimierung zu tun hat. Ein wesentliches Merkmal der Fragmentierung ist der Rückgriff auf Subauftragsketten, das heißt die Vergabe von Teilleistungen an Subunternehmen. Subauftragsvergaben ermöglichen dem Generalunternehmen zum einen, bestimmte Tätigkeiten an spezialisierte Firmen zu vergeben, zum anderen flexibel auf Spitzen- und Flautezeiten reagieren zu können (Behling und Harvey 2015) und dabei Kosten der Gesamtausführung zu sparen. Die beauftragten Subunternehmen haben nun wiederum die Möglichkeit, weitere Tätigkeiten auszulagern. Dadurch entstehen Subunternehmerketten, an deren Ende oft Kleinbetriebe, Ein-Personen-Unternehmen oder gar scheinselfständige ArbeitnehmerInnen stehen (Bosch et al. 2007). In solchen Geschäftsmodellen hat das Generalunternehmen meist nur mehr Verwaltungs- und Managementfunktion. Subauftragsunternehmen arbeiten in der Regel mit geringeren Gewinnmargen als die Auftraggeber und Generalunternehmen, was sich oft in schlechteren Arbeitsbedingungen und Arbeitsverhältnissen inklusive niedrigerer Entlohnung der Beschäftigten ausdrückt. Kurz: Diese Arbeitsplätze sind anfälliger dafür, dass Verstöße gegen Arbeitsstandards stattfinden. Zugleich stellt diese Fragmentierung der Beschäftigungsformen eine große Herausforderung für Kontrollen der Einhaltung von Arbeitsstandards dar, da Verantwortlichkeiten und mögliche Haftungen in Bezug auf verschiedene Aspekte der Arbeitsbedingungen (wie etwa Entlohnung, Arbeitszeit, ArbeitnehmerInnenschutz etc.) nicht immer transparent sind (Weil 2014).

Häufig wird die Subauftragsvergabe auch als komplexes mehrstufiges Netzwerk in verschiedenen europäischen Mitgliedstaaten, in der Regel ost- und mitteleuropäischen Staaten aufgebaut, manchmal unter Einbeziehung von Arbeitskräfteüberlassungsfirmen (Voss et al. 2016). Hier kommen nun, drittens, Entsendungen ins Spiel, das heißt, Unternehmen entsenden ihre ArbeitnehmerInnen vorübergehend in einen anderen Staat zur Erbringung einer Dienstleistung für einen Auftraggeber im Empfängerstaat. Der Bausektor ist von Entsendungen besonders betroffen. Nach De Wispelaere et al. (2019) wurden im Jahr 2018 in Europa im Durchschnitt

40% der für entsandte Personen vorgesehenen Dokumente zur Bestätigung ihrer Sozialversicherung (so genannte A1 Portable Documents) für Personen ausgestellt, die im Ausland Dienstleistungen im Bausektor erbringen.

Diese im Bausektor weit verbreitete Praxis der Entsendung von ArbeitnehmerInnen zur Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen wird durch europäische und nationale Bestimmungen reguliert. Das wichtigste Regelwerk ist die Entsenderichtlinie 96/71/EG³: Sie soll sicherstellen, dass bestimmte Arbeits- und Beschäftigungsstandards des Beschäftigungsstaates auch für entsandte Beschäftigte gesichert sind. Allerdings wurden in den Jahren nach der Verabschiedung dieser ersten Richtlinie einige gewichtige Regulierungslücken deutlich: ungenügende Klarheit in Bezug auf die geltenden arbeitsrechtlichen Normen und Mindestentgeltbestimmungen, unklare Kompetenzen und eine mangelhafte Zusammenarbeit zwischen den Behörden sowohl innerhalb der Mitgliedstaaten als auch grenzüberschreitend und Missbrauch von Entsendungen etwa durch die Gründung so genannter Briefkastenfirmen, die Schlupflöcher in der Richtlinie ausnutzten, um Beschäftigungs- und Sozialvorschriften zu umgehen. 2014 wurde die so genannte Durchsetzungsrichtlinie⁴ verabschiedet. 2018 trat eine überarbeitete Version der Entsenderichtlinie⁵ in Kraft, die die Kritikpunkte und Unzulänglichkeiten der ursprünglichen Richtlinie aufnahm und ausbesserte. Da es sich hier um Europäische Richtlinien handelt, müssen diese in nationale Gesetzgebung umgelegt werden. In Österreich wurden die drei Richtlinien im Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz (LSD-BG)⁶ verankert.

Alle drei Merkmale der Beschäftigung in der Bauwirtschaft – hohe Arbeitsintensität und hoher Kostendruck auf den Löhnen, lange Subvertragsketten, fragmentierte Beschäftigung inklusive Entsendungen und Solo-Selbstständiger – tragen dazu bei, dass die Branche besonders anfällig für Verstöße gegen Arbeitsstandards ist. Im nächsten Abschnitt (2.1) wenden wir uns den häufigsten Verstößen in den untersuchten Ländern Österreich, Spanien und Polen zu, um im Anschluss (Abschnitt 3) darzulegen, welche Maßnahmen die Behörden und Sozialpartner(institutionen) der drei Länder gesetzt haben, um die Einhaltung von Arbeitsstandards in der Bauwirtschaft zu kontrollieren und die Kontrolle zu verbessern.

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A31996L0071> (abgerufen am 5.Mai 2021).

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=celex%3A32014L0067> (abgerufen am 6.Mai2021).

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:32018L0957> (abgerufen am 5.Mai 2021).

⁶ <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20009555> (abgerufen am 6.Mai 2021).

2.1 Verstöße gegen Arbeitsstandards in der Bauwirtschaft in Österreich, Spanien und Polen

Unsere Forschung hat sowohl Verstöße gegen Arbeitsstandards in der Bauwirtschaft, die in allen drei untersuchten Ländern – Österreich, Spanien und Polen – auffindbar sind, als auch nationale Besonderheiten identifiziert. Diese Besonderheiten spiegeln zum einen die nationalen institutionellen Rahmenbedingungen wider. Unterschiede erklären sich zum anderen aber ebenso durch die unterschiedliche nationale Bedeutung von Entsendungen. So sind Polen und Spanien (seit 2011) „Netto-Sendeländer“, während Österreich ein „Netto-Empfängerland“ von entsandten ArbeitnehmerInnen ist.⁷

Einer der *wichtigsten Verstöße gegen Arbeitsstandards in den drei Ländern* betrifft Scheinselbstständigkeit. Scheinselbstständigkeit ist insbesondere in Polen und Spanien weit verbreitet und wird dort von den Sozialpartnern und den Arbeitsaufsichtsbehörden als eines der Hauptprobleme des Sektors betrachtet. In Österreich sind die Sozialpartner und die Arbeitsaufsichtsbehörden hingegen stärker über das Problem der Scheinfirmen⁸ besorgt, die oft in ausgedehnten Unternehmensnetzwerken, auch auf transnationaler Ebene, zu finden sind. Scheinselbstständigkeit auf Seiten der Beschäftigten kommt in Österreich vergleichsweise weniger oft vor.

Als weitere zentrale Verstöße gegen Arbeitsstandards in allen drei Ländern zeigten sich Unterentlohnung, Umgehung der Arbeitszeitregelungen, Nichteinhaltung von Bestimmungen des ArbeitnehmerInnenschutzes, unangemeldete Erwerbstätigkeit und falsche (für die Beschäftigten nachteilige) kollektivvertragliche Einstufungen.

In Polen ist das Problem der *Unterentlohnung* im Besonderen mit so ge-

⁷ Nach De Wispelaere und Pacolet (2018) waren in der österreichischen Bauwirtschaft im Jahr 2017 21% der Beschäftigten entsandt. Österreich wies damit nach Luxemburg europaweit den zweithöchsten Anteil von entsandten Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung des Bausektors aus. Der EU-Durchschnitt liegt demgegenüber bei rund 5%. In Spanien und Polen als „Netto-Sendeländern“ wurde die Arbeitskraftnachfrage im Bausektor vor allem durch außereuropäische ArbeitsmigrantInnen (in einigen Fällen auch illegalen ArbeitsmigrantInnen) und nur in geringem Maße durch entsandte ArbeitnehmerInnen abgedeckt.

⁸ Eine Scheinselbstständigkeit liegt vor, wenn eine Person in Selbstständigkeit Dienst- oder Werkleistungen für ein fremdes Unternehmen erbringt, aber alle rechtlichen Voraussetzungen erfüllt, die die Person als ArbeitnehmerIn klassifizieren. Merkmale von Scheinselbstständigkeit sind beispielsweise, dass eine Weisungsgebundenheit gegenüber einem Auftraggeber bezüglich Arbeitszeiten und Art der Arbeitsdurchführung vorliegt, dass der Umsatz hauptsächlich durch einen Auftraggeber erwirtschaftet wird oder dass die Tätigkeit in Räumen des Auftraggebers durchgeführt wird. Eine Scheinfirma, oft auch Briefkastengesellschaft genannt, ist die Bezeichnung für eine nach dem Recht des betreffenden Staates errichtete Gesellschaft (Unternehmen), die jedoch keinen Geschäftsbetrieb unterhält.

nannten zivilrechtlichen Verträgen und dem Einsatz von Selbstständigen verknüpft. In Spanien und Österreich steht Unterentlohnung im Zusammenhang mit der nicht korrekten Zahlung von Löhnen, Sozialversicherungsbeiträgen und Zulagen, Zuschlägen und Sonderzahlungen, die in den Branchenkollektivverträgen geregelt sind. Während es sich in Spanien um Verstöße handelt, die hauptsächlich ArbeitnehmerInnen mit spanischem Dienstgeber betreffen, sind in Österreich vor allem entsandte ArbeitnehmerInnen, das heißt ArbeitnehmerInnen mit ausländischem Dienstgeber betroffen.

Verstöße gegen Arbeitszeitregelungen wurden insbesondere in Österreich und Polen als zentrales Problem hervorgehoben. In Österreich betrifft es zum einen entsandte ArbeitnehmerInnen, die sich bereit erklären, mehr als die gesetzlich erlaubte Arbeitszeit pro Tag, pro Woche oder pro Monat zu arbeiten. Zum anderen geht es um den Missbrauch von Teilzeitarbeit: nämlich um ArbeitnehmerInnen, die als Teilzeitbeschäftigte gemeldet sind, tatsächlich aber längere Arbeitszeiten, meist Vollzeit, leisten und damit die Lohnregelungen unterlaufen. In Polen wiederum haben Kontrollen der Arbeitsinspektion erhebliche Missbräuche bei der Arbeitszeiterfassung vor allem in Klein- und Mittelbetrieben des Bausektors aufgezeigt.

Angesichts der hohen Zahl von Arbeitsunfällen in der Bauwirtschaft⁹ stellt die *Missachtung von Bestimmungen des ArbeitnehmerInnenschutzes* ein besonderes Problem dar. In Österreich wurde dies vor allem für entsandte ArbeitnehmerInnen konstatiert (Hollan und Danaj 2018). In Spanien wird die hohe Zahl der Arbeitsunfälle mit weitreichenden Subauftragsketten in Verbindung gebracht, in denen insbesondere Klein- und Mittelbetriebe als Subauftragsnehmer die Gesundheitsschutz- und Sicherheitsvorschriften nicht einhalten. Ähnlich stellt sich die Situation in Polen dar. Hier hat sich zudem die Praxis etabliert, dass KranführerInnen nicht mehr angestellt werden, sondern zunehmend als Ein-Personen-Unternehmen tätig sind, was zu einem Anstieg der Unfälle führte.

Nicht angemeldete Erwerbstätigkeit wurde aufgrund der hohen Anzahl von im Bau illegal beschäftigten MigrantInnen als ein besonderes Problem in Polen und Spanien festgestellt. Vor der Wirtschaftskrise wurde für Spanien geschätzt, dass ein hoher Anteil aller undokumentierten MigrantInnen im Bausektor beschäftigt war. In den Krisenjahren (nach 2008) kam es hingegen zu einem dramatischen Anstieg an ansässigen ArbeiterInnen, die nicht bei der Sozialversicherung gemeldet und damit auch nicht versichert waren (Meardi et al. 2012).

Schließlich wurde über das vor allem in Spanien weit verbreitete Problem der *falschen kollektivvertraglichen Einstufung* berichtet. Dessen Bri-

⁹ In Österreich war beispielsweise im Jahr 2019 die Unfallhäufigkeit im Bauwesen doppelt so hoch wie im Durchschnitt, und etwa ein Sechstel aller Arbeitsunfälle ereignete sich im Bauwesen (Leoni 2020).

sanz in Spanien ist auf die spezifische Struktur der Kollektivvertragsverhandlungen zurückzuführen, da in Spanien Kollektivverträge in der Bauwirtschaft auf Provinzebene abgeschlossen werden (Eurofound 2017, Sanz de Miguel 2019).

3. Co-Enforcement-Maßnahmen

3.1 Der Co-Enforcement-Ansatz

Die Forschung zur Einhaltung von Arbeitsstandards hat sich lange Zeit auf staatliche Kontrollen und Sanktionen einerseits (ILO 2006, Mustchin und Martiinez Lucio 2020) und auf die Durchsetzung der Arbeitsstandards durch die Gewerkschaften (Pulignano et al. 2016) andererseits konzentriert. Wachsende Kontrollprobleme infolge der zunehmenden Fragmentierung von Unternehmen und der Ausdifferenzierung der Beschäftigungsformen werden nicht nur von Arbeitsaufsichtsbehörden und Gewerkschaften thematisiert, sondern sind auch in der Forschung dokumentiert (Eurofound 2016). Daher ist die Suche und systematische Analyse von innovativen Ansätzen, die zu einer Verbesserung der Einhaltung von Arbeitsstandards und zu einer effektiven Aufdeckung und Sanktionierung von arbeitsrechtlichen Verstößen führen, ein Gebot der Stunde. Wir stützen uns auf zwei wegweisende und zusammenhängende Ansätze: Co-Enforcement und Strategic Enforcement.

Co-Enforcement ist ein Ansatz, der die enge Koordination von staatlichen Regulierungsbehörden und Sozialpartnern bei der gemeinsamen Durchsetzung von Arbeitsstandards vorsieht (Amengual und Fine 2017, Fine 2017)¹⁰. Dieser Ansatz nutzt die komplementären Elemente von Staat (Kontrollbehörden und Gesetzgeber) und Gesellschaft (Gewerkschaften und Sozialpartner): Gewerkschaften kennen ihre Branche und haben implizites Wissen über Arbeitsprozesse und Branchenentwicklungen, während staatliche Stellen (in vielen Fällen) Arbeitsnormen festlegen und durchsetzen. Arbeitgeber(verbände) wiederum können mit „guten Praxen“ maßgeblich Vorreiter für faire Wettbewerbsbedingungen sein. Wesentlich für diesen Ansatz ist auch, dass die Kooperation der beiden Institutionen nicht oberflächlich bleibt, sondern auf Basis der Ausgestaltung (auch legislativen Ausgestaltung) und/oder auf Basis der operativen Umsetzung nachhaltig und einschneidend ist.

Co-Enforcement beruht zudem auf strategischer Planung, Ausrichtung der Kontrolle und Durchsetzung von Arbeitsstandards (Weil 2011, 2018): Diskutiert werden in diesem Zusammenhang so genannte reflexive Strate-

¹⁰ Amengual und Fine (2017) untersuchten Co-Enforcement-Aktionen in Südamerika und den Vereinigten Staaten.

gien, um auf Basis von Analysen der Arbeitsbedingungen in unterschiedlichen Branchen, Regionen und Unternehmenstypen Prioritäten für neue Ansatzpunkte von Kontrollen zu formulieren. Sanktionen an der Spitze der Wertschöpfungskette, wie beispielsweise eine Generalunternehmerhaftung, die eine Einhaltung von Mindestlöhnen auch in Subunternehmen nach sich ziehen, wird dabei besondere Wirksamkeit zugeschrieben. Darüber hinaus werden in der Literatur sektorspezifische Besonderheiten hervorgehoben und die strategische Konzentration der Kontrolle auf bestimmte Sektoren eingefordert. Der Vorteil einer sektoralen Ausrichtung liegt in der Entwicklung maßgeschneiderter Maßnahmen zur Prävention und Sanktionierung von arbeitsrechtlichen Verstößen, die auf Grundlage der Branchenexpertise etwa von sektoralen Sozialpartnern erarbeitet worden sind.

3.2 Co-Enforcement-Maßnahmen in der Bauwirtschaft in Österreich, Asturien und Polen

In der Bauwirtschaft wurden in Österreich, Asturien und Polen Maßnahmen untersucht, bei denen (Institutionen der) Sozialpartner Kontrollaufgaben übernehmen oder eine intensive Zusammenarbeit zwischen Arbeitssaufsichtsbehörden und Sozialpartnern stattfindet, um die Wirksamkeit der Kontrollen zu erhöhen und die Durchsetzung von Arbeitsstandards (inklusive ArbeitnehmerInnenschutz) zu verbessern. Im Folgenden werden die einzelnen Maßnahmen kurz dargestellt.

3.2.1 Die BUAK – Österreich

In Österreich erhielt die Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse (BUAK), eine langjährige sozialpartnerschaftliche Institution mit hoher Branchenexpertise, 2011 weitreichende Kompetenzen bei der Umsetzung des Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetzes (LSD-BG) in der Bauwirtschaft.¹¹ Dass die BUAK diese Kompetenzen erhielt, stellt eine österreichische Besonderheit dar. Bis 2011 waren ausschließlich die Finanzpolizei und die Gebietskrankenkassen (heute Österreichische Gesundheitskasse) mit der Kontrolle von Löhnen und lohnbezogenen Beiträgen betraut. In Österreich hat jede Behörde ihre begrenzten Kompetenzen, die gesetzlich festgelegt und eher dezentral organisiert sind. Die Übertragung

¹¹ Die BUAK ist eine der ältesten sozialpartnerschaftlichen Institutionen in Österreich. Seit ihrer Gründung im Jahre 1946 ist es Hauptziel der BUAK, die Nachteile der saisonalen Fluktuation für die Beschäftigten im Bausektor auszugleichen. Dazu gehört die Verwaltung und Auszahlung von Urlaubs- und Abfertigungsansprüchen, von Schlechtwetterentschädigungen und von Überbrückungsgeldern an BauarbeiterInnen, die langjährig in der Bauwirtschaft tätig waren, aber aus gesundheitlichen Gründen nicht bis zum Pensionsantritt ihre Tätigkeiten ausführen können.

der Kompetenzen zur Umsetzung der Regelungen des LSD-BG an die BUAKE war politisches Ziel der Sozialpartner im Bausektor und wurde konsequent verfolgt.

Eine der wichtigsten Aktivitäten der BUAKE bei der Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping sind Lohnkontrollen auf Baustellen.¹² Angestrebt wird, möglichst viele Baustellen österreichweit zu kontrollieren. 2019 kontrollierte die BUAKE 13.987 österreichische Unternehmen (und 48.823 dort Beschäftigte) sowie 2.134 ausländische Unternehmen (und 8.317 entsandte ArbeitnehmerInnen) (Quelle: unveröffentlichte BUAKE-Statistik 2019). Verdachtsfälle von Unterentlohnung zeigten sich in 116 österreichischen Unternehmen (0,8% der kontrollierten Betriebe) und in 788 ausländischen Unternehmen, also Entsendebetrieben (37% der kontrollierten Betriebe). 620 Verdachtsfälle ergaben sich in Bezug auf Scheinselbstständigkeit und 418 in Bezug auf nicht angemeldete Tätigkeit sowie 1.127 in Bezug auf falsche Teilzeitmeldungen. Diese Verdachtsfälle werden von der BUAKE weiterbearbeitet. Erhärtet sich der Verdacht, werden Anzeigen erstattet. 2019 betrug das insgesamt beantragte Strafausmaß aufgrund der gelegten Anzeigen 4.945.100,- Euro. Zwischen 2011 und 2019 wurden 1.398 Unternehmen (95% davon ausländische Unternehmen) wegen Unterentlohnung angezeigt (Haidinger und Papouschek 2020).

Der Ablauf einer Baustellenkontrolle ist gesetzlich geregelt (§ 23a Abs. 2 BUAKE). BUAKE-InspektorInnen haben das Recht auf Betretung der Baustellen und der Aufenthaltsräume der ArbeitnehmerInnen auf Baustellen sowie das Recht auf Auskunft und Einsicht in zahlreiche (Lohn-)Unterlagen. BaustellenleiterInnen sind verpflichtet, die zum Nachweis der Arbeitsleistung vorhandenen Unterlagen wie etwa Arbeitsverträge, Werkverträge mit Subunternehmen, bei ausländischen Arbeitgebern auch Lohndokumente etc. vorzulegen. Ein weiteres Kontrollinstrument zur Überprüfung einer etwaigen Unterentlohnung ist die Befragung der an der Baustelle anwesenden ArbeitnehmerInnen mittels Fragebogen. Von zentraler Bedeutung bei den Baustellenkontrollen ist zudem die unmittelbare und genaue Beobachtung der tatsächlich ausgeübten Tätigkeiten der auf den Baustellen Beschäftigten, da diese die Grundlage für die kollektivvertragliche Einstufung darstellen.

Im Anschluss an die Baustellenkontrollen werden diese von den InspektorInnen dokumentiert, ein Prüfbericht erstellt, eventuelle Verdachtsfälle genauer untersucht und die Arbeitgeber aufgefordert, bei der Kontrolle

¹² Für diese Aufgaben beschäftigt die BUAKE 36 InspektorInnen und zehn JuristInnen. Die Finanzierung der BUAKE erfolgt grundsätzlich durch Arbeitgeberbeiträge. Für die zusätzlichen Aufgaben – Bekämpfung des Lohn- und Sozialdumpings – erhält die BUAKE vom Bundesministerium für Arbeit (und Familie und Jugend) zusätzlich 2 Millionen Euro pro Jahr (Quelle: BUAKE-Jahresbericht 2018, nicht veröffentlicht).

nicht vorhandene Unterlagen nachzubringen. Bleibt der Verdacht bestehen, werden die Verdachtsfälle an die Rechtsabteilung der BUAK weitergeleitet. Die Kooperation zwischen InspektorInnen und Rechtsabteilung ist eng. Die JuristInnen der Rechtsabteilung haben Zugang zu verschiedenen in- und ausländischen Datenbanken und Informationsaustauschdiensten (wie etwa das IMI, das europäische „Binnenmarkt-Informationssystem“), um die gesammelten Informationen zu verifizieren. Die genaue Dokumentation der Inspektionen ist ein wichtiges Instrument und Hilfsmittel, um Verdachtsfälle weiterzuverfolgen und bei etwaigen Gerichtsverfahren, bei denen BUAK-MitarbeiterInnen als ZeugInnen oder als Partei auftreten, zulässige Beweismittel einbringen zu können.

Seit 2017 gehört die so genannte Auftraggeberhaftung im Baubereich ebenfalls zu den Aufgaben der BUAK. Diese stellt einen weiteren Beitrag zur Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping im Baubereich dar. Die BUAK prüft, ob der Auftraggeber des entsendenden Unternehmens für Lohnforderungen entsandter oder grenzüberschreitend überlassener ArbeitnehmerInnen haftet, wenn der bzw. die ArbeitnehmerIn nicht vom direkten Arbeitgeber bezahlt wird.

Die Betrauung der BUAK mit den Vollzugskompetenzen der Regelungen des LSD-BG in der Bauwirtschaft weist im Vergleich zu traditionellen Kontrollformen wichtige strategische Vorteile auf. Da ist zum ersten die hohe Fachkompetenz und das langjährige Erfahrungswissen der BUAK über Arbeitsbedingungen in der Branche und im Besonderen in Bezug auf die geltenden Kollektivverträge zu nennen. Zweitens genießt die BUAK als Sozialpartnerinstitution hohes Vertrauen sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf ArbeitnehmerInnenseite und ist im Baugewerbe weitestgehend bekannt, da sie mit der Verwaltung von Pflichtzuschlägen und der Auszahlung der entsprechenden Ansprüche an die ArbeitnehmerInnen betraut ist (Haidinger und Papouschek 2020).

3.2.2 Asturien: Kooperation zwischen Sozialpartnern und Arbeitsaufsichtsbehörden – zuerst informell, dann institutionalisiert

In Asturien, einer Provinz im Norden Spaniens mit etwa einer Million EinwohnerInnen, spielen seit Jahrzehnten zwei sektorale Sozialpartnerinstitutionen, die Arbeitsstiftung FLC (Fundación Laboral de la Construcción del Principado de Asturias) und die Kommission für Gesundheit, Sicherheit und Einstellungsprävention (Comisión de Seguridad, Prevención de Riesgos Laborales y Contratación, COPREVAS), eine Schlüsselrolle bei der Überprüfung und Durchsetzung von Arbeitsstandards in der Bauwirtschaft. FLC ist eine Arbeitsstiftung, die von den wichtigsten sektoralen/regionalen Sozialpartnern 1988 gegründet wurde.¹³ Die Schaffung der Kom-

¹³ Die Arbeitsstiftung begann mit der Entwicklung eines breiten Spektrums von Aktionen,

mission für Gesundheit, Sicherheit und Einstellungsprävention (COPREVAS) wurde von den Sozialpartnern 1997 im regionalen Branchentarifvertrag vereinbart. Die Hauptaufgabe der Kommission lag in der Durchsetzung des zwei Jahre zuvor verabschiedeten Gesetzes zur Prävention von Berufsrisiken. Ziel war, die hohe Zahl von Arbeitsunfällen in der Bauwirtschaft zu reduzieren. Als zweite Aufgabe wurde die Durchsetzung von arbeitsrechtlichen Standards im Branchentarifvertrag festgeschrieben.

Im Jahr 1999 nahm die Kommission COPREVAS schließlich ihre Tätigkeit mit vier Gesundheits- und Sicherheitsdelegierten auf. Je zwei Delegierte werden von der Arbeitgeberorganisation und den beiden regional und sektoral stärksten Gewerkschaften, der CC. OO. (Comisiones Obreras) und UGT (Unión General de Trabajadores) ernannt. 2004 wurde die Zahl der Delegierten von vier auf acht erhöht. Die Leitung von COPREVAS, der Verwaltungsrat, besteht aus drei Mitgliedern, einem Mitglied aus der Arbeitgeberorganisation und je einem Mitglied aus der Gewerkschaft CC. OO. und der Gewerkschaft UGT.

Die Gesundheits- und Sicherheitsdelegierten wurden mit folgenden Kompetenzen ausgestattet, um die Einhaltung der Arbeitsschutznormen auf Baustellen in Asturien zu überprüfen und Scheinselbstständigkeit auf die Spur zu kommen: Sie sind berechtigt, alle Unternehmen in der Bauwirtschaft in Asturien zu überprüfen. Instrumente dieser Kontrolle sind Gespräche mit ArbeitnehmerInnenvertreterInnen, Sicherheitsbeauftragten, ArbeitgeberInnen und Baustellenverantwortlichen. Eine Inspektions-Checkliste legt überdies alle bei Inspektionen durchzuführenden Maßnahmen detailliert fest. 2007 wurden aufgrund steigender Scheinselbstständigkeit im asturischen Baugewerbe die Befugnisse der Gesundheits- und Sicherheitsdelegierten zur Durchsetzung von Arbeitsstandards, insbesondere der Überprüfung des Verdachts auf Scheinselbstständigkeit erweitert. Die Delegierten haben nunmehr ebenso Zugang zu allen Verträgen der Generalunternehmer mit den Subauftragnehmern und damit auch zu Informationen über die Anzahl der Angestellten und Selbstständigen der Subauftragnehmer, die auf den jeweiligen Baustellen tätig sind.

Wie in Österreich werden im Anschluss an die Kontrollen von den Delegierten Kontrollberichte erstellt, die dem Verwaltungsrat vorgelegt werden. Die weitere Vorgehensweise differiert dann nach Art der Rechtsverletzung. Während bei einem begründeten Verdacht auf Scheinselbstständigkeit in der Regel nach einer Baustellenkontrolle eine Anzeige erstattet wird, sind bei Verdacht auf Verletzungen des Gesundheits- und Sicherheitsschutzes auf Baustellen vor einer Anzeige drei Baustellenkontrollen vorgesehen. Dieser Unterschied ist dadurch zu erklären, dass im Bereich

die sich auf Beschäftigte des Sektors, aber auch auf arbeitslose BauarbeiterInnen bezogen und unter anderem Schulungsangebote sowie die Vergabe verschiedener Sozialleistungen umfassten.

Gesundheits- und Sicherheitsschutz Aufklärung, Beratung und technische Unterstützung im Vordergrund stehen. Eine Anzeige bei der Arbeitsaufsichtsbehörde wird als letztes Mittel eingesetzt, und zwar dann, wenn Arbeitgeber die Ratschläge und Empfehlungen von COPREVAS nicht umsetzen.

Seit der Gründung von COPREVAS besteht sowohl mit der Arbeitsstiftung (FLC) als auch mit den regionalen Arbeitsaufsichtsbehörden eine enge Zusammenarbeit. Die Arbeitsstiftung unterstützt die Delegierten in technischen Belangen, wie beispielsweise bei der Entwicklung einer Datenbank über Subauftragnehmer und der Entwicklung eines Toolkits mit GPS-Funktion, das die Delegierten über den Standort jeder Baustelle informiert. VertreterInnen der Arbeitsstiftung nehmen überdies regelmäßig an Besprechungen von COPREVAS teil (Sanz de Miguel 2020).

Trotz des Fehlens einer formellen Vereinbarung in der Anfangsphase von COPREVAS war die Kooperation mit der regionalen Arbeitsaufsichtsbehörde immer eng. So war von Anfang an, schon im regionalen Branchentarifvertrag vorgesehen, dass je ein bzw. eine VertreterIn der Arbeitsaufsichtsbehörde und des Kabinetts für Gesundheit und Sicherheit des Regionalbüros zu allen einschlägigen Sitzungen von COPREVAS eingeladen wird. Daneben gab es weitere verschiedene gemeinsame Ausbildungsmaßnahmen, wie beispielsweise die gemeinsame Schulung von Delegierten und ArbeitsinspektorInnen. Darüber hinaus übermittelte COPREVAS kontinuierlich Informationen über Baustellenkontrollen an die Arbeitsaufsichtsbehörde. Da sich diese Zusammenarbeit für beide Seiten als vorteilhaft erwiesen hat, wurde 2017 ein formelles Abkommen zwischen den Sozialpartnern und der Arbeitsaufsichtsbehörde geschlossen. Diese Vereinbarung institutionalisiert den regelmäßigen Austausch und die Weitergabe von Informationen zwischen den Sozialpartnern und der Arbeitsaufsichtsbehörde und schuf gleichzeitig Mechanismen zur Rechenschaftspflicht und Koordination (Sanz de Miguel 2020).

3.2.3 Polen: Drei Vereinbarungen von Arbeitgeber- und ArbeitnehmerInnenvertreterInnen zur Durchsetzung von Arbeitsstandards

Vor dem Hintergrund von schwachen Regulierungen, fehlenden sektoralen Kollektivvertragsvereinbarungen, mit unzureichenden Ressourcen ausgestatteten Arbeitsaufsichtsbehörden und generell durchsetzungsschwachen Sozialpartnern stellt die Einhaltung von ArbeitnehmerInnen-schutzbestimmungen und anderen Arbeitsstandards in Polen eine große Herausforderung dar. Dies betrifft im Besonderen den Bausektor. Die drei – im Folgenden dargestellten – Vereinbarungen sind in diesem Kontext einzuordnen.

In Polen wurden von Arbeitgeber- und ArbeitnehmerInnenvertreterInnen unter Einbeziehung des polnischen Arbeitsinspektorats drei (unverbindliche) Vereinbarungen zur Umsetzung und Kontrolle von Arbeitsstandards, insbesondere im Bereich des ArbeitnehmerInnenschutzes abgeschlossen. Diese drei Vereinbarungen sind die Vereinbarung über ArbeitnehmerInnenschutz im Bauwesen (*Porozumienie dla Bezpieczeństwa w Budownictwie, ASC*), die Vereinbarung über Mindestlöhne im Bauwesen (*Porozumienie w sprawie stawki minimalnej w budownictwie, AMW*) und die Vereinbarung über ArbeitnehmerInnenschutz beim Betrieb von Kranen (*Porozumienie na rzecz Bezpieczeństwa Pracy przy Obsłudze Żurawi, AOSOC*).

Die *Vereinbarung über ArbeitnehmerInnenschutz im Bauwesen* wurde 2010 zwischen den größten in Polen tätigen Bauunternehmen geschlossen. Das Hauptziel der Vereinbarung war die Verbesserung der Arbeitssicherheit auf Baustellen. Entwickelt wurden gemeinsame Regelungen für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz, wie z.B. gemeinsame Dokumentationsvorlagen für die Kontrolle des ArbeitnehmerInnenschutzes, ein Modell zur Bestätigung der beruflichen Qualifikationen von BauarbeiterInnen und regelmäßige Schulungen. Übereingekommen wurde auch über Vorgaben für ArbeitnehmerInnenschutz und Mindestqualifikationsanforderungen bei Subauftragnehmern als Teil des Vertrags über die Auftragsvergabe. Die Umsetzung und Sanktionierung der Vereinbarung unterliegt aufgrund ihres freiwilligen Charakters nicht dem polnischen Arbeitsinspektorat. Die beteiligten Institutionen und Unternehmen entwickelten eigene Mechanismen, um die Umsetzung der Vereinbarung verbindlich zu gestalten und Anreize zur Einhaltung zu schaffen. Darin ist das polnische Arbeitsinspektorat eng eingebunden. Als wesentlicher Erfolgsindikator kann die sukzessive Reduktion von Arbeitsunfällen bei den der Vereinbarung beigetretenen Unternehmen gelten (Owczarek 2020).

Die *Vereinbarung über Mindestlöhne in der Baubranche (AMW)* wurde 2014 von der Gewerkschaft Budowlani, NSZZ Solidarność – Sekretariat der Bau- und Holzindustrie, auf Seiten der ArbeitnehmerInnen und einer Reihe von Arbeitgeberzusammenschlüssen¹⁴ mit dem Ziel der Bekämpfung von Lohndumping abgeschlossen. Die UnterzeichnerInnen der Vereinbarung kamen überein, nicht über Unterentlohnung wettbewerbsverzerrend zu konkurrieren. Der von ihnen vereinbarte Mindeststundenlohn gilt für alle ihre ArbeiterInnen, unabhängig vom Vertrag. Die UnterzeichnerInnen der AMW verpflichten sich, eine Mindestlohnuntergrenze in ihren Unternehmen einzuführen und Anreize für ihre Subunternehmen zu schaf-

¹⁴ Konföderation der Bau- und Immobilienwirtschaft, Polnischer Handwerksverband, Polnischer Verband der Arbeitgeber im Baugewerbe und Arbeitgeberverband der Region Lublin

fen, diese ebenfalls anzuwenden. Mit dieser Vereinbarung wurde also ein nachvollziehbarer und vorbildlicher Lohnstandard für die gesamte Branche geschaffen. Derzeit ist die AMW die einzige Branchenvereinbarung dieser Art in Polen. Als positiv ist auch zu vermerken, dass der 2017 eingeführte nationale Mindeststundenlohn ebenfalls diesen Berechnungsmodus anwendet. Der vereinbarte Mindestlohn belief sich 2014 auf 14,29 Polnische Zloty (PLN) (3,40 EUR), 2019 auf 19,03 PLN (4,53 EUR) und 2020 auf 21,65 PLN (5,16 EUR) (Owczarek 2020).

Die *Vereinbarung über den ArbeitnehmerInnenschutz beim Betrieb von Kranen* (AOSOC) wurde 2017 von der Gewerkschaft Budowlani und dem Ausschuss für KranführerInnen der Gewerkschaft Wspólnota Pracy unterzeichnet. Das polnische Arbeitsinspektorat unterstützt die Initiative. Hintergrund ist, dass in Polen nach der Krise 2008 die Mehrheit der KranführerInnen nicht mehr in Bauunternehmen angestellt war, sondern als Selbstständige arbeitete. KranführerInnen gründeten Ein-Personen-Unternehmen und leasen Krane von Bauunternehmen oder einer dritten Partei. Aufgrund ihrer Selbstständigkeit waren die KranführerInnen nun selbst für Sicherheit und Gesundheitsschutz an ihrem Arbeitsplatz verantwortlich, was zu einem erheblichen Anstieg der Unfälle führte. Die Vereinbarung zielt darauf ab, die Bemühungen aller AkteurInnen im Bausektor und in verwandten Branchen, also der Behörden (Arbeitsaufsicht, Zertifizierungsbehörde), Arbeitgeber und der KranführerInnen, zu koordinieren, um das Risiko von Arbeitsunfällen bei KranführerInnen zu verringern. Die AOSOC ist eine offene Initiative und kann von jedem Unternehmen und jeder Organisation unterzeichnet werden. Darüber hinaus sind die unterzeichnenden Organisationen maßgeblich an der Erarbeitung neuer Rechtsvorschriften über Sicherheit und Gesundheitsschutz für KranführerInnen in Polen beteiligt und können ihre Expertise einbringen, um die Einführung von gesetzlich verbindlichen und durch das polnische Arbeitsinspektorat sanktionierbaren Vorgaben voranzutreiben (Owczarek 2020).

Die dargestellten Vereinbarungen aus Polen, an denen Arbeitgeber- und ArbeitnehmerInnenvertretungen und das polnische Arbeitsinspektorat beteiligt sind, stellen sozialpartnerschaftlich getragene und eigenständige Initiativen dar, um Arbeitsstandards in der Bauwirtschaft zu verbessern. Die Vereinbarungen sind zwar auf freiwilliger Basis, und insofern fehlt ihnen ein allgemein verbindlicher Durchsetzungscharakter, aber in einem schwierigen institutionellen Umfeld wie der polnischen Baubranche sind sie zum einen Instrumente zur Beeinflussung der politischen Regelungen und zum anderen wichtige Voraussetzungen für verlässliches und nachhaltiges Wirtschaften.

3.2.4 Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Maßnahmen

Welche Unterschiede und welche Gemeinsamkeiten ergeben sich nun zusammenfassend aus einem Vergleich der drei Co-Enforcement-Maßnahmen?

Deutlich wird als erste Gemeinsamkeit der untersuchten Maßnahmen in Österreich und Asturien (Spanien), dass sich beide Maßnahmen auf *starke sozialpartnerschaftliche Ansätze* zur Sicherung von Arbeitsstandards stützen. Sowohl in Österreich als auch in Asturien sind die Co-Enforcement-Maßnahmen Ergebnis langjähriger gemeinsamer Anstrengungen der Sozialpartner zur Verbesserung der Arbeitsstandards in Form des sozialen Dialogs in Zusammenarbeit mit staatlichen Institutionen.

Ein weiteres gemeinsames Merkmal der österreichischen und der asturischen Maßnahmen ist, dass die Sozialpartner eine Schlüsselrolle bei der Festlegung von Arbeitsstandards durch Kollektivvertragsverhandlungen spielen. In Polen ist die sektorale Regulierung auf Grundlage des sozialen Dialogs oder von Kollektivvertragsverhandlungen vergleichsweise weniger entwickelt. Daher haben sich die Co-Enforcement-Initiativen in Polen auf Regulierungsmechanismen gestützt, die auf unverbindlichen Vereinbarungen basieren.

Hinsichtlich der Gestaltungsprinzipien der Co-Enforcement-Maßnahmen zeigen die österreichischen und asturischen Erfahrungen, dass die Sozialpartner sowohl politische als auch operative Rollen in der Umsetzung der Maßnahmen spielen. In Österreich wie in Asturien tragen die Sozialpartner bzw. Sozialpartnerinstitutionen nicht nur zur Gestaltung und Evaluierung von Co-Enforcement-Maßnahmen bei, sondern nehmen in Form von Betriebskontrollen auch eine aktive Rolle bei der Sicherstellung der Einhaltung von Arbeitsstandards ein. In Asturien sind es die Sozialpartner selbst, die paritätisch so genannte Delegierte zur Baustellenkontrolle schicken. In Österreich ist es die Sozialpartnerorganisation BUA, die mit Vollzugs- und Kontrollkompetenzen im Rahmen des LSD-BG ausgestattet wurde. Im Gegensatz dazu sind in Polen Kontrollaktivitäten der Sozialpartner kaum definiert.

Alle drei untersuchten Fälle spiegeln den Ansatz „Strategische Kontrolle und Durchsetzung“ wider. Das heißt, sie konzentrieren sich auf einen Sektor mit fragmentierter Beschäftigung, langen Subauftragsketten und schlecht geschützten ArbeitnehmerInnen und zielen auf eine nachhaltige Einhaltung von Arbeitsstandards ab.

Schließlich ist der Erfolg dieser Maßnahmen zur Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping auch das Ergebnis des Zusammenspiels der hohen Branchenkompetenz und des langjährigen Branchenerfahrungswissens der Sozialpartner mit der Kompetenz und Befugnis der staatlichen Behörden, Sanktionen bei Verstößen zu verhängen.

Was ihre Wirkung betrifft, zeigen die untersuchten Maßnahmen vielversprechende Ergebnisse auf unterschiedlichen Ebenen:

- Die Maßnahmen verbesserten die Einhaltung von ArbeitnehmerInnenschutzvorschriften in einem Sektor, in dem die Unfall- und Gesundheitsrisiken für die Beschäftigten sehr hoch sind. Dies lässt sich insbesondere für Asturien und Polen nachzeichnen.¹⁵
- Die Maßnahmen bieten gezielte und effiziente Kontrollen von Scheinselbstständigkeit in Asturien und von Unterentlohnung in Österreich.
- Die Maßnahmen beinhalten die Aushandlung und Festlegung von Mindestarbeitsstandards in Polen.
- Die Maßnahmen erreichten eine bessere Information von ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen über Rechte, Normen und Pflichten in Bezug auf ArbeitnehmerInnenschutz, Entlohnung und generell Arbeitsbedingungen in Österreich, Asturien und Polen.

In diesem Sinne können die Maßnahmen und Initiativen als gute und beispielhafte Praktiken dienen, um Missbrauch von und Verstößen gegen Arbeitsstandards in einem hochproblematischen Sektor durch unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit zwischen Sozialpartnern und staatlichen Institutionen entgegenzuwirken und diese zu reduzieren.

3.3 Schlussfolgerungen: Zentrale Merkmale für eine Verbesserung von Kontrollen und eine erfolgreiche Durchsetzung von Arbeitsstandards

Die Ergebnisse der Fallstudien haben die Relevanz von Co-Enforcement-Ansätzen zur Durchsetzung von Arbeitsstandards und damit zu einer Verbesserung fairer Arbeitsbedingungen bestätigt. Folgende zentrale Maßnahmenmerkmale können auf Basis der Analysen für eine Verbesserung von Kontrollen und eine erfolgreiche Durchsetzung von Arbeitsstandards abgeleitet werden.

Kooperation zwischen Sozialpartnern und staatlichen Behörden über konzertierte Aktionen hinaus: In den untersuchten Fällen geht die Zusammenarbeit zwischen Sozialpartnern und staatlichen Behörden über konzertierte Kontrollaktionen hinaus. Sozialpartner haben operative Funktionen inne und tragen langfristig zur Umsetzung der Maßnahmen bei und/oder sie führen diese gemeinsam mit staatlichen Behörden durch. Dabei teilen die Sozialpartner Ressourcen und relevante Informationen über den Arbeitsprozess und über Geschäftsmodelle mit den staatlichen Behörden, was die Effizienz der Kontrollen erhöht, während die Sozialpartner mehr Einblick in die Funktionsweise der Arbeitsaufsichtsbehörden erhalten. Hinsichtlich der Ressourcen können insbesondere Gewerk-

¹⁵ So sank in Polen die Anzahl der Unfälle mit Todesfolge von 2014 bis 2018 um 28% (Owczarek 2020).

schaffen die operativen Kapazitäten der Arbeitsaufsichtsbehörden erhöhen, indem sie den Inspektoraten zusätzliche externe (Personal-)Ressourcen zur Verfügung stellen. Dies ist besonders wichtig in Zeiten, in denen die Arbeitsaufsichtsbehörden mit Budgetbeschränkungen zu kämpfen haben. Darüber hinaus ist es von Vorteil, wenn Sozialpartner oder Institutionen der Sozialpartner eine wichtige Rolle bei der Mitgestaltung von Zielen und Verfahren von Kontrollinstrumenten in politischen Prozessen spielen.

Sozialpartner und gewerkschaftliche Machtressourcen: Das Forschungsprojekt SPLIN hat Initiativen im Bausektor analysiert, die einen sozialpartnerschaftlichen Ansatz zur Sicherung von Arbeitsstandards aufweisen. Während autonome Maßnahmen der Gewerkschaften unerlässlich sind, können sozialpartnerschaftliche Ansätze aufgrund der einzigartigen Rolle, die Arbeitgeber bei der Förderung einer fairen Wettbewerbskultur spielen können, effektiver sein, um eine nachhaltige und laufende Sicherung von Arbeitsstandards zu gewährleisten. Wenn Arbeitgeberorganisationen an Maßnahmen beteiligt sind, wie beispielsweise durch eine Ko-Finanzierung der Maßnahme, sind sie sich ihrer Rolle bewusst und daran interessiert, ein regelkonformes Verhalten der Arbeitgeber aktiv zu unterstützen und sicherzustellen.

Strategische Kontrolle und Durchsetzung: Strategische Kontrolle und Durchsetzung ist ein erfolgreicher Weg, um Ressourcen auf bestimmte Sektoren, bestimmte Probleme (z.B. ArbeitnehmerInnenschutz, Unterentlohnung) oder bestimmte Regionen zu konzentrieren. Wenn sich Kontrollen auf einen bestimmten Sektor konzentrieren, sind die InspektorInnen besser in der Lage, die Arbeitsweise von Unternehmen zu verstehen und die Hauptursachen für Missbrauch und Verstöße zu erkennen. Ein wesentliches Merkmal einer effektiven Kontrolle und Durchsetzung ist, dass die Inspektorate nicht nur über gezielte, eng umschriebene, sondern auch über umfassende Kompetenzen verfügen, zu denen beispielsweise die Kontrolle, Überprüfung und Anzeigenlegung von Missbräuchen gehören.

Wenn nun Co-Enforcement-Ansätze im Bausektor zur Verbesserung fairer Arbeitsbedingungen beitragen, stellt sich natürlich auch die *Frage ihrer Übertragbarkeit auf andere Sektoren*. Dieser Frage wurde abschließend im Forschungsprojekt SPLIN in einer Reihe von Stakeholder-Workshops auf nationaler und EU-Ebene nachgegangen. Als Sektoren, anhand derer die Übertragbarkeit diskutiert wurde, wurden jene ausgewählt, die ebenfalls durch fragmentierte Beschäftigung (und Subauftragsketten) charakterisiert sind. Dies waren der Straßengüterverkehr in Österreich und Polen und der Tourismussektor in Asturien. Die Ergebnisse waren ernüchternd. Zwar wurden über Anknüpfungspunkte aus den untersuchten Co-Enforcement-Maßnahmen in der Bauwirtschaft erste initiale Schritte für die Sektoren Straßengüterbeförderung und Tourismus diskutiert und entwickelt,

gleichzeitig wurde aber auch deutlich, dass die erfolgreiche Implementierung umfassenderer Co-Enforcement-Maßnahmen – wie etwa die Maßnahmen in Österreich und Asturien – Vorbedingungen bedarf, die nicht in allen Sektoren gegeben sind oder erst langsam aufgebaut werden müssen.

Literatur

- Amengual, Matthew/Fine, Janice (2017). Co-enforcing Labor standards: the unique contributions of state and worker organizations in Argentina and the United States. *Regulation & Governance* 11 (2), 129–142.
- Behling, Felix/Harvey, Mark (2015). The evolution of false self-employment in the British construction industry: a neo-Polanyian account of labour market formation. *Work, Employment and Society* 29 (6), 969–988.
- Bosch, Gerhard/Rubery, Jill/Lehndorff, Steffen (2008). European employment models under pressure to change. *International Labour Review* 146 (3–4), 253–277. Online verfügbar unter <https://doi.org/10.1111/j.1564-913X.2007.00015.x> (abgerufen am 10.4.2021).
- Bosch, Gerhard/Wagner, Alexandra (2005). Measuring economic tertiarisation: a map of various European service societies. In: Gerhard Bosch/Steffen Lehndorff (Hg.). *Working in the service sector. A tale from different worlds*. London, Routledge, 35–53.
- De Wispelaere, Frederic/De Smedt, Lynn/Pacolet, Jozef (2019). Posting of workers. Report on A1 Portable Documents issued in 2018. Brüssel, European Commission – DG Employment.
- De Wispelaere, Frederic/Pacolet, Jozef (2018). Posting of workers. Report on A1 Portable Documents issued in 2017. Brüssel, European Commission – DG Employment.
- Eurofound (2016). Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union. Luxemburg, Publications Office of the European Union.
- Eurofound (2017). Fraudulent Contracting of Work: Construction Sector. Dublin, Eurofound.
- Fine, Janice (2017). Enforcing Labor Standards in Partnership with Civil Society: Can Co-enforcement Succeed Where the State Alone Has Failed? *Politics & Society* 45 (3), 359–388.
- Haidinger, Bettina/Papouschek, Ulrike (2020). SPLIN Austrian report – construction sector. BUAK Construction Workers' Holiday and Severance Payment Fund – social partner strategies to enforce employment standards in the Austrian construction sector. Online verfügbar unter <http://splin.forba.at/news/> (abgerufen am 1.2.2021).
- Hofstadler, Christian/Loik, Markus Bernhard/Peterseil, Markus/Pantelic, Nenad/Katz, Nicholas (2016). Einfluss von Lohn- und Sozialdumping auf den Wettbewerb in der Bauwirtschaft. Graz, TU Wien im Auftrag der Wirtschaftskammer Steiermark.
- Hollan, Katarina/Danaj, Sonila (2018). POOSH COUNTRY Report in Austria (POOSH – Occupational Safety and Health of Posted Workers: Depicting the existing and future challenges in assuring decent working conditions and wellbeing of workers in hazardous sectors). Wien, European Centre for Social Welfare Policy and Research.
- International Labor Organization (2006). Report III (Part 1B). General Survey of the reports concerning the Labour Inspection Convention. Genf, International Labour Conference, 95th Session.
- Leoni, Thomas (2020). Fehlzeitenreport 2020. Krankheits- und unfallbedingte Fehlzeiten in Österreich. Wien, WIFO. Online verfügbar unter <https://www.wifo.ac.at/publikationen/>

- (abgerufen am 10.4.2021)
- Mearidi, Guglielmo/Martín, Antonio/Riera, Mariona Lozano (2012). Constructing Uncertainty: Unions and Migrant Labour in Construction in Spain and the UK. *Journal of Industrial Relations*. Online verfügbar unter <https://doi.org/10.1177/0022185611432388> (abgerufen am 2.3.2021).
- Mustchin, Stephen/Martínez Lucio, Miguel (2020). The evolving nature of labour inspection, enforcement of employment rights and the regulatory reach of the state in Britain. *Journal of Industrial Relations*. Online verfügbar unter <https://doi.org/10.1177/0022185620908909> (abgerufen am 22.4.2021).
- Owczarek, Dominik (2020). SPLIN Polish report – construction sector. Fair working conditions: Exploring the contribution of cooperation initiatives between Social Partners and Labour Inspection authorities in the Polish construction sector. Online verfügbar unter <http://splin.forba.at/news/> (abgerufen am 10.4.2021).
- Pulignano, Valeria/Ortiz Gervasi, Luis/de Franceschi, Fabio (2016). Union responses to precarious workers: Italy and Spain compared. *European Journal of Industrial Relations* 22 (1), 39–55.
- Sanz de Miguel, Pablo (2019). Falsos autónomos y falsos becarios: una aproximación institucional al caso español. *Cuadernos de Relaciones Laborales* 37 (1), 67–89.
- Sanz de Miguel, Pablo (2020). SPLIN Spanish report – construction sector. Co-enforcement in the construction sector of the region of Asturias: a case study. Online verfügbar unter <http://splin.forba.at/news/> (abgerufen am 10.4.2021).
- Sanz de Miguel, Pablo/Haidinger, Bettina (2020). Exploring co-enforcement in the construction sector. Evidence from three case studies in Austria, Poland and Spain. SPLIN Comparative Report. Online verfügbar unter <http://splin.forba.at/news/> (abgerufen am 10.4.2021).
- Voss, Eckhard/Faioli, Michele/Lhernould, Jean-Philippe/Iudicone, Feliciano (2016). Posting of Workers Directive: Current Situation and Challenges. Brüssel, EC Empl Committee.
- Weil, David (2011). Enforcing Labour Standards in Fissured Workplaces: The US Experience. London, *The Economic and Labour Relations Review?: ELRR*, 22 (2), 33–54.
- Weil, David (2014). *The Fissured Workplace*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Weil, David (2018). Creating a strategic enforcement approach to address wage theft: One academic's journey in organizational change. *Journal of Industrial Relations* 60 (3), 437–460.

Zusammenfassung

Der Bausektor ist einer der am stärksten dem Lohn- und Sozialdumping ausgesetzten Wirtschaftszweige, nicht nur in Österreich, sondern in vielen Ländern Europas. Hohe Arbeitsintensität und hoher Kostendruck auf den Löhnen, lange Subvertragsketten, sowie fragmentierte Beschäftigung inklusive Entsendungen und Solo-Selbständige, tragen dazu bei, dass die Durchsetzung von Arbeitsstandards in dieser Branche eine große Herausforderung darstellt. Vor diesem Hintergrund beschreibt der Beitrag koordinierte oder gemeinsame Maßnahmen von Arbeitsaufsichtsbehörden und Sozialpartnern (Co-Enforcement Actions), die zur besseren Kontrolle und zu einem besseren Schutz von Arbeits- und Sozialstandards und fairen Arbeitsbedingungen in der Bauwirtschaft in Österreich, Spanien und Polen entwickelt wurden. Der Beitrag basiert auf Ergebnissen des europäischen Forschungsprojekts „Fair working conditions: exploring the contribution of cooperation initiatives between Social Partners and Labour Inspection authorities“ (SPLIN).

Abstract

Construction is an industry more than others exposed to wage and social dumping, not only in Austria but in many European countries. High labour intensity and high-cost pressure on wages, long subcontracting chains, fragmented employment including the posting of workers and bogus self-employment, contribute to a difficult enforcement of labour standards. Against this background, the paper describes coordinated or joint measures of labour inspectorates and social partners (co-enforcement actions) that have been developed to safeguard labour and social standards and to promote fair working conditions and a fair competition culture in the construction sector in Austria, Spain and Poland. The article is based on the results of the European research project “Fair working conditions: exploring the contribution of cooperation initiatives between Social Partners and Labour Inspection authorities” (SPLIN).

Schlüsselbegriffe: Co-Enforcement Maßnahmen, Bauwirtschaft, Arbeitsstandards, Arbeitsbedingungen.

Keywords: co-enforcement actions, construction sector, labour standards, working conditions.

JEL-Codes: J52, J58, J38, J61, L74, M55.

Integration von Menschen mit Lern- und Mehrfachbehinderungen am Arbeitsmarkt

Evaluierung der volkswirtschaftlichen Effekte eines alternativen Beschäftigungsprojektes

Birgit Aigner-Walder, Albert Luger

1. Einleitung

Personen, die nach österreichischer Rechtslage als „nicht erwerbsfähig“ eingestuft werden, steht an Stelle einer Erwerbstätigkeit die Betreuung in Einrichtungen der Behindertenhilfe zu. Auf Antrag können diese Menschen per Bescheid in eine Maßnahme zur Fähigkeitsorientierten Beschäftigung (FOB) aufgenommen werden. Aktuell ist ein großer Teil dieser Personengruppe in Tageseinrichtungen oder Beschäftigungswerkstätten tätig und erfährt dort eine sozialpädagogische Begleitung. Österreichweit werden über 20.000 Menschen mit Lern- und Mehrfachbehinderungen (MmLMB) in entsprechenden Einrichtungen der Behindertenhilfe betreut (vgl. BMASK 2017, 111). Sie erhalten dabei allerdings kein eigenes Einkommen, mit der weiteren Folge, dass keine sozialversicherungsrechtliche Absicherung besteht. Das ist vor allem in Hinblick auf die damit fehlenden Pensionsansprüche problematisch. Es steht auch in gewissem Widerspruch zu Artikel 27 der von Österreich im Jahr 2008 ratifizierten UN-Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderung¹, diese sieht das Recht auf Erwerbsarbeit als einen zentralen Anspruch für alle Menschen vor.

Das hier beschriebene Projekt ChancenForum (CF) der vor allem in Kärnten aktiven autArK Soziale Dienstleistungs-GmbH (autArK) verfolgt dagegen die Zielsetzung, Menschen mit Behinderung am Arbeitsmarkt zu integrieren. Dabei bietet das Projekt ChancenForum Menschen mit Lern- und Mehrfachbehinderungen die Möglichkeit, statt des Besuches einer Tageseinrichtung oder Beschäftigungswerkstätte in einem Betrieb des ersten Arbeitsmarktes tätig zu sein und dadurch ein eigenes Einkommen zu erzielen. Die Projektträgerin autArK ist mit dem ChancenForum seit

¹ Gemäß BGBl. III Nr. 155/2008 idgF.

dem Jahr 2004 aktiv und bietet zum Untersuchungszeitpunkt über 100 Personen ein arbeitsrechtlich abgesichertes Dienstverhältnis. Personen der Zielgruppe, welche die notwendigen Voraussetzungen erfüllen und für die CF-Arbeitsplätze ausgewählt werden, erhalten die Möglichkeit, in einem Kärntner Betrieb im Ausmaß von mindestens 14 bis maximal 19 Stunden erwerbstätig zu sein. Dabei werden diese durch Persönliche Arbeits-AssistentInnen (PEAASS) nach Prinzipien des Supported Employment unterstützt.² Der Großteil der Personen sind in den Bereichen Reinigung (38,2%) und Küche/Produktion (36,4%) tätig.³ Finanziert wird das Projekt durch die Behindertenhilfe des Landes Kärnten.

Das ChancenForum ist einer der ersten praktischen Ansätze in Österreich, das Konzept der Arbeitskräfteüberlassung auf Menschen mit Lern- und Mehrfachbehinderungen auszuweiten. Daher interessiert im Besonderen, welche Effekte mit dem entsprechenden Beschäftigungsprojekt einhergehen. Im Rahmen dieses Beitrages wird das Projekt ChancenForum aus wirtschaftlicher Sicht evaluiert. Die Zielsetzung besteht darin, den potentiellen monetären Nutzen bzw. die Rentabilität des ChancenForum zu bewerten. In Kapitel 2 wird dazu der aktuelle Forschungsstand dargestellt, in Kapitel 3 wird die konkrete Vorgangsweise zu den Rentabilitätsrechnungen dargelegt, wobei die Berechnungsgrundlagen in Kapitel 4 wiedergegeben werden. Im Anschluss erfolgt die Präsentation der Analyseergebnisse (Kapitel 5) sowie die Diskussion (Kapitel 6) dieser. Kapitel 7 schließt mit einem kurzen Resümee.

2. Forschungsstand

Einfache neoklassische Arbeitsmarkttheorien gehen im Idealfall davon aus, dass ArbeitnehmerInnen eine Gruppe homogen vollständig informiert sowie mobil sind. Gemäß diesen modelltheoretischen Annahmen wirkt die Lohnerhöhung (bei Übernachfrage) oder Lohnsenkung (bei Überangebot) als Mechanismus zwischen Angebot (ArbeitnehmerInnen) und Nachfrage (UnternehmerInnen). Daraus resultiert Vollbeschäftigung, d.h., es gibt keine unfreiwillige Arbeitslosigkeit und alle, die bereit sind, zum markträumenden Lohnsatz zu arbeiten, werden eine Anstellung finden. Im realen Wirtschaftsleben hingegen ist Arbeitslosigkeit allgegenwärtig. Als Ursache hierfür gelten friktionelle, saisonale, konjunkturelle, aber v.a. auch

² Supported Employment (Unterstützte Beschäftigung) bezeichnet die Qualifizierung des bzw. der (behinderten) ArbeitnehmerIn direkt am Arbeitsplatz unter Miteinbeziehung von KollegInnen und/oder Vorgesetzten (vgl. Neuherz 2017, 27).

³ Dahinter rangieren – mit deutlichem Abstand – die Tätigkeitsfelder Verkauf (10,0%), Pflege/Kindergarten (5,5%), Büro o.ä. komplexe Tätigkeiten (4,5%) sowie andere Tätigkeiten (z.B. Gärtnerei; 5,5%).

strukturelle Gegebenheiten, die langfristige Arbeitslosigkeit verursachen können (vgl. Krugman und Wells 2017). Ausgehend von dieser theoretischen Herangehensweise stellt Arbeitslosigkeit eine Form von Marktversagen dar, d.h., durch die ausschließliche Interaktion zwischen ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen am Arbeitsmarkt wird nicht die gesamtwirtschaftlich effizienteste Lösung erreicht. In diesem Zusammenhang drängt sich die Frage auf, inwiefern ein dritter Akteur wie der Staat (oder seine ausführenden Organe) zur besseren Funktionsweise am Markt beitragen kann.

In den vergangenen Jahrzehnten hat sich die Arbeitsmarktpolitik in Österreich von einer passiven, d.h. Existenzsicherung für erwerbslose Personen, zu einer aktiven Herangehensweise gewandelt: Beschäftigungslose werden nun als arbeitssuchend betrachtet. Angesichts knapper werdender öffentlicher Mittel, aber auch in Hinblick auf die nationale Wettbewerbsfähigkeit und Standortattraktivität besteht das vorrangige Ziel darin, arbeitslose Frauen und Männer beim Finden und Ausüben eines adäquaten Berufes zu unterstützen (Atzmüller 2009). Die Bandbreite der entsprechenden nationalen Maßnahmen ist groß. Evaluationsstudien lassen zur Wirksamkeit von Maßnahmen keine allgemein gültigen Aussagen zu, da sich spezifische Unterstützungsangebote nur für bestimmte Personengruppen eignen. Arbeitssuchende Personen sind eine sehr heterogene Gruppe, und eine Evaluierung muss dies entsprechend berücksichtigen (vgl. Schweighofer 2013; Aumayr et al. 2007).

Insbesondere die beiden Faktoren Alter und Bildung stellen die Homogenitätsannahme neoklassischer Arbeitsmarkttheorien in Frage und sind häufig Ursache struktureller Arbeitslosigkeit. Ältere arbeitslose Personen haben es schwerer, (wieder) eine bezahlte Tätigkeit zu finden, als jüngere ArbeitnehmerInnen. Die Gründe hierfür sind vielfältig und umfassen beispielsweise einen erhöhten Kündigungsschutz, einen erweiterten Urlaubsanspruch, Zusatzzahlungen etc., auch wenn diese oft nur unterstellt werden und, wie Müllbacher et al. (2015) zeigen, empirisch kaum relevant sind etc. (vgl. Müllbacher et al. 2015). Gemäß der Humankapitaltheorie von Becker (1964) wirken sich Investitionen in das Humankapital, d.h. Formalbildung, Fortbildung (am Arbeitsplatz), Erwachsenenbildung etc., positiv auf die Produktivität und somit die Leistungsfähigkeit einer Gesellschaft aus. Vor diesem Hintergrund laufen ältere Personen Gefahr, jüngeren ArbeitnehmerInnen nachgereiht zu werden, weil Bildungsinvestitionen wenig lohnend erscheinen, je näher das Pensionsantrittsalter rückt. Etwaige arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sehen deshalb vor, gezielt die Wiedereinstellung von älteren ArbeitnehmerInnen zu forcieren, weshalb in der Vergangenheit Leistungen wie die Beschäftigungsinitiative 50+ (Aktion 20.000) oder die Eingliederungsbeihilfe eingeführt wurden (vgl. BMA 2021).

Wegen kognitiver und physischer Beeinträchtigungen sind behinderte Personen am ersten Arbeitsmarkt ebenso schwer vermittelbar, vor allem weist diese Bevölkerungsgruppe eine große Heterogenität in Hinblick auf ihre speziellen Anforderungen auf. Dies steht wiederum in Konflikt zur Homogenitätsannahme und der daraus abgeleiteten Vollbeschäftigung. Auch für beeinträchtigte Personen gibt es eine Vielzahl von Maßnahmen und Leistungen, durch welche eine Anstellung am ersten Arbeitsmarkt ermöglicht werden soll. Diese reichen z.B. von einem Diskriminierungsverbot in der Arbeitswelt, Schutzbestimmungen, Förderungen (für ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen), Ausbildungsmaßnahmen, Arbeitsassistenten/Technische Arbeitsassistenten etc. bis hin zur geschützten Arbeit, integrativen Betrieben und Tages- und Beschäftigungsstrukturen (vgl. BMSGPK 2021).

Durch den Wegfall rechtlicher und damit einhergehender bürokratischer Hürden ist Arbeit österreich- und europaweit mobiler geworden. In Kongruenz dazu wuchs auch die Arbeitskräfteüberlassung, d.h. die Bereitstellung von ArbeitnehmerInnen durch ein Zeitarbeitsunternehmen für verschiedene Beschäftigerunternehmen. Damit verbunden ist eine höhere Flexibilität und daher Mobilität sowohl für die ArbeitnehmerInnen als auch für die ArbeitgeberInnen. Aus ArbeitnehmerInnensicht birgt dies Vor- und Nachteile: Diese reichen von der leichteren Vermittlung an namhafte Unternehmen, breitgefächerten Erfahrungen, Chancen zur Übernahme etc. bis hin zu einfachen Hilfstätigkeiten, niedrigen Löhnen, schlechten Arbeitsbedingungen, einem Mangel an Wertschätzung und kurzfristigen Einsätzen etc. (vgl. Riesenfelder et al. 2017).

Auch für ältere Beschäftigungslose und für Menschen mit Behinderungen haben sich solche neuen Formen der Arbeitsmarktintegration entwickelt. Diese bedienen sich an Elementen der Arbeitskräfteüberlassung. Evaluationsergebnisse für Österreich gibt es bereits.

Eppel et al. (2014) analysierten in einer breit angelegten Studie die Funktionalität und Wirksamkeit von sozioökonomischen Betrieben (SÖB) und gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten (GBP). Der Fokus lag dabei auf schwer zu vermittelnden arbeitslosen Personen, die über so genannte Transitarbeitsplätze in den Arbeitsmarkt integriert werden sollen. Die AutorInnen bescheinigen den angewandten Maßnahmen (insbesondere Qualifizierungs- und Betreuungsangeboten zur Integration schwer vermittelbarer Arbeitskräfte) eine positive Wirkung, insofern Ältere und Frauen am meisten von den (Re-)Integrationschancen am Arbeitsmarkt profitieren; die Ausweitung derartiger Konzepte wird dabei auch als zielführend für Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen beschrieben.

Die Aktion 20.000 zielte auf langzeitarbeitslose Personen über 50 Jahre ab, die mittels Lohnkostenförderung (bis zu 100% über einen Zeitraum von maximal zwei Jahren) an den Bund, Gemeinden und gemeinnützige

Organisationen vermittelt werden sollten. Die übergelagerte Zielsetzung bestand darin, die Arbeitslosigkeit dieser Gruppe auf die Hälfte zu reduzieren. Walch und Dorofeenko (2020) analysierten die fiskalischen Auswirkungen dieser arbeitsmarktpolitischen Intervention. Als Ausgaben wurden die Aufwendungen des Arbeitsmarktservice (AMS) identifiziert, welches operativ mit der Umsetzung beauftragt wurde. Demgegenüber stehen die Einnahmen der öffentlichen Hand, d.s. Sozialversicherungsbeiträge sowie Lohnsteuererträge. Die Analysen zeigen, dass diese Maßnahme bei der TeilnehmerInnengruppe mit guten Arbeitsmarktchancen fiskalisch ungünstig ist, wohingegen besonders benachteiligte Gruppen wie Frauen ab 55 mit gesundheitlichen Einschränkungen ein besonders positives Ergebnis aufweisen.

Der Verein Jugend und Arbeit in Niederösterreich wurde zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit initiiert und überlässt Unternehmen benachteiligte Menschen als so genannte Transitarbeitskräfte. Das übergelagerte Ziel besteht darin, dass es zu einer dauerhaften Anstellung der überlassenen Person im jeweiligen Betrieb kommt. Die Finanzierung erfolgt über das Arbeitsmarktservice Niederösterreich, das Land Niederösterreich, den Europäischen Sozialfonds (ESF) sowie das Sozialministeriumservice Niederösterreich, wengleich teilweise auch Kostenbeiträge durch den beschäftigenden Betrieb geleistet werden müssen. Eine Evaluierung des Landesrechnungshofes Niederösterreich erstreckte sich über die Jahre 2014 bis 2017. In diesem Zeitraum stellte das Land Niederösterreich 23,28 Mio. € für gemeinnützige Beschäftigungsprojekte sowie zur Abdeckung des Personalbedarfs zur Verfügung. Im Evaluierungszeitraum konnten 2.313 Transitarbeitskräfte beschäftigt und durchschnittlich rund 41% vermittelt werden (vgl. Landesrechnungshof Niederösterreich 2019).

Mit Hilfe des sozioökonomischen Betriebes Basar der Volkshilfe Österreich sollen benachteiligte Personen (gesundheitliche Einschränkungen, soziale und familiäre Probleme etc.) durch die Bereitstellung von befristeten Transitarbeitsplätzen sowie durch sozialpädagogische Betreuung bei der Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt unterstützt werden. Das Tätigkeitsfeld dieser Einrichtung ist im Recyclingbereich und der Abfallwirtschaft an verschiedenen Standorten in Oberösterreich angesiedelt. Im Rahmen einer Evaluierung wurde neben einer Fiskalanalyse auch der nicht monetär messbare Nutzen bewertet, um die gesamten gesellschaftlichen Kosten dem daraus folgenden Nutzen gegenüberzustellen. Zentrales Ergebnis der Fiskalanalyse ist, dass ein Großteil der durch die öffentliche Hand getätigten Ausgaben bereits während eines Förderjahres an dieselbe zurückfließt. Dieses Ergebnis wird durch die tiefergehende Analyse der nicht monetären Effekte, d.s. der individuelle Nutzen für den oder die ArbeitnehmerIn (z.B. Steigerung des Selbstwertes) und der gesell-

schaftliche Nutzen, verstärkt, wenngleich sich diese nur sehr schwer quantifizieren lassen (vgl. Lankmayer et al. 2015).

Wie bestehende Evaluationen zeigen, lassen sich positive Effekte aus der Arbeitskräfteüberlassung als Instrument zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt ableiten. Vor diesem Hintergrund wird nachfolgend das ChancenForum evaluiert, welches Ähnlichkeiten zu den oben genannten Projekten aufweist.

3. Methodische Herangehensweise

Für die Bewertung des Projektes ChancenForum wurde eine Social-Return-on-Investment-Analyse (SROI; Sozialrendite) herangezogen. Diese Methodik stellt eine Erweiterung des Return on Investment (ROI; Rendite) dar. Dabei wird das investierte Kapital dem Ertrag gegenübergestellt. Eine zentrale Annahme dieses Evaluierungskonzeptes ist, dass der Erfolg und das eingesetzte Kapital einer Investition in einem sachlogischen Zusammenhang stehen bzw. das eingesetzte Kapital zur Erzielung des Erfolges beigetragen hat (vgl. Liessmann 1997, 573). Dazu werden zwei Betrachtungsweisen unterschieden, die auch für dieses Projekt von Relevanz sind: Bei der einen steht die Beurteilung der Vorteilhaftigkeit einer neuen Kapitalbindung (in diesem Fall das ChancenForum) und bei der anderen die Rentabilitätsbeurteilung von bereits investiertem Kapital (in diesem Fall die Tageseinrichtungen bzw. Beschäftigungswerkstätten) im Vordergrund. In enger Verbindung damit steht das Konzept der SROI (Sozialrendite), welches die Bestimmung des gesellschaftlichen Mehrwertes durch soziale Projekte wie z.B. das ChancenForum fokussiert. Die methodische Herangehensweise zielt auf die (monetäre) Bewertung der durch die Intervention hervorgerufenen Wirkungen ab. Während beim ROI ausschließlich die Sicht des Unternehmens von Bedeutung ist, wird beim SROI anspruchgruppenorientiert vorgegangen. Hierbei erbringen/erhalten unterschiedliche Gruppen von relevanten StakeholderInnen Leistungen, die es in einem nachgelagerten Schritt sowohl individuell als auch gesamthaft zu evaluieren gilt (vgl. Schober und Then 2015, 8f).

In Hinblick auf die multiperspektivische Herangehensweise weist diese Methode insofern Vorteile auf, als dass der generierte Nutzen in Geldeinheiten umgerechnet wird und Prozesse und Wirkungsketten identifiziert werden, die bei nachgelagerter tiefergehender Analyse gesamtgesellschaftliche Verbesserungen ermöglichen können. Aus der Involvierung vieler StakeholderInnen ergeben sich aber auch etwaige Limitationen: Insofern unter den Parteien zwar Einigkeit über mögliche positive und negative Effekte besteht, stellen sich die Zusammenhänge doch oft als komplex und daher schwer messbar dar, weshalb auf mehr oder weniger

geeignete Hilfskonstruktionen, so genannte Proxys, zurückgegriffen werden muss. Mangels standardisierter und vereinheitlichter Anleitungen und Methoden zur Herleitung dieser Proxys gestaltet sich die Quantifizierung oftmals schwierig, und Ergebnisse können nur schwer miteinander verglichen werden (Rauscher et al. 2012).

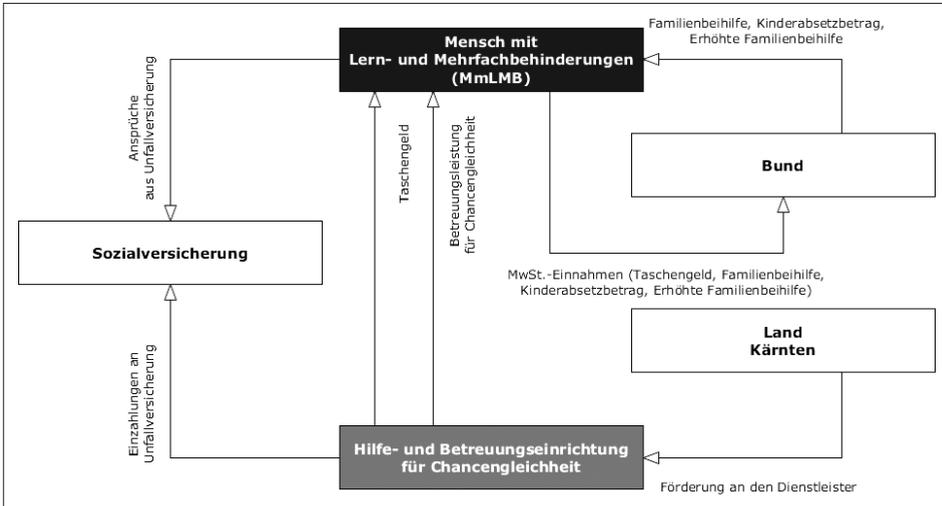
Im Zuge der vorliegenden Untersuchung wurden als Interessengruppen die Menschen mit Lern- und Mehrfachbehinderungen (MmLMB), die Hilfe- und Betreuungseinrichtungen für Chancengleichheit sowie die öffentliche Hand einbezogen. Die folgenden beiden Abbildungen veranschaulichen die im Rahmen der Analyse berücksichtigten Zahlungsströme. Wie ersichtlich, besteht der zentrale Unterschied für ChancenForum-Arbeitskräfte im Vergleich zur herkömmlichen Betreuung in Tageseinrichtungen/Beschäftigungswerkstätten darin, dass sie, anstatt EmpfängerInnen von Betreuungsleistungen zu sein, zu DienstnehmerInnen am ersten Arbeitsmarkt werden. Die CF-Arbeitskräfte sind bei autArK angestellt und erhalten ein Gehalt in Anlehnung an den Kollektivvertrag der Sozialwirtschaft Österreich (SWÖ). Sie arbeiten im Rahmen des Arbeitskräfteüberlassungsgesetzes (AÜG)⁴ in ausgewählten Betrieben des ersten Arbeitsmarktes. Grundlage für die Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Unternehmen ist eine abgeschlossene Rahmenvereinbarung, wobei die Überlassung für den Betrieb kostenfrei ist. Das entleihende Unternehmen verpflichtet sich jedoch zur Zusammenarbeit mit den Persönlichen Arbeits-AssistentInnen (PEAASS), stellt einen oder eine MentorIn aus dem Betrieb für die CF-Arbeitskraft zur Verfügung (meist aus dem direkten KollegInnen-Kreis) und ist für die Einhaltung aller rechtlichen Verpflichtungen verantwortlich (z.B. Richtlinien zur Arbeitssicherheit o.Ä.).

Auf Grund der regulären Anstellung sind CF-Arbeitskräfte wie andere ArbeitnehmerInnen gemäß dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz (ASVG)⁵ u.a. kranken-, unfall-, arbeitslosen- sowie pensionsversichert, während in der Tageseinrichtung ausschließlich Zahlungen für die Unfallversicherung geleistet werden. Zusätzlich zu den Sozialversicherungsabgaben entstehen Einzahlungen für das Service-Entgelt der E-Card und die Arbeiterkammerumlage, die durch den bzw. die DienstnehmerIn geleistet werden, und Aufwendungen des Dienstgebers für den Zuschlag nach dem Insolvenz-Entgeltsicherungsgesetz (IESG-Zuschlag), den Dienstgeberbeitrag und die betriebliche Vorsorge. Für die Wohnbauförderung müssen sowohl der bzw. die ArbeitgeberIn als auch die Arbeitskraft aufkommen.

⁴ Gemäß BGBl. Nr. 196/1988 idgF.

⁵ Gemäß BGBl. I Nr. 101/2000 idgF.

Abbildung 1: Finanzierungs- und Leistungsstruktur in Tageseinrichtungen und Beschäftigungswerkstätten

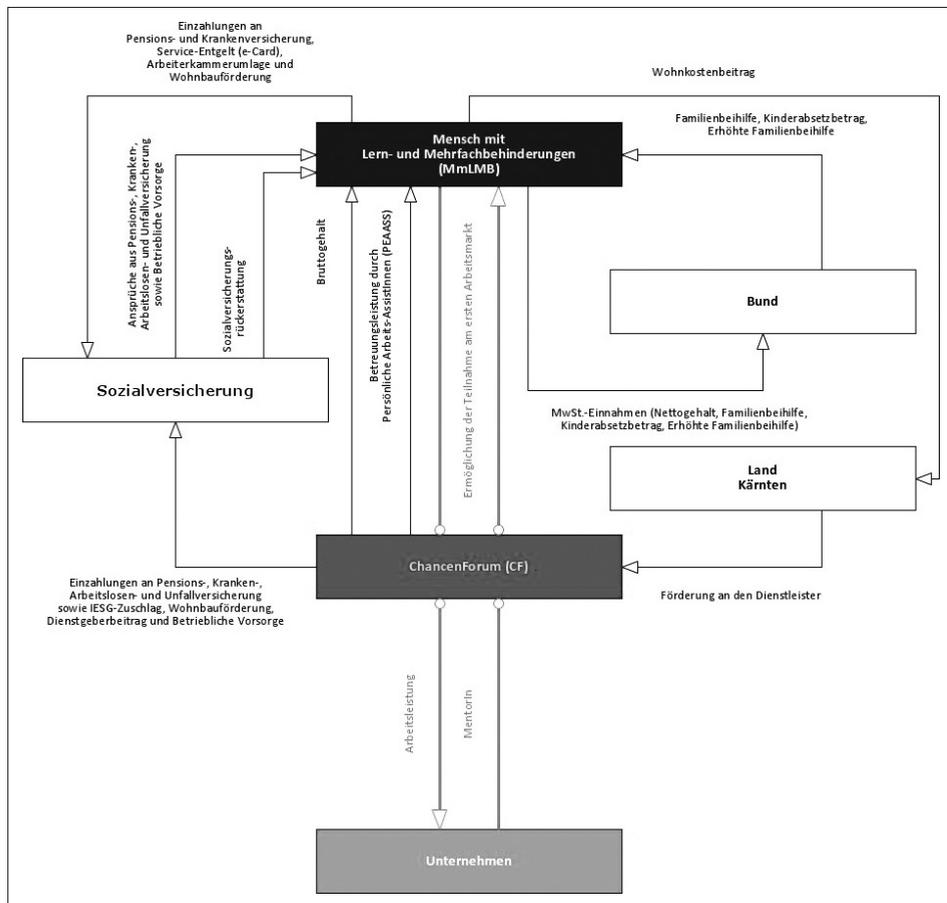


Quelle: Eigene Darstellung.

Das Gehalt der CF-Arbeitskräfte kann für den Kauf von Gütern und Dienstleistungen aufgewendet werden. Abgesehen von diesen erhöhten Zahlungen entstehen erhöhte Mehrwertsteuer-(MwSt.-)Einnahmen im Vergleich zur herkömmlichen Betreuung, im Rahmen welcher die MmLMB ausschließlich die Familienbeihilfe, den Kinderabsetzbetrag, die erhöhte Familienbeihilfe sowie ein Taschengeld erhalten. Insofern die CF-Arbeitskräfte so wenig verdienen, dass sie keine Lohnsteuer bezahlen müssen, d.h. ein Jahreseinkommen unter 11.000 €, berechtigt dies zur Sozialversicherung-Rückerstattung. Hinzu kommen langfristige Ansprüche an die Pensions-, Arbeitslosen- und Unfallversicherung sowie die betriebliche Vorsorge. Auf Grund des Einkommens muss außerdem ein Wohnkostenbeitrag entrichtet werden, sofern der MmLMB eine spezielle Einrichtung des Landes Kärnten bewohnt; bei herkömmlicher Betreuung in einer Tageseinrichtung/Beschäftigungswerkstatt muss mangels Einkommen kein Wohnkostenbeitrag entrichtet werden (vgl. Abbildung 1 und Abbildung 2). In Bezug auf die Finanzierung ist festzuhalten, dass sowohl das Chancenforum als auch die Tageseinrichtungen/Beschäftigungswerkstätten durch das Land Kärnten finanziert werden und die Fördersätze in etwa gleich hoch sind. Die gesetzliche Basis dafür ist das Kärntner Chancengleichheitsgesetz (K-ChG).⁶

⁶ Gemäß LGBl. Nr. 8/2010 idgF.

Abbildung 2: Finanzierungs- und Leistungsstruktur des integrativen Beschäftigungsprojektes ChancenForum



Quelle: Eigene Darstellung.

4. Daten und Berechnungsgrundlage

Basierend auf Vergleichsrechnungen werden die Kosten und Erträge der Beschäftigung von Menschen mit Lern- und Mehrfachbehinderungen (MmLMB) im Rahmen des ChancenForum (CF) und einer Betreuung derselben in Tageseinrichtungen/Beschäftigungswerkstätten ermittelt und für die unterschiedlichen Ebenen von StakeholderInnen gegenübergestellt. Dafür müssen alle relevanten Kosten- und Ertragsparameter erfasst und entsprechend quantifiziert werden. Wie nachfolgend ausgeführt wird, werden bei einigen Parametern Annahmen getroffen, um eine Quantifizierung der Wirkungsgrößen zu ermöglichen.

Als Grundlage für die Berechnungen des SROI sind v.a. die folgenden drei Quellen von Relevanz:

1. Der Kollektivvertrag der Sozialwirtschaft Österreich (SWÖ-KV) aus dem Jahr 2017 (vgl. SWÖ 2017), der u.a. die Höhe der Entlohnung, die Anzahl der Wochenarbeitsstunden sowie die Anzahl der Urlaubstage im Jahr regelt. Die CF-Arbeitskräfte werden in Anlehnung an diesen Kollektivvertrag entlohnt. Sie sind sowohl Verwendungsgruppe 1 als auch Gehaltsstufe 1 zugeordnet.⁷
2. Die Sozialversicherungsbeiträge berechnen sich aus der Höhe der (laufenden und sonstigen) Bruttogehälter, wobei im Rahmen der Analyse ein spezielles Augenmerk auf geltende Bestimmungen der Lohnverrechnung 2017 gelegt wird. In diesem Zusammenhang interessiert v.a., ob ArbeitgeberInnen von Personen mit Behindertenstatus oder diese selbst von eventuellen Beitragspflichten befreit sind oder auf Grund des relativ geringen Bruttoverdienstes bestimmte Freibeträge geltend gemacht werden können (vgl. hierzu u.a. Müller 2018).
3. Die dritte wichtige Datenbasis für die Berechnungen stellt die Finanzierungs-, Kosten- und Leistungsstruktur von autArK dar, wobei autArK Menschen mit Lern- und Mehrfachbehinderungen sowohl in Tageseinrichtungen und Beschäftigungswerkstätten als auch im CF betreut. Für die vorliegende Studie wurden durch autArK detaillierte Informationen u.a. zu den direkten und indirekten Personal- und Sachkosten in den Tageseinrichtungen und Beschäftigungswerkstätten sowie dem CF übermittelt; außerdem wurde Auskunft über die Förderstruktur/-höhe durch das Land Kärnten gegeben.

Insofern die meisten DienstnehmerInnen im ChancenForum eine Wochenarbeitszeit von 19 Stunden haben, wurde diese für die nachfolgend dargestellten Berechnungen herangezogen. Für personalrechtliche Aspekte (z.B. Personalabrechnungsvorschriften) wurde das Evaluierungsjahr 2017 als Basisjahr herangezogen. D.h., sämtliche Werte und Datengrundlagen (z.B. Förderbestimmungen) spiegeln den Status quo im Jahr 2017 wider, bzw. müssen die Berechnungen und die damit einhergehenden Aussagen immer im Kontext dieses Jahres verstanden werden. Bei der Berechnung des SROI wird für die Kosten-Ertrag-Aufstellung ein vollständiger einjähriger Beobachtungszeitraum (1.1.2017 bis 31.12.2017) herangezogen. Auf Basis dieses Zeitraums wird ein „durchschnittliches“ Jahr im CF und der Tageseinrichtung/Beschäftigungswerkstatt errechnet und die Kosten den Erträgen gegenübergestellt.

⁷ Die CF-Arbeitskräfte können unabhängig der Zugehörigkeitsdauer zum CF weder in der Verwendungsgruppe noch in der Gehaltsstufe vorrücken, weshalb lediglich von einer Anlehnung an den Kollektivvertrag gesprochen werden kann.

Nachfolgend werden die Kosten- und Ertragsparameter sowie die jeweils dazugehörige Quelle überblicksweise dargestellt. Hierbei wird eine Untergliederung in allgemeine Parameter, nur für Tageseinrichtungen/Beschäftigungswerkstätten spezifische Faktoren und nur für das CF-relevanten Parameter getroffen (vgl. Tabelle 1). Die Werte beziehen sich jeweils auf das gesamte Jahr 2017 bzw. beziehen sich die Prozentangaben auf den Bruttolohn als Basis.

Auf Grund der von den CF-Arbeitskräften ausgeübten Tätigkeiten sind etwaige Zulagen (Schlechtwetterentschädigungsbeitrag, Nachtschwerarbeitsbeitrag etc.) nicht von Relevanz. Unter der Annahme, dass es sich bei der CF-Arbeitskraft um einen oder eine ArbeitnehmerIn mit begünstigtem Behindertenstatus handelt, muss jedoch ein Dienstgeberbeitrag durch den Arbeitskräfteüberlasser bezahlt werden. Hingegen sind der Zuschlag zum Dienstgeberbeitrag sowie die Kommunalsteuer auf Grund der Gemeinnützigkeit von autArK irrelevant. Wegen der geringen Bruttoverdiensthöhe von 10.780,70 €/Jahr ist zudem keine Lohnsteuer zu entrichten (vgl. Müller 2018) bzw. sind die ArbeitnehmerInnen zur Sozialversicherungsrückerstattung berechtigt. Das Einkommen veranschaulicht jedoch im Vergleich zum Taschengeld in Höhe von 420 € bei Beschäftigung in einer Tagesstätte oder Beschäftigungswerkstätte die Vorteilhaftigkeit einer Beschäftigung im ChancenForum für MmLMB.

Für die Berechnung der Rückflüsse an den Staat in Form indirekter Steuern bzw. durch die MwSt. auf Grund von Konsumausgaben der MmLMB wird wegen des geringen Gesamteinkommens eine Konsumquote von 100% angenommen.⁸ Weil über die genaue Zusammensetzung des erworbenen Konsumgüterbündels der MmLMB nur Annahmen getroffen werden können, wird der durchschnittliche MwSt.-Satz von 15,5% herangezogen.⁹

Die Tagessätze in den Tageseinrichtungen und Beschäftigungswerkstätten beinhalten jeweils einen Betrag von 4,20 €, der für die Verpflegung der MmLMB aufgewendet wird. Im CF müssen die MmLMB die Aufwendungen für Lebensmittel selbst tragen. Weil die Höhe der Verpflegungsaufwendungen der MmLMB unbekannt ist, wird bei den Berechnungen ein

⁸ Eine Analyse des Konsums der privaten Haushalte nach Terzilen der verfügbaren Haushaltseinkommen für Österreich zeigt, dass die durchschnittliche Konsumneigung im einkommensschwachen ersten Terzil mit 1,16 am höchsten ist. Dahinter rangiert das zweite Terzil mit 0,98 und zuletzt das dritte Terzil, das einen Wert von 0,82 aufweist. Insgesamt liegt die langfristige geschätzte Konsumneigung bei 1 (vgl. Ederer 2017). Der hohe Wert des ersten Terzils lässt sich kausal durch den autonomen Konsum erklären, also jenen Betrag, den ein Haushalt bei einem Einkommen von null für lebensnotwendige Güter und Dienstleistungen ausgeben würde (vgl. Krugman und Wells 2017).

⁹ Unter Berücksichtigung der Gewichtung aller Produkte wurde aus Berechnungen auf Basis der Umsatzsteuerstatistik 2015 dieser Durchschnittswert abgeleitet (vgl. Statistik Austria 2018). Nach telefonischer Rücksprache mit Andreas Mitterlehner (Statistik Austria) am 9.5.2018.

Betrag von 4,20 € angenommen, der an 365 Tagen im Jahr aufgewendet werden muss. Daraus resultiert eine jährliche Gesamtsumme von 1.533 €.

Tabelle 1: Kosten- und Ertragsparameter der SROI-Berechnungen

Kosten-/Ertragsparameter	Wert 2017 (in €/%)	Quelle
Allgemein		
Familienbeihilfe	1.944,00 €	Bundeskanzleramt (2018)
Kinderabsetzbetrag	700,80 €	
erhöhte Familienbeihilfe	1.834,80 €	
Tageseinrichtung/Beschäftigungswerkstatt		
Tagessatz Tageseinrichtung	61,46 €	autArK (2018)
Tagessatz Beschäftigungswerkstatt	54,38 €	
Tagessatz Verpflegung des MmLMB	4,20 €	
Taschengeld MmLMB	420,00 €	
Unfallversicherung (DienstgeberIn (DG))	50,40 €	
direkte Personalkosten für Betreuung	12.804,00 €	
direkte Sachkosten für Betreuung	2.192,20 €	
indirekte Sach- und Personalkosten für Betreuung	5.177,00 €	
ChancenForum		
Monatsbruttogehalt (40 h/Woche)	1.540,10 €	SWÖ (2017)
Tagessatz ChancenForum (im Dienstverhältnis)	56,40 €	autArK (2018)
Tagessatz ChancenForum (reduziert bei Krankenstand)	16,84 €	
direkte Personalkosten für Betreuung	4.549,00 €	
direkte Sachkosten für Betreuung	651,00 €	
indirekte Sach- und Personalkosten für Betreuung	1.892,00 €	
Wohnkostenbeitrag	2.400,00 €	
Krankenversicherung (DG)	3,78%	Müller (2018)
Krankenversicherung (DienstnehmerIn (DN))	3,87%	
Unfallversicherung (DG)	1,30%	
Pensionsversicherung (DG)	12,55%	
Pensionsversicherung (DN)	10,25%	
Pensionsversicherung (Gesamtgutschrift; (DN))	1,78%	
Arbeitslosenversicherung (DG)	3,00%	
betriebliche Vorsorge (DG)	1,53%	
IESG-Zuschlag (DG)	0,35%	
Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds (DG)	4,10%	
Arbeiterkammerumlage (DN)	0,50%	
Wohnbauförderung (DG)	0,50%	
Wohnbauförderung (DN)	0,50%	
Service-Entgelt (E-Card) (DN)	11,10 €	
SV-Rückerstattung an MmLMB (DN)	400,00 €	

Quelle: Eigene Darstellung.

Personen in Tageseinrichtungen/Beschäftigungswerkstätten sind oftmals in betreuten Wohneinrichtungen untergebracht. Für die daraus entstehenden Kosten kommt auf Grund fehlender finanzieller Mittel das Land Kärnten auf. Diese Situation stellt sich bei CF-Arbeitskräften konträr dar, weil sie Gehaltszahlungen erhalten. Sie müssen deshalb einen Wohnkostenbeitrag an das Land Kärnten entrichten. Für die Berechnung wird ein Beitrag von 200 € angenommen. Dieser Betrag erscheint auch für den Fall, dass die Personen anderwärtig untergebracht sind, als Platzhalter für Mietkosten(-beiträge) angemessen.

5. Ergebnisse der Vergleichsrechnungen

Tabelle 2 bildet die jährlichen Kosten und Erträge der *öffentlichen Hand* bei Betreuung einer Person in einer Tageseinrichtung/Beschäftigungswerkstatt bzw. im Vergleich dazu im Rahmen des CF ab. Auf der Kosten- und Ertragsseite finden sich zum einen die beinahe identisch hohen Förderungen für die Tageseinrichtung/Beschäftigungswerkstatt bzw. das Projekt Chancenforum durch das Land Kärnten. Zum anderen sind die Ansprüche aus der Sozialversicherung zu berücksichtigen, welche jedoch z.T. anlassbezogen sind sowie nicht unmittelbar konsumiert werden können. Während es bei der Familienbeihilfe (1.944 €), dem Kinderabsetzbetrag (701 €) und der erhöhten Familienbeihilfe (1.835 €) keine Unterschiede in der Höhe der jährlichen Transferleistungen gibt (vgl. Bundeskanzleramt 2018), stellt sich dies bei den Ansprüchen aus der Sozialversicherung anders dar. Als DienstnehmerIn, die oder der Einzahlungen in das Sozialversicherungssystem leistet, ist die Arbeitskraft nach einem gewissen Zeitraum auch anspruchsberechtigt für Leistungen aus dem Sozialversicherungssystem. In Bezug auf die Pensionsversicherung wird im einjährigen Betrachtungszeitraum eine Gesamtgutschrift von rund 192 € angesammelt.

Anzumerken ist, dass die Arbeitskraft bei Ausscheiden aus dem CF zumindest 20 Wochen zum Bezug von Arbeitslosengeld berechtigt wäre. Unter Berücksichtigung des jeweiligen Tagessatzes, der sich aus der Höhe der letzten Bruttobezüge errechnet, resultiert für den gesamten Bezugszeitraum ein Betrag von rund 2.034 €. ¹⁰ Da dieser Betrag nur situationsbedingt als Kostenfaktor für die öffentliche Hand schlagend werden würde (im Fall einer Arbeitslosigkeit und damit eines Ausscheidens aus dem CF), wird der Parameter in der Berechnung der Gesamtsumme nicht berücksichtigt. Auch etwaige Ansprüche an die Kranken- und Unfallversi-

¹⁰ Dieser vermeintliche Anspruch basiert auf eigenen Berechnungen auf Basis der wöchentlichen Arbeitszeit (19 Stunden) bzw. unter Anwendung des AMS-Arbeitslosengeld-Rechners (vgl. AMS 2018).

cherung werden ausgeklammert, weil diese unabhängig davon, ob Einzahlungen geleistet werden, in Anspruch genommen werden können. Unter der Berücksichtigung der Negativsteuer bzw. der SV-Rückerstattung, die Jahreseinkommen unter 11.000 € (lohnsteuerfreies Basiseinkommen) mit max. 400 € pro Jahr geltend machen können, ergeben sich im CF Kosten für die öffentliche Hand von rund 25.658 € (ohne Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung). Dies entspricht einem Mehraufwand von 848 € gegenüber der Tageseinrichtung/Beschäftigungswerkstatt, wo 24.810 € zu Buche stehen.

Auf der Ertragsseite für die öffentliche Hand werden im CF auch Einzahlungen in Abhängigkeit der Höhe des Bruttogehalts in die Pensions- (22,80%; 2.458 €), Kranken- (7,65%; 825 €), Arbeitslosen- (6,00%; 323 €) und Unfallversicherung (1,30%; 140 €) getätigt, wohingegen dies bei der Tageseinrichtung/Beschäftigungswerkstatt nur für die Unfallversicherung (50 €) zutrifft. Außerdem werden Beiträge für den IESG-Zuschlag (0,35%; 38 €), die Arbeiterkammerumlage (0,50%; 46 €) und die Wohnbauförderung (1,00%; 92 €) geleistet. Zudem muss im November jeden Jahres ein Service-Entgelt in der Höhe von 11,10 € für die E-Card bezahlt werden, und es fällt ein Dienstgeberbeitrag an (442 €).

Abgesehen von den genannten Erträgen bei Beschäftigung im Rahmen des CF erfolgen Rückflüsse an den Staat in Form indirekter Steuern bzw. durch die MwSt. auf Grund von Konsumausgaben der MmLMB. Daraus ergeben sich für die Familienbeihilfe, den Kinderabsetzbetrag sowie die erhöhte Familienbeihilfe im ChancenForum und bei den Tageseinrichtungen/Beschäftigungswerkstätten Rückflüsse im selben Ausmaß. Der MwSt.-Rückfluss von CF-Arbeitskräften ist jedoch auf Grund des verfügbaren Nettogehalts, d.h. des Nettogehalts abzgl. des Wohnkostenbeitrages, der Verpflegung (Jause etc.) und des Service-Entgelts (E-Card), im Vergleich zum Taschengeld in den Tageseinrichtungen/Beschäftigungswerkstätten erheblich höher. Jedoch müssen die CF-Arbeitskräfte im Gegensatz zu den Tageseinrichtungen/Beschäftigungswerkstätten einen jährlichen Beitrag für die Wohnkosten an das Land Kärnten in der Höhe von ca. 2.400 € überweisen, sofern diese weiterhin in einer Einrichtung der Behindertenhilfe nächtigen.

In Summe stehen der öffentlichen Hand rund 8.342 € an Einkünften im CF 810 € in der Tageseinrichtung/Beschäftigungswerkstatt gegenüber (vgl. Tabelle 2). Dies entspricht einer Differenz von etwa 7.530 € innerhalb eines Jahres. Bringt man die Kosten der öffentlichen Hand von den Erträgen in Abzug, erhält man einen Saldo von -17.316 € (CF) bzw. -24.000 € (Tageseinrichtung/Beschäftigungswerkstatt). D.h., das CF bringt der öffentlichen Hand eine Ersparnis im Sinne von Minderausgaben von 6.684 € jährlich (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 3 bildet die Kosten und Erträge der *Hilfe- und Betreuungseinrich-*

tungen für den Betrieb von Tageseinrichtungen/Beschäftigungswerkstätten bzw. das CF ab. Wie ersichtlich, entstehen in Tageseinrichtungen/Beschäftigungswerkstätten erhöhte direkte Personalkosten (12.804 € vs. 4.549 €) und Sachkosten (2.243 € vs. 651 €). Dieser Unterschied erklärt sich v.a. durch den im Vergleich zum CF hohen Betreuungs- und Assistenzaufwand durch speziell geschulte MitarbeiterInnen im Ausmaß von 38 Stunden/Woche. Im CF stehen hierfür nur etwa 3,5 Stunden/Woche durch die PEAASS zur Verfügung. Im Gegenzug fallen die Aufwendungen für das Taschengeld verglichen mit dem Bruttogehalt des CF mit 420 € vs. 10.781 € gering aus (vgl. autArK 2018). Neben den Gehältern muss der Arbeitgeber außerdem seine anteiligen Beiträge an die Sozialversicherun-

Tabelle 2: Jährliche Kosten und Erträge der öffentlichen Hand, Tageseinrichtung/Beschäftigungswerkstatt vs. ChancenForum (Anstellung von 19 h/Woche)

Tageseinrichtung/ Beschäftigungswerkstatt		ChancenForum	
Förderungen an den Dienstleister durch das Land Kärnten	20.330 €	Förderungen an den Dienstleister durch das Land Kärnten	20.586 €
Familienbeihilfe	1.944 €	Familienbeihilfe	1.944 €
Kinderabsetzbetrag	701 €	Kinderabsetzbetrag	701 €
erhöhte Familienbeihilfe	1.835 €	erhöhte Familienbeihilfe	1.835 €
		Ansprüche aus Pensionsversicherung (Arbeitslosenversicherung)	192 € (2.034 €)
		Negativsteuer	400 €
Gesamtkosten	24.810 €	Gesamtkosten	25.658 €
Zahlungen an		Zahlungen an	
Unfallversicherung	50 €	Pensionsversicherung	2.458 €
		Krankenversicherung	825 €
		Arbeitslosenversicherung	323 €
		Unfallversicherung	140 €
		Zahlungen an IESG-Zuschlag	38 €
		Arbeiterkammerumlage	46 €
		Wohnbauförderung	92 €
		Dienstgeberbeitrag	442 €
		Service-Entgelt (E-Card)	11 €
		Wohnkostenbeitrag (an Land Kärnten)	2.400 €
MwSt.-Zahlungen		MwSt.-Zahlungen	
Taschengeld	65 €	verfügbares Nettogehalt	809 €
Familienbeihilfe	301 €	Familienbeihilfe	301 €
Kinderabsetzbetrag	109 €	Kinderabsetzbetrag	109 €
erhöhte Familienbeihilfe	284 €	erhöhte Familienbeihilfe	284 €
		Negativsteuer	62 €
Gesamterträge	810 €	Gesamterträge	8.342 €
Saldo (= Erträge – Kosten)	-24.000 €	Saldo (= Erträge – Kosten)	-17.316 €

Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung.

gen (20,63%; 2.224 €) sowie für den IESG-Fonds (0,35%; 38 €), die Wohnbauförderung (0,50%; 46 €), den Dienstgeberbeitrag (4,10%; 442 €) und die betriebliche Vorsorge (1,53%; 165 €) leisten. Daraus ergeben sich im CF geringfügig höhere Gesamtkosten im Vergleich zur Tageseinrichtung/Beschäftigungswerkstatt (20.788 € vs. 20.694 €).

Tabelle 3: Jährliche Kosten und Erträge der Hilfe- und Betreuungseinrichtung, Tageseinrichtung/Beschäftigungswerkstatt vs. ChancenForum (Anstellung von 19 h/Woche)

Tageseinrichtung/ Beschäftigungswerkstatt		ChancenForum	
direkte Personalkosten für Betreuung in Tageseinrichtung/Beschäftigungswerkstatt	12.804 €	direkte Personalkosten für Betreuung im CF	4.549 €
direkte Sachkosten für Betreuung in Tageseinrichtung/Beschäftigungswerkstatt	2.243 €	direkte Sachkosten für Betreuung im CF	651 €
indirekte Sach- und Personalkosten in Tageseinrichtung/Beschäftigungswerkstatt	5.177 €	indirekte Sach- und Personalkosten im CF	1.892 €
Taschengeld	420 €	Bruttogehalt	10.781 €
Zahlungen an Unfallversicherung	50 €	Zahlungen an Pensionsversicherung Krankenversicherung Arbeitslosenversicherung Unfallversicherung	1.353 € 408 € 323 € 140 €
		Zahlungen an IESG-Zuschlag Wohnbauförderung Dienstgeberbeitrag	38 € 46 € 442 €
		betriebliche Vorsorge	165 €
Gesamtkosten	20.694 €	Gesamtkosten	20.788 €
Förderungen an den Dienstleister durch das Land Kärnten	20.330 €	Förderungen an den Dienstleister durch das Land Kärnten	20.586 €
Gesamterträge	20.330 €	Gesamterträge	20.586 €
Saldo (= Erträge – Kosten)	-364 €	Saldo (= Erträge – Kosten)	-202 €

Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung.

Im Gegensatz zur Kostenseite ist auf der Ertragsseite jeweils nur ein einziger Posten zu finden. Es handelt sich hierbei um die Förderungen, welche die Betreuungseinrichtungen vom Land Kärnten für den Betrieb der Tageseinrichtungen/Beschäftigungswerkstätten (20.330 €) bzw. des CF (20.586 €) erhalten (vgl. autArK 2018). Dementsprechend weichen für die Betreuungseinrichtungen auch die Erträge nur geringfügig voneinander ab. Daraus ergibt sich nach Abzug der Kosten ein vergleichbarer Gesamtsaldo von -364 € (Tageseinrichtung/Beschäftigungswerkstatt) bzw. -202 € (CF; vgl. Tabelle 3).

In Bezug auf die Kosten für die betreuten *MmLMB* fallen abgesehen von

den Kosten für die Pensions- (10,25%; 1.105 €) und Krankenversicherung (3,87%; 417 €) und den Beiträgen für die Arbeiterkammer (0,50%; 46 €) und die Wohnbauförderung (0,50%; 46 €) der Wohnkostenbeitrag an das Land Kärnten in der Höhe von 2.400 € sowie 1.533 € für die Verpflegung (Jause etc.) an. Im Gegensatz zu Personen in Tageseinrichtungen/Beschäftigungswerkstätten müssen CF-Arbeitskräfte dafür selbst aufkommen. Zuzüglich der indirekten Steuerleistungen, die in Form der MwSt. (809 €) durch den Kauf von Gütern und Dienstleistungen entstehen, summieren sich die Ausgaben im CF auf insgesamt 7.124 €. In der Tageseinrichtung/Beschäftigungswerkstatt stehen ausschließlich die Aufwendungen für die MwSt. mit 759 € zu Buche (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Jährliche Kosten und Erträge des MmLMB, Tageseinrichtung/Beschäftigungswerkstatt vs. ChancenForum (Anstellung von 19 h/Woche)

Tageseinrichtung/ Beschäftigungswerkstatt		ChancenForum	
		Wohnkostenbeitrag	2.400 €
		Verpflegung (Jause etc.)	1.533 €
		Zahlungen an Pensionsversicherung Krankenversicherung Arbeiterkammerumlage Wohnbauförderung	1.105 € 417 € 46 € 46 €
		Service-Entgelt (E-Card)	11 €
MwSt.-Zahlungen		MwSt.-Zahlungen	
Taschengeld	65 €	verfügbares Nettogehalt	809 €
Familienbeihilfe	301 €	Familienbeihilfe	301 €
Kinderabsetzbetrag	109 €	Kinderabsetzbetrag	109 €
erhöhte Familienbeihilfe	284 €	erhöhte Familienbeihilfe	284 €
		Negativsteuer	62 €
Gesamtkosten	759 €	Gesamtkosten	7.124 €
Taschengeld	420 €	Nettogehalt	9.166 €
Familienbeihilfe	1.944 €	Familienbeihilfe	1.944 €
Kinderabsetzbetrag	701 €	Kinderabsetzbetrag	701 €
erhöhte Familienbeihilfe	1.835 €	erhöhte Familienbeihilfe	1.835 €
		Negativsteuer	400 €
		Ansprüche aus Pensionsversicherung (Arbeitslosenversicherung) betriebliche Vorsorge	192 € (2.034 €) 165 €
Gesamterträge	4.900 €	Gesamterträge	14.403 €
Saldo (= Erträge – Kosten)	4.140 €	Saldo (= Erträge – Kosten)	7.278 €

Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung.

Die Erträge der MmLMB konzentrieren sich sowohl in den Tageseinrichtungen/Beschäftigungswerkstätten als auch im CF auf die Familienbeihilfe

(1.944 €), den Kinderabsetzbetrag (701 €) sowie die erhöhte Familienbeihilfe (1.835 €), welche durch die Finanzämter an die MmLMB bzw. ihre Familien ausbezahlt werden. Diese Transferleistungen belaufen sich in Summe auf 4.480 € pro Jahr. Im CF stehen den MmLMB noch zusätzlich das Nettogehalt (inkl. der Sonderzahlungen, 9.166 €) sowie die SV-Rück-erstattung in der Höhe von 400 € zur Verfügung. Durch Einzahlungen an die Sozialversicherung sind diese zu einem späteren Zeitpunkt berechtigt, das Leistungsangebot derselben in Anspruch zu nehmen. Im Rahmen der Berechnungen werden dabei die Ansprüche aus der Pensionsversicherung (192 €) und der betrieblichen Vorsorge (165 €) berücksichtigt.¹¹ Daraus ergeben sich Erträge für die MmLMB in der Höhe von 14.403 € im CF und 4.900 € in den Tageseinrichtungen/Beschäftigungswerkstätten. Nach Subtraktion der Kosten beträgt der Gesamtsaldo 7.278 € im ChancenForum und 4.140 € in den Tageseinrichtungen/Beschäftigungswerkstätten (vgl. Tabelle 4).

Bei gesamthafter Betrachtung lässt sich somit feststellen, dass im Besonderen durch die Rückflüsse in Form von indirekten Steuerleistungen und Sozialversicherungsbeiträgen das CF gegenüber den Tageseinrichtungen/Beschäftigungswerkstätten mit einer jährlichen Ersparnis von 6.684 € vor allem für den Staat von Vorteil ist. Für die Hilfe- und Betreuungseinrichtungen für Chancengleichheit ergeben sich aus monetärer Sicht keine wesentlichen Unterschiede. Ursächlich hierfür ist, dass sie in etwa gleich hohe Tagessätze für die angebotenen Dienstleistungen vom Land Kärnten erhalten. Neben der öffentlichen Hand profitieren auch die MmLMB vom CF (7.278 € vs. 4.140 €; Differenz von 3.138 €), insofern diese über ein höheres verfügbares Einkommen verfügen und zudem langfristig durch Einzahlungen, v.a. in die Pensionsversicherung, vorsorgen.

Seit Gründung des ChancenForum im Jahr 2004 konnten insgesamt 606 Personenjahre an Tätigkeit am ersten Arbeitsmarkt generiert werden. Dies ergibt aus Sicht der öffentlichen Hand Ersparnisse in der Höhe von 3,87 Mio. €. Die Mehreinkünfte der MmLMB summieren sich gesamt zu 1,81 Mio. € auf. Für die Betreuungsinstitution autArK stellt sich die Situation vorwiegend kostenneutral dar, da einerseits die Fördersätze in etwa gleich hoch sind und andererseits mittel- bis langfristig die Ausgaben den Einnahmen entsprechen müssen.

6. Diskussion der Ergebnisse

Die Evaluierungsergebnisse des Projektes ChancenForum stehen im Einklang mit den positiven Ergebnissen der einleitend angeführten alter-

¹¹ Die Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung werden, wie bereits beschrieben, nicht berücksichtigt.

nativen Beschäftigungsprojekte. Kognitive und/oder physische Beeinträchtigungen erschweren für Menschen mit Lern- und Mehrfachbehinderungen den Zugang zu einer Erwerbsarbeit am ersten Arbeitsmarkt. Tages- und Beschäftigungsstrukturen bieten der Personengruppe die Möglichkeit einer *geschützten* Beschäftigung. Das alternative Beschäftigungsprojekt ChancenForum ist zwar ebenfalls staatlich finanziert, jedoch auf Grund der damit einhergehenden Rechte und Pflichten einer Anstellung am ersten Arbeitsmarkt gleichzusetzen. Zudem ergeben sich nach Betrachtung der Kosten und Erträge durch das Projekt im Vergleich zur Betreuung von Menschen mit Lern- und Mehrfachbehinderung in Tageseinrichtungen bzw. Beschäftigungswerkstätten sowohl aus staatlicher als auch individueller Sicht Vorteile. Aus Sicht der Betreuungseinrichtung stellt sich das ChancenForum als kostenneutral dar.

Kritisch hinterfragt werden können in Bezug auf die getätigten Annahmen die als eher gering angesetzten Kosten für Wohnen und Verpflegung; eine Erhöhung dieser würde die Effekte für die beschäftigten Menschen mit Lern- und Mehrfachbehinderungen jedoch nicht umkehren. Zudem ist hervorzuheben, dass die indirekten Steuerausgaben in Form der MwSt.-Zahlungen aus individueller Sicht nicht als Kostenfaktor wahrgenommen werden, insofern diese im Kaufpreis für Güter und Dienstleistungen enthalten und in der Regel für einzelne Produkte und Dienstleistungen auch nicht separat ausgewiesen sind. Eine Zurechnung dieser zu den Konsumausgaben würde die (wahrgenommenen) Erträge aus individueller Sicht nochmals um über 800 € pro Jahr erhöhen.

Bei einer erweiterten Betrachtung bis hin zum Erreichen des Pensionsantrittsalters der ChancenForum-Arbeitskräfte sind zusätzliche positive ökonomische Folgen zu erwarten. Während ihrer Erwerbstätigkeitsphase zahlen diese und autArK als ihr Arbeitgeber in das Pensionsversicherungssystem ein. Nach 15 Versicherungsjahren, davon zumindest sieben Beitragsjahren, sind diese pensionsanspruchsberechtigt. Würden die MmLMB nach Erreichen des Pensionsantrittsalters in Tageseinrichtungen oder Beschäftigungswerkstätten betreut werden, wären die daraus resultierenden Kosten wesentlich höher als etwaige Pensions- und Ausgleichszahlungen. Diese Einsparungen würden v.a. dem Land Kärnten zugutekommen, welches die Betreuung in den Tageseinrichtungen bzw. Beschäftigungswerkstätten finanziert.

Die positiven finanziellen Effekte für die öffentliche Hand können dabei nicht nur im Vergleich zur Betreuung der MmLMB in einer Tageseinrichtung/Beschäftigungswerkstätte hervorgehoben werden, sondern auch im Vergleich zur Alternative staatlichen Nichthandelns, mit der Folge von Arbeitslosigkeit.

Gesamtgesellschaftlich zu diskutieren sind die durch das ChancenForum ausgelösten verteilungspolitischen Effekte. Durch das CF erhalten

Unternehmen staatlich finanzierte Arbeitsleistungen. Zwar stellen diese MentorInnen zur Verfügung, es erfolgt jedoch keine Entlohnung der MmLMB durch die Unternehmen. Dies ist durchaus zu hinterfragen bzw. wäre zumindest eine Kofinanzierung der Arbeitsleistungen durch die Unternehmen anzudenken. Inwiefern eine derartige Kostenbeteiligung realistisch ist, muss jedoch kritisch beäugt werden. Das ChancenForum versteht sich als zusätzliches Angebot für MmLMB zu Tages- und Beschäftigungsstrukturen. Dabei fokussieren diese Beschäftigungstherapien auf jene Personen, die wegen des Ausmaßes ihrer Beeinträchtigungen nicht zur Ausübung einer Tätigkeit auf einem geschützten Arbeitsplatz oder in einem integrativen Betrieb in der Lage sind. Das ChancenForum eignet sich daher nur für eine bestimmte Anzahl von Personen in Tageseinrichtungen und Beschäftigungswerkstätten; es gilt wiederholt die Heterogenität unter ArbeitnehmerInnen allgemein und insbesondere unter MmLMB hervorzuheben.

Zudem soll festgehalten werden, dass die vorliegende Analyse rein die direkten monetären Effekte erfasst. Weitere Effekte, wie z.B. die Entwicklung sozialer Kompetenzen sowohl durch den oder die ArbeitnehmerIn als auch durch den oder die MentorIn bleiben ausgeklammert. So bietet das ChancenForum Menschen mit Behinderung die Möglichkeit, einer Erwerbsarbeit nachzugehen, mit der Folge einer erhöhten Teilhabe am gesellschaftlichen Leben sowie von mehr Selbstbestimmtheit. Damit steht das Projekt in Kongruenz mit Artikel 27 der UN-Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderung, die das Recht auf Erwerbsarbeit als zentrales Recht für alle Menschen vorsieht.

Eine Studie der FH Kärnten evaluiert die die sozialwirtschaftlichen Effekte des ChancenForum, wobei u.a. Interviews mit Betrieben, den Persönlichen Arbeits-Assistenten (PEAASS) und den CF-Arbeitskräften durchgeführt wurden (vgl. Gruber et al. 2018). Daraus geht hervor, dass die Betriebe das ChancenForum sehr positiv einschätzen, jedoch auch anfängliche Unsicherheiten und Herausforderungen thematisieren, welche allerdings durch die innerbetrieblichen MentorInnen sowie die PEAASS gut bearbeitbar seien. Als Vorteile für die Betriebe wurden die Unterstützung und Entlastung durch die Einbindung der ChancenForum-Arbeitskräfte und ein damit einhergehender Qualitätsgewinn durch die Konzentration der MitarbeiterInnen auf Kernaktivitäten und soziale Vorteile wie Bewusstseinsbildungsprozesse oder die Bereicherung durch aktive Inklusion genannt. Die positive Entwicklung der CF-Arbeitskräfte wird von den Betrieben wie von den PEAASS hervorgehoben, sowohl im arbeitsbezogenen als auch sozialen Kontext. Diese selbst zeigen sich im Besonderen erfreut über ihr Tätigsein und die damit einhergehende soziale Integration. Abgesehen vom monetären scheint damit ebenso ein sozialer Nutzen aus individueller wie aus betrieblicher Sicht gegeben.

7. Resümee

Die vorliegende Analyse zielte darauf ab, das integrative Beschäftigungsprojekt ChancenForum zu analysieren. Im Rahmen des Projektes werden unter bestimmten Voraussetzungen Menschen mit Lern- und Mehrfachbehinderungen eingestellt und an Unternehmen am ersten Arbeitsmarkt verliehen. Sie gehen folglich einer Tätigkeit am ersten Arbeitsmarkt nach, mit sämtlichen Rechten (z.B. eigenes Einkommen) und Pflichten (z.B. Sozialversicherungsbeiträge). Die Betreuung erfolgt durch persönliche AssistentInnen sowie einen oder eine MentorIn am Arbeitsplatz. Für die Bewertung des Projektes wurde eine Social-Return-on-Investment-Analyse (SROI) angewandt, mit Fokus auf die direkten monetären Effekte für die öffentliche Hand, die Betreuungsinstitution und die beschäftigten Menschen mit Lern- und Mehrfachbehinderung.

Die Analyse zeigt, dass das ChancenForum sowohl für die Menschen mit Lern- und Mehrfachbehinderung als auch die öffentliche Hand gegenüber einer Betreuung in einer Tageseinrichtung bzw. Beschäftigungswerkstätte zu bevorzugen ist. Ursächlich hierfür sind die Bruttogehaltszahlungen, welche die MmLMB für die Tätigkeit am ersten Arbeitsmarkt erhalten. Dadurch kommt es zu Rückflüssen an die öffentliche Hand, u.a. in Form von Sozialversicherungsbeiträgen. Nach Abzug weiterer festgeschriebener Beiträge und Umlagen (Arbeiterkammerumlage, Wohnbauförderung etc.) steht dem bzw. der ArbeitnehmerIn ein Nettogehalt zur Verfügung. Dieses ist wesentlich höher als das Taschengeld in Tageseinrichtungen/Beschäftigungswerkstätten und kann zum Kauf von Waren und Dienstleistungen aufgewendet werden. Wegen der dadurch fällig werdenden MwSt. können indirekt Steuereinkünfte generiert werden, die wiederum an die öffentliche Hand zurückfließen.

Die errechneten direkten monetären Effekte sprechen für einen Ausbau des Projektes ChancenForum bzw. eine Implementierung vergleichbarer Projekte zur Integration Beeinträchtigter auf dem Arbeitsmarkt. Gleichzeitig ist jedoch anzumerken, dass die gewählte Methodik keinen gesamtheitlichen Überblick bietet. So sind weder potentielle Effekte auf dem Arbeitsmarkt sowie indirekte oder induzierte Auswirkungen nicht erfasst, und auch der Fokus aus verteilungspolitischer Sicht auf monetäre Größen lässt weitere relevante Aspekte (z.B. soziale Effekte) unterbelichtet. Besonders zu diskutieren ist, ob die aktuelle Form der Anstellung (Überlassung der CF-Arbeitskräfte an Unternehmen ohne Bezahlung) sinnvoll ist bzw. wäre hier eine Analyse von Alternativen samt deren Chancen und Risiken anzudenken.

Literatur

- Arbeitsmarktservice (AMS; 2018). AMS Arbeitslosengeld-Rechner. Online verfügbar unter <http://ams.brz.gv.at/ams/alrech/> (abgerufen am 12.6.2018).
- Atzmüller, R. (2009). Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich. In: Kurswechsel (4), 24-34.
- Aumayr, C./Woitech, B./Kurzmann, R. (2007). Makroökonomische Effekte von Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik. Eine Analyse makroökonomischer Evaluierungen und Schlussfolgerungen für eine Umsetzung in Österreich. Graz, Joanneum Research Forschungsgesellschaft mbH/Institut für Technologie- und Regionalpolitik (InTeReg). Online verfügbar unter https://www.joanneum.at/fileadmin/user_upload/imported/uploads/tx_publicationlibrary/InTeReg_RRNr62.pdf (abgerufen am 24.7.2021).
- autArK Soziale Dienstleistungs-GmbH (2017). Das ChancenForum. Online verfügbar unter http://www.autark.co.at/fileadmin/user_upload/Struktur_neu/Angbote_zur_Chancengleichheit/ChancenForum/CF_Infobroschuere_LL1.pdf (abgerufen am 12.6.2018).
- Becker, G. (1964). Human Capital: A theoretical and empirical analysis with special reference to education. 3. Aufl. New York.
- Bundesministerium für Arbeit (2021). Maßnahmen und Leistungen für ältere Arbeitnehmer. Online verfügbar unter https://www.oesterreich.gv.at/themen/arbeit_und_pension/aeltere_arbeitnehmer/1/1.html (abgerufen am 21.7.2021).
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (BMASK; 2017). Bericht der Bundesregierung über die Lage der Menschen mit Behinderungen in Österreich 2016. Wien.
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (BMASK; 2018). Das österreichische Pensionssystem. Online verfügbar unter https://www.sozialministerium.at/site/Pension_Pflege/Pensionen/ (abgerufen am 24.7.2018).
- Bundeskanzleramt (2018). Erhöhte Familienbeihilfe. Online verfügbar unter <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/8/Seite.080715.html> (abgerufen am 12.6.2018).
- Bundesministerium für Finanzen (2018). Familienbeihilfe. Online verfügbar unter <https://www.bmf.gv.at/glossar/familienbeihilfe.html> (abgerufen am 12.6.2018).
- Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK; 2021). Menschen mit Behinderungen. Online verfügbar unter https://www.oesterreich.gv.at/themen/menschen_mit_behinderungen/arbeit_und_behinderung.html (abgerufen am 21.7.2021).
- Ederer, S. (2017). Österreich 2025 - Einkommensverteilung und privater Konsum in Österreich. In: Wifo-Monatsberichte 90/1, 67–81.
- Eppel, R./Horvath, T./Lackner, M./Mahringer, H./Hausegger, T./Hager, I./Reidl, C./Reiter, A./Scheiflinger, S./Friedl-Schafferhans, M. (2014). Evaluierung von Sozialen Unternehmen im Kontext neuer Herausforderungen. Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK). Wien, WIFO. Online verfügbar unter https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=50691&mime_type=application/pdf (abgerufen am 21.7.2021).
- Gruber, S./Salzmann, K./Dungs, S. (2018). Evaluation des Projektes ChancenForum. Teilbericht B: Sozialwissenschaftliche Analyse. Villach, FH Kärnten/IARA.
- Krugman, P./Wells, R. (2017). Volkswirtschaftslehre. 2. Aufl. Stuttgart, Schäffer-Poeschel.
- Landesrechnungshof Niederösterreich (2019). Verein Jugend und Arbeit. Bericht 10/2019. St. Pölten.

- Lankmayer, T./Niederberger, K./Rigler, S. (2015). Social Return on Investment (SROI) am Beispiel der BASAR GmbH. Linz, Universität Linz/IBE. Online verfügbar unter https://sozialplattform.at/files/inhalte/downloads/Studien/2015-04-24_SROI_Basar_Endbericht_pdf-Fassung.pdf (abgerufen am 21.7.2021).
- Liessmann, K. (1997). Gabler Lexikon: Controlling und Kostenrechnung. 1. Aufl. Wiesbaden, Gabler.
- Müllbacher, S./Fink, M./Hofer, H./Titelbach, G. (2015). Relevanz und Auswirkungen des Senioritätsprinzips am österreichischen Arbeitsmarkt. Enderbericht. Studie im Auftrag des Sozialministeriums. Wien, IHS.
- Müller, E. (2018). Lohnverrechnung 2018 mit Lohnsteuertabellen. Wien, Linde.
- Neuherz, M. (2017). Arbeitsmarktintegration. Erfahrungen und Erkenntnisse aus Projekten zur beruflichen Integration von Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf. In: Inklusiv. Magazin für Menschen mit und ohne Behinderungen 2017 (1), 26–27.
- Rauscher, O./Schober, C./Millner, R. (2012). Social Impact Measurement und Social Return on Investment (SROI)-Analyse. Wirkungsmessung neu? Wien, Wirtschaftsuniversität Wien.
- Riesenfelder, A./Danzer, A./Wetzel, P. (2018). Arbeitskräfteüberlassung in Österreich. Eine empirische Untersuchung zur Entwicklung der Arbeitskräfteüberlassung im Zeitverlauf und zum Status quo der Arbeitssituation der beschäftigten Personen. Wien, Verlag des ÖGB.
- Schober, C./Then, V. (2015). Was ist eine SROI-Analyse? Wie verhält sie sich zu anderen Analyseformen. Warum sind Wirkungen zentral? Die Einleitung. In: C. Schober/V. Then (Hg.). Praxishandbuch Social Return on Investment. Stuttgart, Schäffer-Poeschel, 1–22.
- Schweighofer, J. (2013). Erzielen die Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich ihre beabsichtigten Wirkungen? Lehren aus zehn State-of-the-Art Evaluierungen. Wien, Abteilung Wirtschaftswissenschaften und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien. Online verfügbar unter https://www.ams-forschungsnetzwerk.at/downloadpub/MWUG_Ausgabe_120.pdf (abgerufen am 21.7.2021).
- Sozialwirtschaft Österreich (SWÖ; 2017). Kollektivvertrag der Sozialwirtschaft Österreich (SWÖ-KV). Wien.
- Statistik Austria (2017). Verbrauchsausgaben. Hauptergebnisse der Konsumerhebung 2014/15. Wien.
- Statistik Austria (2018). Statistik der Umsatzsteuer 2015. Wien.
- Walch, D./Dorofeenko, V. (2020). Untersuchung der fiskalischen Effekte der Beschäftigungsaktion 20.000. Wien, IHS. Online verfügbar unter <https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/5435/1/ihs-report-2020-walch-dorofeenko-fiskalische-effekte-beschaefigungsaktion-20000.pdf> (abgerufen am 21.7.2021).

Zusammenfassung

Menschen mit Lern- und Mehrfachbehinderungen, welche als beschäftigungsunfähig gelten, werden in Österreich in der Regel in Tageseinrichtungen oder Beschäftigungswerkstätten betreut. Das Projekt ChancenForum bietet dieser Personengruppe unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit einer Anstellung am ersten Arbeitsmarkt. Im Rahmen einer Social-Return-on-Investment-Analyse wurden die direkten monetären Effekte dieses alternativen Beschäftigungsprojektes aus Sicht der öffentlichen Hand, der Betreuungsinstitution und der Menschen mit Lern- und Mehrfachbehinderungen analysiert. Die Analyse zeigt erhebliche Vorteile für die öffentliche Hand sowie die angestellten beeinträchtigten Personen, während sich die Situation für die Betreuungsinstitution neutral verhält. Die positiven Effekte sind im Besonderen auf das Gehalt der Arbeitskräfte und daraus folgende

Rückflüsse an die öffentliche Hand, u.a. in Form von Sozialversicherungsbeiträgen und der Mehrwertsteuer, zurückzuführen. Langfristig gesehen profitieren sowohl die angestellten Personen mit Lern- und Mehrfachbehinderung als auch die öffentliche Hand zudem durch erworbene Pensionsansprüche. Die Analyseergebnisse sprechen für eine Ausweitung des Projektes bzw. eine Implementierung vergleichbarer Projekte zur Integration Beeinträchtigter auf dem Arbeitsmarkt. Dies gilt umso mehr, als das Projekt im Einklang mit der UN-Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderung steht, welche ein Recht auf Erwerbsarbeit vorsieht.

Abstract

In Austria, people with learning disabilities and multiple disabilities who are considered incapable of work are usually looked after in day-care or employment facilities. The project ChancenForum offers this group of people, under certain conditions, the possibility of employment on the primary labor market. As part of a social return on investment analysis, the direct monetary effects of this alternative employment project were analyzed for the public sector, the care institution and people with learning and multiple disabilities. The analysis shows considerable advantages for the public sector as well as the employees, while the situation for the care institution is neutral. The positive effects are in particular due to the wages of the workforce and the resulting returns to the public sector in form of social security contributions, value added tax, etc. Moreover, in the long run, both, employees with learning disabilities and multiple disabilities and the public sector, benefit from pension entitlements they have acquired. The results speak in favor of an expansion of the project or an implementation of comparable projects to integrate disabled people into the labor market. This applies even more, as the project is in accordance with the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, which claims the right to gainful employment.

Schlüsselbegriffe: Integration von Beeinträchtigten am Arbeitsmarkt, öffentliche Beschäftigungsprogramme, Kosten-Nutzen-Analyse, Social Return on Investment, besondere Arbeitsmärkte.

Keywords: Integration of people with disabilities on the labor market, cost-benefit-analysis, social return on investment, public employment project.

JEL-Codes: J14, H53, D61, J4.

REZENSIONARTIKEL

Mit Max Weber in die Zukunft der Sozialwissenschaften

Rezension von: Schluchter, Wolfgang (2020). *Mit Max Weber*. Tübingen, Mohr Siebeck. 289 Seiten. Taschenbuch. 60,70 EUR. ISBN 978-3-16-159018-4.

1. Zur Einleitung

Die ersten Vorüberlegungen zur historisch-kritischen Gesamtausgabe nahezu aller schriftlichen Hinterlassenschaften von Max Weber (MWG) begannen 1973, vor bald 50 Jahren (vorgesehen waren für das Editionsprojekt ursprünglich zehn Jahre). 1975 kam es zu schriftlichen Vereinbarungen mit dem Verlag, den Förderern und den MWG-Herausgebern, und im Zeitraum von 1984–2020 erschienen insgesamt 53 Bände (wenn man die Teilbände einzeln rechnet), aufgeteilt auf drei Abteilungen (Schriften und Reden; Briefe; Vorlesungen und Vorlesungsnachschriften). Der Heidelberger Soziologe Wolfgang Schluchter, letzter Lebender der ursprünglich fünf Hauptherausgeber, deutet im Vorwort seine nahezu lebenslange Beschäftigung mit dem Werk Max Webers an.

Dafür, dass Webers Werk den Verfasser während seines ganzen wissenschaftlichen Lebens begleitet hat, waren aber weniger die Editionsarbeiten im Rahmen der MWG entscheidend, sondern vor allem seine über die Jahre noch weiter wachsende Faszination für die inhaltliche Seite des Projekts: Webers „Gedankenreichtum, sein universalhistorischer Zugriff, seine existentielle Tiefe“ veranlassten Schluchter immer wieder zu dem Versuch, „einen Zugang zu diesem komplexen Denken zu gewinnen“ (V). Dabei sind natürlich die umfangreichen Vorworte und Editorischen Berichte der MWG für den Verfasser und über ihn auch für die Leserschaft eine unschätzbare Hilfe, die weit über die Bereitstellung der Textgrundlagen hinausgeht. Man kann ohne Übertreibung sagen: Max Weber ist jetzt für deutschsprachige Leserinnen und Leser so gut wie vollständig erschlossen.

Schluchters Fokussierung auf Max Weber steigert sicherlich die Tiefenschärfe in der Wahrnehmung von Webers Begründungszusammenhängen und seiner spezifischen Begriffssystematik, aber das geht bis zu einem gewissen Grade unweigerlich zu Lasten anderer Perspektiven und Zugänge, die dann unberücksichtigt bleiben (müssen) oder primär mit den – sicherlich weiten – Augen Max Webers und der zahlreichen beteiligten MWG-Editorinnen und -Editoren gesehen werden. Hinzu kommt die nicht nur deutschsprachige Sekundärliteratur zu Webers Werk.

Da es Wolfgang Schluchter, wie schon der Titel des Buches andeutet, nicht nur um Exegese und Darstellung von Webers voluminösem Werk geht, sondern auch und vor allem um dessen Fruchtbarmachung und Weiterentwicklung in den Sozialwissenschaften, verbinden sich diese beiden Aspekte miteinander. Dass Max

Weber also in einem doppelten Sinne als „Referenz“ dient, muss man beim Lesen immer wieder bedenken.

Was nun im Laufe dieses halben Jahrhunderts intensiver Auseinandersetzung mit Werk und Person von Max Weber mit Schluchter selbst geschah, beschreibt er anschaulich so:

„Mein Denken über Max Weber wandelte sich im Laufe der Zeit immer mehr in ein Denken mit ihm. Denn natürlich steht jedes Werk in seiner Zeit und ist auch auf deren Horizont begrenzt. Dem Nachgeborenen erwachsen Probleme, auf die er auch bei den größten älteren Denkern keine Antwort findet. Er kann nur versuchen, sie in ihrem Geiste und mit neuen Mitteln zu bewältigen. Dazu muss man auch alternative Positionen und neuere Entwicklungen im Blick behalten. Diese Vorgehensweise habe ich Theoriegeschichte in systematischer Absicht genannt“ (V).

Diese anspruchsvolle Aufgabe bearbeitet der Autor in fünf Themenkreisen (Theorie, Wirtschaft, Wissenschaft, Politik, Religion) mit jeweils zwei Studien. Dabei will er „Webers Werk in seiner thematischen Breite wie in seinem Entstehungszusammenhang, aber auch in seiner Besonderheit sichtbar [...] machen“. Die Einzelbeiträge sind jeweils in sich geschlossen, aber sie verweisen aufeinander, und so muss man beim Lesen immer wieder einmal die angegebenen Querverweise zum vertieften Verständnis einzelner Themen nutzen, was aber im Allgemeinen leichtfällt. Die vom Autor gewählte Reihenfolge der Themenkreise und der Einzelstudien ist gut nachvollziehbar, aber eher als Lesehilfe denn als zwingender systematischer Aufbau zu verstehen. Man kann so in dem Buch auch ohne große Probleme die Schwerpunkte nach eigenen Interessen bestimmen. Natürlich müssen die Lesenden dabei einige zusätzliche Arbeit leisten, um den Zusammenhang des hier in exemplarischen Studien vorgestellten Gesamtwerkes jeweils für sich selbst herzustellen. Allerdings verlangt die Lektüre dieses Bandes, der bewusst kein definitives Weber-Lehrbuch und erst recht kein buntes Weber-Kaleidoskop sein will, ohnehin eine gewisse Anstrengung, will man daraus ein Gesamtbild gewinnen. Meine Überlegungen zu den fünf Themenblöcken orientieren sich meist an der Abfolge der Kapitel, ergänzt um einige Rück- und Vorblenden und ein paar Seitenblicke.

Der Verzicht Schluchters auf eine geschlossene Monographie erscheint indes mehrfach sinnvoll: Vordergründig erlaubte er, diesen Band rechtzeitig zum Abschluss der MWG zu veröffentlichen, trotzdem führt er zu überraschend wenig Doppelungen in der Darstellung. Man kann also diese wohldurchdachte Textsammlung ganz gut als Einführung, ja sogar als eine erste Einsicht in die nun vorliegende Gesamtausgabe lesen und so eine Art Weber-Probestudium absolvieren.¹ Vertiefungen und Präzisierungen durch den Rückgriff auf die entsprechenden Bände der MWG sind freilich immer möglich, manchmal auch nötig, überfordern aber oft das Zeit- und Geldbudget des interessierten Lesepublikums und wohl ebenso dessen Bereitschaft, größere Teile des Lebens in wissenschaftlichen Bibliotheken zu verbringen. Insofern kann man darauf gespannt sein, wie

¹ Einen weiteren diesbezüglich aufschlussreichen Überblick gibt das Interview von Wolfgang Schluchter zum 100. Todestag Webers (Schluchter et al. 2021).

lange es wohl dauert, bis die MWG zum festen Bestandteil heutiger und künftiger Weber-Rezeption und Weber-Forschung wird, und zwar nicht nur innerhalb des deutschen Sprachraums.

Der Verzicht auf eine strikt durchkomponierte Monographie hat einen weiteren Vorteil: So sehr eine monographische Darstellung die Lektüre erleichtert hätte, man hätte dann wohl irgendeine strengere Form von inhaltlicher oder zeitlicher Systematik in das Werk Webers und in dessen Darstellung hineinbringen müssen, die über eine inhaltliche Themengruppierung wie im vorliegenden Band hinausgegangen wäre. Angesichts der Unabgeschlossenheit und Vorläufigkeit vieler Teile von Webers Werk – die ja nun die abgeschlossene MWG nicht nur in der Textfassung, sondern auch in den Einleitungen und den Editorischen Berichten anschaulich bezeugt – stünde eine Weber-Monographie immer in Gefahr, durch strenge systematische Anordnungen, wie sinnvoll sie immer sein mögen, implizite Weber-Interpretationen zu transportieren. Die gewählte Form der strukturierten Aufsatzsammlung erscheint als guter Kompromiss, die Leserschaft an den reichen Kenntnissen des Autors und damit indirekt an der Erkenntnis- und Ergebnisfülle der gesamten MWG teilhaben zu lassen, ohne sie durch eine allzu vorgeformte Materialfülle vorzuprägen und ungewollt auf in Systematisierungen versteckte Interpretationen festzulegen. Diese Offenheit erfordert, aber ermöglicht auch eine gut gestützte eigenständige Lektürearbeit, eine Anstrengung, die sich gleichwohl lohnt.

2. Theorie und Biographie

Der an Max Weber geschulte Systematiker Wolfgang Schluchter beginnt das erste Themenfeld „Theorie“ konsequent mit einer handlungstheoretischen Grundlegung der Sozialwissenschaften, vor allem der Soziologie. Es geht ihm in seinem von Kant inspirierten Beitrag „Das ‚Ich beabsichtige‘ muss alle meine Handlungen begleiten können“ vor allem um eine Weiterentwicklung der weberianischen Soziologie, aufgefasst als eine „strukturalistisch-individualistische verstehende (oder: relationale) Soziologie“, Begriffe, die bereits in früheren Schriften des Verfassers entwickelt und begründet wurden. Dabei gelangt Schluchter über das Problem der Subjekt-Objekt-Spaltung (bei Karl Jaspers, Dieter Henrich und Manfred Frank) zu einer subjekttheoretischen Grundlegung, aus der sich zunächst Umriss einer Handlungstheorie und dann, vermittelt über das Problem der Handlungskoordination, auch zu einer Ordnungstheorie abzeichnen. Die Leistungsfähigkeit seines Mehr-Ebenen- und Zwei-Seiten-Modells illustriert er anhand seiner Erklärungsskizze zu Webers Protestantismusstudien, die später im vorletzten Buchbeitrag „Asketischer Protestantismus und moderne Berufskultur“ noch ausführlich erörtert wird. Die gedrängte und informationsreiche Darstellung stellt hohe Anforderungen an die Leserschaft und kann daher ungewollt abschreckend wirken. Da kann es hilfreich sein, den zweiten Beitrag zu diesem Thema (Kap. 9) erst einmal vorab zu lesen.

Leserfreundlicher für den Einstieg der weniger Geübten in das weite Themenfeld erscheint Kapitel 2, „Der Theoretiker und Historiker von Bürgertum und Kapitalismus“, das Max Weber und sein Werk vor dem biographischen und zeitge-

schichtlichen Hintergrund besonders anschaulich beleuchtet. Zunächst wird in der „Vorbemerkung“ die Beziehung zwischen Max Weber und Karl Marx – ein im Bereich „Wirtschaft“ (Kap. 3) erneut aufgegriffenes Thema – anhand zweier unterschiedlicher Stellungnahmen zu diesem Verhältnis angedeutet. Die erste lieferte schon 1932 der Philosoph Karl Löwith, der Weber und Marx, beide „philosophische Soziologen“, von einem gemeinsamen anthropologischen Grundmotiv bestimmt sah, nämlich den Kapitalismus als „Frage nach dem *menschlichen Schicksal der gegenwärtigen Menschenwelt*“ aufzufassen. Bei Marx direkt und bei Weber indirekt sieht Löwith eine „*kritische Analyse des gegenwärtigen Menschen der bürgerlichen Gesellschaft am Leitfaden der bürgerlich-kapitalistischen Wirtschaft*“ (27f). Das ist freilich eine sehr hohe Abstraktionsebene, ebenso wie die „Diesseitigkeit“ und der Verzicht auf „transzendente Vorurteile“, die beide Denker verbinden.

Auf dieser abstrakten Ebene entdeckt Löwith: Weber und Marx interessierten sich trotz einer gemeinsamen Ausgangsfrage für „dasselbe, wenn auch auf verschiedene Weise“ (27). Das zeige sich zum einen an dem unterschiedlichen Leitfaden der Analyse (bei Weber: die Rationalisierung, bei Marx: die Selbstentfremdung); anders ausgedrückt: Weber gehe es um die Freiheit in der (kapitalistischen) Gesellschaft, Marx um die Befreiung von der (kapitalistischen) Gesellschaft. Zum anderen, aber damit zusammenhängend, konstatiert Löwith bei Marx eine nur unvollständige Ablösung von Hegel'scher, über Feuerbach vermittelter Geschichtsmetaphysik, einen Kryptohegelianismus, dem Weber „den Idealtypus gewissermaßen als ein Instrument der Unbefangenheit“ (28) entgegengesetzt habe. Quasi aus Symmetriegründen lässt Löwith Weber sich erfolgreich an der Rezeption Hegel'scher Geschichtsmetaphysik durch Wilhelm Roscher und Karl Knies abarbeiten, was wohl die leichtere Aufgabe war.

Unverkennbar neigt Löwith, nicht nur in der Reihenfolge „Max Weber und Karl Marx“ im Titel, dem Erstgenannten zu, und ebenso klar erkennbar, wenn auch verhalten formuliert, wird die Sympathie des Verfassers für Löwiths Gegenüberstellung der beiden Protagonisten. Deutlicher wird das aber noch in der Darstellung von Herbert Marcuses Vortrag 1964 auf dem Heidelberger Kongress, „Max Weber und die Soziologie heute“, den Schluchter als „Weber-Marx-Vergleich“ bezeichnet, obwohl der Vortragstext keinen expliziten Bezug zu Marx enthält und eher einige Versatzstücke der Kritischen Theorie präsentiert. Diese ist zwar von Marx inspiriert, setzt aber gerade bei Marcuses Thema „Industrialismus und Kapitalismus“ deutliche Kontrapunkte: Dass etwa die Technik als solche (und nicht nur ihre Anwendung) schon Herrschaft ist, widerspricht vielen Äußerungen von Marx und vor allem von Engels. Die von ihnen angenommene „Entwicklung des Sozialismus von der Utopie zur Wissenschaft“ erweist sich indessen eher als unredliches Doppelspiel, bei dem gegnerische Positionen als utopisch, eigene dagegen als wissenschaftlich deklariert werden, gestützt auf eine unausgewiesene Geschichtsmetaphysik.

In der Kritischen Theorie und speziell bei Marcuse wird das Negativurteil „utopisch“ dagegen positiv besetzt, und die ansonsten positiv gemeinte „Werturteilsfreiheit“, um die sich ja vor allem Max Weber bemüht, wird dort immer wieder in den Verdacht der mehr oder weniger versteckten „Ideologie“ gerückt. Nun hängt

aber eine Bewertung von Utopie als normative Richtungsbestimmung nicht nur von ihrer Wünschbarkeit, sondern auch von ihrer mutmaßlichen Machbarkeit ab, und dazu hat Weber in „Wirtschaft und Gesellschaft“ gerade zu den von Marcuse angesprochenen Fragen meist implizit, aber durchaus erkennbar Bedeutendes geschrieben, was sich nicht einfach als verkapptes ideologisches Vorurteil über bestehende Zustände abtun lässt. Ob man Marcuse nun wirklich den Vorwurf machen kann, für ihn sei Weber „letztlich ein Apologet des entfesselten Kapitalismus“ (29), kann offenbleiben. Aber Marcuse erscheint fast wie ein Jäger, der nur darauf wartet, dass sich sein gedankliches Gegenüber Weber in der Falle einer ungeschickten Formulierung verfängt. Wichtiger ist allerdings noch: Marcuse greift nur höchst begrenzt auf originäres Marx'sches Gedankengut zurück, es ist vielmehr die Marx-inspirierte Frankfurter Schule, die sich hier zu Wort meldet, und es handelt sich daher um einen ziemlich impliziten Marx-Weber-Vergleich.

Produktiver wäre es für Marcuse und vor allem für sein Publikum gewesen, hätte er Webers Hinweise auf das Vordringen von bürokratischer Herrschaft und zugleich von verkehrswirtschaftlichen Beziehungen als – zunächst einmal gedanklichen – Gestaltungsauftrag verstanden, dieses „stahlharte Gehäuse der Hörigkeit“ nicht einfach als blindes Schicksal hinzunehmen. Das erfordert substantielle Überlegungen über die Funktionsprobleme sozialistischer Alternativen, die Weber, wenn auch meist implizit, schon in den Anfangskapiteln von „Wirtschaft und Gesellschaft“ (MWG I/23) entwickelt. Seine dabei aufscheinende Befürchtung, ein „rationaler Sozialismus“ werde der schon im Kapitalismus angelegten Tendenz zur Bürokratisierung, ganz anders als erhofft, nicht entgegenwirken, sondern sie nur weiter vorantreiben und noch verbliebene Handlungs- und Gestaltungsspielräume beseitigen, hat sich historisch als nur zu berechtigt erwiesen. Was Weber über die Leistungsfähigkeit verkehrswirtschaftlicher Beziehungen und deren Alternativen an verschiedenen Stellen und auf hohem Abstraktionsniveau schreibt, zeigt, dass er in stärkerem Maße, als allgemein anerkannt, durchaus auch wirtschaftswissenschaftlich gedacht und einen wichtigen Beitrag zu der damaligen Sozialismus-Diskussion geleistet hat.

Ludwig (von) Mises hat in seiner Studie „Die Gemeinwirtschaft“ (1922) einen publikumswirksamen systematischen Angriff auf den Sozialismus vorgetragen und dabei das privatwirtschaftliche „Sondereigentum an den Produktionsmitteln“ als allein seligmachende Garantie einer freien Gesellschaft „ohne alle Einschränkungen und Vorbehalte“ (502) propagiert, ohne die sich schon damals abzeichnenden immanenten Macht- und Herrschaftstendenzen im Zuge der industriellen Entwicklung angemessen in Betracht zu ziehen. Die heute weltweit wirksamen Globalisierungstendenzen konnten sowohl Weber als auch Mises nicht voraussehen, aber Webers differenzierte Analyse abstrakter, jedoch am Ende höchst realitätsrelevanter Funktionsprobleme moderner Gesellschaften ist 100 Jahre später offen für eine Diskussion einer globalisierten Weltwirtschaft, in der das Sondereigentum an den Produktionsmitteln mit einer Vielzahl von staatlichen und gesellschaftlichen Organisationen und Institutionen einhergeht, die immer mehr den liberalen Hoffnungen auf eine Komplementarität von liberaler Marktwirtschaft und liberaler Zivilgesellschaft zu widersprechen scheinen. In diesem allgemeinen Sinne ist Webers Analyse moderner und realitätsnäher, als es die damals optimisti-

schen Erwartungen von Mises und der Österreichischen Schule aus heutiger Sicht sein können. Das faszinierende und zugleich abschreckende Bild einer politisch nahezu totalitären Organisation von Staat und Politik bei weitgehender Liberalisierung und Produktivität der Wirtschaft, das China heute bietet, lässt sich mit Mises' Idealbild einer selbstevolvierenden freiheitlichen Marktgesellschaft genauso wenig vereinbaren wie mit der Vorstellung einer von durchgängigen Effizienzdefiziten geplagten Staatswirtschaft. Max Weber liefert da bei aller zeitlichen Differenz bessere Anhaltspunkte zum Verständnis solcher Konstellationen. An die Stelle von Webers Vision von einer „Versteinerung des Kapitalismus“ setzt Schluchter dessen „Flexibilisierung“, begründet durch eine „theoriegeschichtliche Betrachtung in systematischer Absicht“, die zwar die gewaltigen Veränderungen des entgrenzten Kapitalismus für Arbeitswelt und Technik aufnimmt, aber keine „gänzlich neue Art von Kapitalismus“ (74) nahelegt.

Zuvor hat der Autor den „großbürgerlichen Hintergrund“ Webers und seine Umorientierung von nationalhistorischen zu universalhistorischen Fragen im lebens- und zeitgeschichtlichen Kontext skizziert und so einen eingängigen und zugleich reflektierten Leitfadens für Entstehung, Wandel und Kontinuität von Webers Werk in seinen konkreten Entwicklungsbedingungen ebenso wie für lebensgeschichtliche Brüche und manches Unabgeschlossene in seinen wissenschaftlichen und politischen Bemühungen geliefert. Der politisch-gesellschaftliche Hintergrund des Wilhelminischen Reichs und die damit verbundenen Blockaden werden schlaglichtartig beschrieben. Über die Stationen „Freiburger Antrittsvorlesung“ (1895) und Protestantismusstudie (1904/1905) gelangt Weber zur gesteigerten Wahrnehmung und Verarbeitung der *abendländischen Kultur*, die im Gegensatz zu anderen Kulturen durch die „Vereinigung von theoretischem und praktischem Rationalismus“² geprägt ist. Es geht ihm also speziell um den „Geist“ des *modernen Kapitalismus*, nicht um (Geld-)Erwerbstrieb oder Erwerbsprinzip schlechthin. Damit ist noch nicht dessen konkrete Form und Organisation bestimmt, jedoch gibt Schluchter den entscheidenden Hinweis: „Weber fragt nach jenem Geist, der dem ‚bürgerlichen Betriebskapitalismus mit seiner rationalen Organisation der freien Arbeit‘ wahlverwandt ist“ (42). Natürlich geht es auch nicht um die protestantische Ethik als solche, sondern „um die ethischen Auffassungen“ des „asketischen Protestantismus“ reformierter Provenienz, deren über Lebensführung und Heilserwartung vermittelten Einfluss auf den „Geist“ des Kapitalismus und den damit einhergehenden Säkularisierungsprozess, die in verschiedener Weise thematisiert werden.³

3. Max Weber und Karl Marx

Ein wesentliches Ergebnis dieser „Art ‚spiritualistischer‘ Construction der modernen Wirtschaft“ (MWG II/4, 488) ist die Wahlverwandtschaft zwischen dem „Geist“ des Kapitalismus und seinen zentralen Funktions- und Organisationsbe-

² Formulierung Marianne Webers (38).

³ Diese komplexen und häufig missverstandenen Wechselbeziehungen werden vor allem im vorletzten Beitrag des Buches genauer untersucht und erläutert (siehe unten 6.).

dingungen; diese sind bei Weber „Betriebskapitalismus“ und „rationale Organisation der ‚freien‘ Arbeit“. Wenn Marx von „Fabrikherrschaft“ spricht und hinter der formalen Vertragsfreiheit des Lohnarbeiters den „doppelt freien Lohnarbeiter“ erkennt, der seinen Lebensunterhalt „unter dem Kommando des Kapitals“ und ohne eigene Gestaltungsrechte erarbeiten muss, so skizziert er ein ganz ähnliches „Gehäuse der Hörigkeit“ wie Weber, und er sieht auch, dass die Träger der (betrieblichen) Autorität, die Kapitalisten, ihrerseits anderen nichtpersonalen Zwängen der kapitalistischen Verkehrswirtschaft unterworfen sind. Marx erkennt natürlich die Sinnhaftigkeit der Fabrikorganisation, allerdings primär für den Kapitalisten, und nennt sie „Ausbeutung“, aber die marktvermittelten Interaktionen der Unternehmer (allgemeiner: der Marktteilnehmer) vermag er, bei aller Anerkennung einer zumindest temporär fortschrittlichen Funktion der Kapitalisten, etwa im „Manifest der Kommunistischen Partei“, letztlich doch nur als „Anarchie“ der kapitalistischen Verkehrswirtschaft wahrzunehmen. Weber ist da, nicht nur wenn es um die Börse geht, wesentlich realitätsnäher bei der Marktwirtschaft.

Marx' uneingestandene kryptohegelianische Hoffnungen auf eine umfassende Umwälzung der gesellschaftlichen Verhältnisse erlauben ihm, wie er meint, den Verzicht auf eine eingehende Analyse der verkehrswirtschaftlichen Beziehungen, und sie verleiten ihn überdies dazu, nicht wirklich ernsthaft oder gar systematisch über Alternativen oder auch nur Gestaltungsspielräume in der gesellschaftlichen Organisation und der individuellen Lebensführung nachzudenken. Die bestehenden unerträglichen Verhältnisse drängen zu ihrer grundlegenden Aufhebung und zu einer neuen Synthese, und daher sei es nicht seine Aufgabe, „Rezepte für die Garküche der Zukunft“ (MEW 23, 25) zu verschreiben. Diese Klarstellung ist eigentlich ein implizites Eingeständnis eines prinzipiellen Unvermögens, wird aber von Marx im Nachwort zur zweiten Auflage des „Kapital“ nur zur Abwehr kritischer Argumente von Gegnern benutzt, ohne die Grenzen zu bedenken, die daraus für die eigene Analyse folgen. Wenn man keine Rezepte verschreiben kann, dann werden viele Aussagen über die (gemutmaßte) Dynamik der kapitalistischen Produktionsweise, wie sie sich leider bei den posthum von Friedrich Engels edierten Bänden II und III des „Kapital“ und noch mehr bei politisch motivierten Streitschriften der beiden finden, oft spekulativ und methodisch schwer begründbar. Die Ähnlichkeiten zwischen Marx' und Webers Ausgangsfragen nach den langfristigen Entwicklungstendenzen und nach der internen (Klassen-)Struktur sowie der Dynamik des Kapitalismus dürften indessen ein wesentlicher Grund für Webers Respekt gegenüber Marx sein, bei gleichzeitiger Ablehnung von dessen verstecktem Hegelianismus und seiner Vermischung positiver und normativer Aussagen. Die Fernhaltung Marx'scher Ideen und marxistischer (Sozial-)Wissenschaftler aus den Universitäten anstelle von kritischer akademischer Diskussion und Auseinandersetzung mit ihnen hat Weber aber wiederholt gerügt.

Gewiss, Zukunftsrezepte hat auch Max Weber nicht zur Hand. Er betätigt sich ebenso nicht als Cassandra wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklungstendenzen. Aber er sieht das Problem einer durchgängigen „Rationalisierung“ und einer weitgehenden „Bürokratisierung“ aller Lebensbereiche im Zuge der kapitalistischen Entwicklung. Er selbst denkt den Kapitalismus zwar noch als nationalstaatlichen Industriekapitalismus und weiß noch nichts vom globalisierten und

weitgehend entmaterialisierten Kapitalismus unserer Zeit. Aber die von ihm reflektierten Probleme von „Freiheitsverlust durch Bürokratisierung“ und von „Sinnverlust durch kruden Materialismus“ (49) sind ja durch die Ablösung des klassischen Kapitalismus in den vergangenen 100 Jahren keineswegs verschwunden, sie sind vielmehr verschärft und verallgemeinert worden. Das inzwischen entstandene „neue Weltreich“ hat eben den alten Industriekapitalismus nicht durch etwas völlig Neues ersetzt, sondern einem weltweiten Kapitalismus mit digitalisierten Informationsströmen und einer von der Realwirtschaft weithin abgekoppelten, quasi autopoietischen internationalen Finanzwirtschaft den Weg geebnet. Dieser globalisierte und generalisierte Kapitalismus ist, was Weber nicht vorhersah, selbst das Weltreich. Mit dem Zusammenbruch des klassischen Sozialismus ist bisher nur eine Zwischenetappe erreicht worden.

Das ist wohl der zentrale Grund dafür, dass sich Wolfgang Schluchter nicht nur in diesem Buch auf Grundlage von Max Weber mit den *langfristigen Perspektiven des globalen Kapitalismus* beschäftigt. Anlässlich des 100. Todestags von Max Weber hat er auf die realhistorische Bestätigung von Webers Bedenken gegen die vor allen Dingen von liberalen Ökonominen und Ökonomen vertretene optimistische Vision hingewiesen, wonach Entfaltung wirtschaftlicher Freiheit und politischer Demokratie sich zwangsläufig wechselseitig stützen und bedingen. Das Beispiel Chinas – der bevölkerungsmächtigsten Volkswirtschaft der Welt – dient ihm, gut nachvollziehbar, als Beleg für die Aktualität von Webers Zweifel an der gemutmaßten Harmonie von wirtschaftlicher und politischer Freiheit: „China ist heute ‚1984‘ in Potenz“ (Schluchter 2021). Er stellt Weber zunächst im Kontext des veränderten Kapitalismus dar und präsentiert ihn sodann als „Wirtschafts- und Sozialhistoriker“, wobei auch etwa zeitgleiche Ansätze – insbesondere bei Werner Sombart und Lujo Brentano – zur Sprache kommen. Der zweite Themenblock „Wirtschaft“ schließt mit einer detaillierten Darstellung von Webers Erklärungsansatz, vor allem anhand dessen Vorlesung über Wirtschafts- und Sozialgeschichte. „Weber bietet tatsächlich den Abriss einer Sozial- und Wirtschaftsge- schichte, der universal angelegt ist und bei dem die Voraussetzungen für die Entstehung des modernen Kapitalismus im Vordergrund stehen“ (109). Gleiches kann man von Lujo Brentano und Werner Sombart nicht sagen.

4. Wissenschaft und Forschende

Den dritten Themenblock „Wissenschaft“ eröffnet zunächst eine gedrängte Darstellung von Hintergrund, Inhalt und Wirkungsgeschichte von Webers bekannter Rede „Wissenschaft als Beruf“ (1917/1919, MWG I/17). Dabei hat „Beruf“ die Doppelbedeutung von „Berufstätigkeit“ und (innerer) „Berufung“, auf die Weber bereits in seiner Protestantismusstudie (1904/1905) in Anknüpfung an die Bibelstelle 1. Korinther 7,20 hingewiesen hatte. „Wer also Wissenschaft als Beruf wählt, sollte nicht nur die dafür erforderlichen Fertigkeiten erwerben, sondern sich auch fragen, ob er in dieser Tätigkeit für sich eine Berufung sehen kann“ (119). Schluchter betont aber gleichermaßen die strukturelle Ebene bei Weber, vor allem die bisherige („alte“), weitgehend fiktiv gewordene deutsche Universitätsverfassung im Kontrast zu der amerikanischen. Er macht plausibel, dass Weber da-

mit das Ziel der Vermittlung von Fachwissen als primäre Aufgabe der Universität betrachtet, gerade auch deswegen, weil die wissenschaftliche Arbeit „eingespannt in den Ablauf des wissenschaftlichen Fortschritts“ sei (122). Es geht also nicht nur um persönliche Fragestellungen angehender Studierender, sondern um die andere Frage: „Welches ist der *Beruf der Wissenschaft* innerhalb des Gesamtlebens der Menschheit? Und welches ihr Wert?“

Weber zeigt neben den allgemeinen Regeln der Logik und der Methodik den unvermeidlichen Wertbezug der Fachwissenschaften auf, zu dem jede und jeder Einzelne persönlich Stellung nehmen müsse, denn Wissenschaft kann keine letzten Antworten auf den Sinn des Lebens geben. Dies schonungslos zu erkennen und sich dazu verantwortungsvoll zu verhalten, ist dann wieder eine individuelle Aufgabe in einer „prophetenlosen Zeit“, in der die „letzten und sublimsten Werte zurückgetreten sind aus der Öffentlichkeit“ (123). Schluchter sieht hier Webers Ermutung der Studierenden zur selbstbestimmten Lebensführung, ihr „eigenes Daimonion zu finden, das dem Leben Halt und Orientierung gibt [...] Wissenschaft als Beruf kann tatsächlich, wie jede andere Tätigkeit auch, zur Berufung werden und damit auch ‚Erfüllung‘ bringen, wenn sie sich nicht nur ihrer Möglichkeiten, sondern auch ihrer Grenzen bewusst bleibt“ (124). Im Anschluss daran weist der Verfasser die vielfältigen Wirkungen und die fortdauernde Aktualität von Webers klaren, aber ebenso differenzierten Aussagen in dieser Frage überzeugend auf.

Hier stellt sich freilich auch die Frage: Wie hielt es Max Weber selber als Hochschullehrer und Wissenschaftspolitiker in diesem Problemfeld? Kapitel 6 gibt darauf klare Antworten, die durchgängig den Eindruck vermitteln, dass Weber das in der Wissenschaft lebte, was er von sich und anderen forderte: Neben dem Vortrag „Wissenschaft als Beruf“ (1917/1919) ist es vor allem das überarbeitete Gutachten für den Verein für Sozialpolitik, „Der Sinn der ‚Wertfreiheit‘ der soziologischen und ökonomischen Wissenschaften“ (1917), in dem Weber gegen den Missbrauch des Universitätskatheders als eines konkurrenzlosen Wahrheitsmonopols Stellung bezog. Schluchter kann nun, gestützt auf die vielfältigen Ergebnisse der MWG, an vielen Details aufzeigen, wie ernst Max Weber, der „die längste Zeit seines Lebens Privatgelehrter“ (135) und somit auch wenig in die institutionellen Zwänge des deutschen Hochschulwesens eingebunden war, diese Gelehrtenfreiheit nahm: „Weber spielt seine Unabhängigkeit, die Tatsache, dass er kein universitäres Amt bekleidet und auch keines anstrebt, in den Diskussionen voll aus“ (143). Bei der Besetzung von Lehrstühlen erwies er sich als „unbestechlicher Gutachter“, bei festlichen Anlässen als „einfühlsamer Laudator“ (167). Seine Streitbarkeit in den von ihm ausgelösten öffentlichen Affären endete mitunter vor Gericht.

Wolfgang Schluchter fragt abschließend, ob Weber als Wissenschafts- und Hochschulpolitiker selbst den für ihn entscheidenden Politikerqualitäten entspricht. Diese sind „Leidenschaft“, verstanden als „Hingabe an eine Sache“, „Verantwortungsgefühl“ als „*Verantwortlichkeit* gegenüber ebendieser Sache“ und „Augenmaß“ als „Fähigkeit, die Realitäten mit innerer Sammlung und Ruhe auf sich wirken zu lassen, also der *Distanz* zu den Dingen und Menschen“, so Weber in seinem Vortrag „Politik als Beruf“ (1919, MWG I/17, 227). Schluchter attestiert ihm: „Seine leidenschaftliche Hingabe an die Sache Wissenschaft und Universität

sowie seine Verantwortlichkeit, die er für deren Gestaltung fühlte, stehen außer Frage“ (173). Verständliche Zweifel am „Augenmaß“ kann man dagegen gerade im Hinblick auf den Verlauf seiner öffentlichen Affären hegen. Dies deutet darauf hin, dass Max Weber als politisch Handelnder bei seiner Abwägung zwischen Hingabe an die Sache und Verantwortlichkeit für sie einerseits, der Distanz zu den Dingen und Menschen andererseits doch mitunter den Gefühlen erlag. Das macht ihn für uns Normalsterbliche, die glücklicherweise auch keinen Rechtsstreit mit ihm zu führen haben, noch ein wenig sympathischer.

5. Max Weber in und nach der Revolutionszeit

Den Bereich „Politik“ leitet Wolfgang Schluchter mit einem Rückblick auf den 15. Soziologentag in Heidelberg 1964 ein, in dem es um Max Weber und unter anderem speziell um die Frage ging, ob und, wenn ja, in welchem Sinne dieser Gelehrte als „Machtpolitiker“ gesehen werden dürfe, wie dies Raymond Aron anzudeuten schien. Dies führt zur Betrachtung von Webers Situation in seinen letzten drei Lebensjahren. Er sah sich aus persönlichen und äußeren Gründen und Gegebenheiten vor die Frage gestellt: Rückkehr an die Universität (Probese semester Wien im Sommer 1918, Berufung nach München zum Sommer 1919) oder lieber „Politik, sei es als Berater, sei es als aktiver Politiker, und das vielleicht gar in einem politischen Amt?“ (181). Als Weber am 4. November 1918 in München auf einer großen Veranstaltung der Fortschrittlichen Volkspartei über „Deutschlands politische Neuordnung“ spricht, setzt er sich, wie auch bei anderer Gelegenheit, für die Parlamentarisierung der Reichsverfassung und für einen Verständigungsfrieden ein und findet lebhaften Widerspruch bei den anwesenden Linken und anarchistisch Gesinnten für seine in deren Sicht zu gemäßigten und zu reformistischen Forderungen. Wenige Tage danach bricht dann die Revolution in Bayern aus. Obgleich Webers Auftritt auf besonnene Teilnehmende großen Eindruck machte, war es für eine konstitutionelle Monarchie nach englischem Vorbild, wie sie Weber vorschwebte, zu spät, und am „10. November 1918 wurde der Waffenstillstand unter für Deutschland demütigenden Bedingungen geschlossen“ (184).

Weber war zu diesem Zeitpunkt beruflich noch unentschlossen, entschied sich dann im Februar 1919 für einen Ruf an die Münchener Universität, wobei neben negativen Erfahrungen im politischen Bereich (als Ratgeber und als Wahlbezirkskandidat für die Weimarer Nationalversammlung) auch das hochschulpolitische Entgegenkommen der bayerischen (Revolutions-)Regierung und nicht zuletzt die räumliche Nähe zu seiner späten Liebe Else Jaffé ausschlaggebend gewesen sein dürften. Das hinderte ihn allerdings nicht, zu hochschulpolitischen Themen und Wahlrechts- und Verfassungsfragen weiterhin seine mahnende Stimme zu erheben und Ratschläge zu erteilen. Bismarck und der auf ihn maßgeschneiderten Reichsverfassung von 1871 gab er die Hauptschuld daran, dass er „eine Nation ohne alle und jede politische Erziehung [...] ohne allen und jeden politischen Willen“ hinterlassen habe (190). Hinzu kamen gravierende Fehler in der Außenpolitik, die vor allem zu Lasten von Kaiser Wilhelm II. gingen und am Ende zu einer „Weltkoalition“ gegen Deutschland führten. „Gleiches Wahlrecht und arbeitendes

Parlament – das sind die wichtigsten Stichworte, die Weber für die innere Neuordnung Deutschlands bereithält“ (192).

Schluchter stellt sodann Kontext und Inhalt der Rede „Politik als Beruf“ (28. Jänner 1919) anschaulich dar und hält es aus guten Gründen „für ein großes Missverständnis, verantwortungsethisch fundierte Politik mit Realpolitik gleichzusetzen“ (198), wie es immer wieder geschehen sei und – so darf man hinzufügen – noch immer gerne geschieht. Als Beispiel einer dilettantischen und naiven Gesinnungspolitik gilt Weber die Veröffentlichung von Dokumenten der bayerischen Gesandtschaft in Berlin durch den Revolutionär Kurt Eisner, welche die Kriegsschuld Deutschlands belegen und so die Kriegsgegner zu günstigen Friedensbedingungen bewegen sollte, tatsächlich aber die ohnehin schwierige Verhandlungsposition Deutschlands nur weiter schwächte. Demzufolge war Eisner für Weber „ein Literat, der Gesinnungspolitik betrieb“ (193).

Sehr hilfreich ist hier Schluchters dreigliedrige Typologie (199), welche die Arten der Politik (Gesinnung/Verantwortung/Anpassung) mit deren jeweils entscheidenden Dimensionen (Wert/Realität/Verantwortung/Rationalität) verknüpft. Während der Gesinnungspolitiker nach wertrationalen Gesichtspunkten handelt und die Verantwortung für seine Gesinnung übernimmt, muss der Verantwortungspolitiker wertrational mit Bezug auf die Zweckrationalität handeln; der Anpassungspolitiker, der sich gerne als verantwortungsbewussten, ja verantwortungsethischen Realpolitiker versteht und rein erfolgsorientiert handelt, übernimmt die Verantwortung nur für den Erfolg, welcher Art auch immer er sei. Diese Kategorien sind zunächst einmal analytische Begriffe, aber es ist offenkundig, dass Max Weber als politischer Kopf im Münchener Revolutionswinter 1918/1919 den Verantwortungspolitikern zuneigte. Dass das Revolutionskabinett trotzdem die Berufung Webers förderte, ist wohl nicht dem Umstand geschuldet, dass Eisner auf den Gelehrten „hereingefallen“ wäre, sondern dass er gerade in diesem Falle durchaus eine „verantwortungsethische Gesinnungspolitik“ betrieb, die nicht nur wertrational begründet war.

Der Bereich „Revolution“ schließt mit einigen knappen Überlegungen zu Webers Vorstellungen über die Neuorganisation des Deutschen Reiches, die sich außenpolitisch an Woodrow Wilsons 14 Punkten vom 8. Jänner 1918 orientierten, von denen aber der schließlich unter erheblichem Druck der Entente-Mächte am 28. Juni 1919 von Deutschland unterzeichnete Versailler Vertrag in vieler Hinsicht abwich. Die wichtige quasi innenpolitische Seite des Vertrages war das Verbot eines Beitritts von Deutsch-Österreich zum Deutschen Reich durch die Siegermächte, die dies als Bruch des Friedensabkommens werteten. Insofern war Webers Idee eines Zusammenschlusses mit Österreich als katholischem Gegengewicht zum protestantisch geprägten Preußen schnell obsolet geworden. Strittig ist in der Literatur die Frage, inwieweit Weber, wenn auch ungewollt, für die außerordentlich starke Stellung des Reichspräsidenten nach der Weimarer Verfassung (mit-)verantwortlich war. Schluchter nimmt hier Max Weber in Schutz, da er ja selbst an der Ausarbeitung der Verfassung nicht beteiligt war und Hindenburgs spätere autoritäre Amtsführung nicht vorhersehen konnte. Das ist sicherlich richtig, aber es bleibt doch ein wenig verwunderlich, dass Weber – der noch kurz zuvor die schwach entwickelte politische Kultur in Deutschland und Otto von Bis-

marcks Cäsarismus vehement getadelt hatte – hier nicht eine stärkere Einhegung des Präsidentenamts in das Verfassungssystem der politischen „checks and balances“ vorgeschlagen hatte. Dass diese hervorgehobene Stellung zu einem gefährlichen Ersatzkaisertum führen konnte, war ja nicht völlig überraschend. Aber im Nachhinein ist man eben meistens klüger. Jedenfalls hat Wolfgang Schluchter Recht, wenn er das Bild von Weber als einem Machtpolitiker, das Raymond Aron auf dem Heidelberger Soziologentag 1964 entworfen hatte, dahingehend kritisiert, dass der französische Soziologe Max Webers letzte politische Ideale „nur sehr unvollständig erfasst hat“ (203).

Ein schönes Beispiel dafür, was Wolfgang Schluchter unter „Theoriegeschichte in systematischer Absicht“ versteht, liefert der Beitrag „Klassen- und Ordnungskampf“. Zunächst wird gezeigt, wie Max Weber durch eine Ausdifferenzierung der Marx'schen Klassentheorie und ihre Ergänzung durch eine „Ordnungsanalyse“ (die er aber wegen des Krieges nicht mehr vollständig ausführen konnte) wichtige Anstöße für die moderne Soziologie gegeben hat, die Schluchter am Beispiel von Theodor Geiger und Pierre Bourdieu illustriert. Dabei zeigt sich die Notwendigkeit des Perspektivenwechsels zwischen Klassen- und Ordnungsanalyse, wobei zu berücksichtigen ist: „Die Herrengewalt der einen Ordnung überträgt sich nicht ohne weiteres auf eine andere“ (228). Mit einem an Max Weber anknüpfenden Begriffsinstrumentarium lassen sich moderne Ordnungskonzeptionen auf ihr Konfliktpotential untersuchen, was am Beispiel von M. Rainer Lepsius' kurzer Studie „Soziale Ungleichheit und Klassenstrukturen in der Bundesrepublik“⁴ veranschaulicht wird.

6. Asketischer Protestantismus und letzte Dinge

Ziemlich zu Beginn des Bandes hatte Wolfgang Schluchter das Mehr-Ebenen- und Zwei-Seiten-Modell der weberianischen Soziologie am Beispiel einer einfachen zusammengefassten Erklärungsskizze (25) zu den Protestantismusstudien (1904/1905) exemplifiziert. Für die nicht in der Spezialdiskussion dieser Studien und Diskussionen versierte Leserschaft (und nicht nur für diese) ist die zusammenfassende Darstellung „Asketischer Protestantismus und moderne Berufskultur“ zu diesem weiten Themenfeld als vorletztes Kapitel sehr hilfreich, denn sie liefert einen knappen, aber sehr instruktiven Abriss über die wesentlichen Gesichtspunkte der oft missverstandenen Weber-These und zeigt so den Wert und den sachlichen Hintergrund der Erklärungsskizze zu Beginn des Bandes. Einleitend werden das geistige Umfeld in Heidelberg im 19. und frühen 20. Jahrhundert und schon bestehende Hinweise auf Zusammenhänge zwischen protestantischen „dissenters“ in Holland, den für ihre Glaubensfreiheit kämpfenden Calvinistinnen und Calvinisten, und einer bestimmten Art wirtschaftlichen Handelns, so bei Sir William Petty, skizziert. Letzterer berichtet in seiner „Political Arithmetic“ (ca. 1676) über deren Überzeugung, „that Labour and Industry is their Duty towards God“. Weber kommt auf Grund anderer Quellen zu ähnlichen Befunden (für die er

⁴ Publiziert in seiner Aufsatzsammlung „Interessen, Ideen und Institutionen“ (Lepsius 1990, 117–152).

ohnehin keine Originalität beansprucht) und mokiert sich später selber über sein ungewolltes „Plagiat“ an Petty. Neu bei ihm ist aber das Explanandum seiner Analyse, nämlich der „Geist“ des (modernen) Kapitalismus, also eine handlungsleitende Idee. Es ist eine Idee, die in Menschen inkorporiert ist, ihnen Orientierung gibt und sich bei ihnen zu einem Habitus verfestigt, empirisch fassbar, aber ideeller, nicht materieller Natur“ (240).

Das wesentlich Neue an diesem sogenannten „Geist“ des (modernen) Kapitalismus“ ist, dass „er gegen den Traditionalismus im Wirtschaften gerichtet ist“ (241). Im 17. Jahrhundert, also in der „nachreformatorischen Phase“, vollzieht sich nun ein radikaler Wandel in der Wirtschaftsgesinnung, die ihren Ausdruck in einer auch religiösen Neubewertung zuvor kritisch, ja negativ beurteilten wirtschaftlichen Handelns findet. Sie geht einher mit einer Entwicklung der Berufsidee bei Luther, basierend auf dessen Übersetzung des 1. Paulus-Briefs an die Korinther (1. Kor. 7,20): „Ein jeglicher bleibe in seinem Beruf, darinnen er berufen ist“.⁵

Das hört sich zunächst ziemlich traditionalistisch an, aber der Autor macht klar: Wenn sich der reformierte Gnadenpartikularismus, der Bewährungsgedanke im Beruf und die bürgerliche Arbeitsaskese als „Komponenten des religiösen Berufsbegriffs verbinden, so wird dieser religiös aufgeladen und so für eine nichttraditionalistische Interpretation geöffnet“ (250). Weber kommt so von einer „Wahlverwandtschaft“ zwischen calvinistischen Formen des religiösen Glaubens und der Berufsethik zu einer „kausalen Zurechnung“ von Berufserfolg und gelebter Religion. Die Abmilderung der calvinistischen Glaubensstrenge in der Praxis durch seelsorgerliche Schriften tat ein Übriges, allerdings ist einer der von Weber angegebenen Gewährsleute, Philipp Jakob Spener, eindeutig der lutherischen, nicht der reformierten Variante des Pietismus zuzurechnen. Dieses sehr informative Kapitel gibt auf knappem Raum einen instruktiven Einblick in das, was Weber mit seiner Weber-These tatsächlich meinte.

Der Band schließt mit der Betrachtung „Von vorletzten und letzten Dingen“, womit offenbar eine erweiterte Gretchenfrage angesprochen ist, die man so formulieren könnte: Wie halten es Staat und Kirche(n) miteinander, und wie sollten sie es miteinander halten? Schluchter berichtet kurz über die Diskussion zwischen Jürgen Habermas und Joseph Ratzinger Anfang 2004 über Menschenrechte, die beide im Prinzip bejahen, aber unterschiedlich begründen. Daran schließt sich, gestützt vor allem auf den Text „Staat und Hierokratie“ aus der Vorkriegsfassung von „Wirtschaft und Gesellschaft“, eine historische Skizze des Ordnungskampfs zwischen hierokratischer und politischer Herrschaft an, der in Europa lange Zeit eher einem vermittelnden Dualismus folgte und schließlich in eine (weitgehende) Trennung von Staat und Kirche mündete. In Deutschland führte dies bekanntlich 1806 mit dem Ende des Heiligen Römischen Reichs zu einer Säkularisierung kirchlicher Territorien, mit der die weltlichen Fürsten für den Verlust ihrer linksrheinischen Gebiete entschädigt wurden. In einem allgemeineren Sinne meint Säku-

⁵ Tatsächlich übersetzt Luther aus dem Griechischen, aber das Wortspiel Beruf/Berufung und (be)rufen (*vocatio* aus *vocare*) in der angegebenen lateinischen Übersetzung kommt dem griechischen Original (*klesis* aus *kalein*) ziemlich nahe.

larisation einen langfristigen Prozess des Abbaus kirchlicher Vorrechte und Bindungen.

Schluchter wendet sich gegen den Begriff der „postsäkularen Gesellschaft“, während er das Vorliegen eines „säkularen Zeitalters“ für die Gegenwart bejaht. Außerdem glaubt er nicht an ein „Verschwinden“ von Religionen, sondern eher in jüngster Zeit an eine Zunahme (vgl. 257). Max Weber betont nun die Bedeutung der Gewissensfreiheit als zentrales Grundrecht, an das sich andere Grundrechte, „vor allem das Recht auf freie Wahrnehmung der eigenen ökonomischen Interessen“ (262) im Rahmen des allgemeinen Rechts angeschlossen hätten. Schluchter skizziert, anknüpfend an Charles Taylor, einen religiösen und einen säkularen Rahmen für seine knappe Darstellung der Säkularisation. Am Beispiel des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland wird der freiheitliche Verfassungsstaat beschrieben, „der sich um die vorletzten Dinge der Bürger, um ihr Zusammenleben nach den Gesetzen der äußeren Freiheit, nicht um ihre letzten Dinge, um ihre Lebensführung und ihre innere Freiheit, kümmert“ (267).

Ernst-Wolfgang Böckenförde hat in seinem Aufsatz „Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation“ eine gedankliche Rekonstruktion der *res publica christiana* vorgenommen, in der Kaiser und Papst Inhaber verschiedener Ämter in einer Ordnung sind, nicht Repräsentanten verschiedener Ordnungen. Diese Einheit sei durch den Investiturstreit, die spätere Glaubensspaltung in der Reformation und die nachfolgenden Konfessionskriege zerstört worden. Schluchter weist auf Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen Böckenförde und Weber hin und wendet sich abschließend dem vielzitierten Böckenförde-Diktum zu, demzufolge der freiheitliche, säkularisierte Staat von Voraussetzungen lebt, die er aber selbst nicht garantieren kann. Der Staat brauche also eine „homogenitätsverbürgende Kraft, die von außen kommt“ (271). Das aber scheint Schluchter schon zu weitgehend. Vielleicht sei bereits die Suche nach Homogenität der falsche Ansatz: „Ist es nicht viel plausibler, von Heterogenität auszugehen [...] und von einem religiös und weltanschaulich neutralen Staat, der für die Regulierung dieser Heterogenität einen verbindlichen Rahmen schafft?“ (271). Böckenfördes Aufforderung an die Menschen christlichen Glaubens, dass sie „diesen Staat [...] als die Chance der Freiheit [erkennen], die zu erhalten und zu realisieren auch ihre Aufgabe ist“, ist nach Schluchter um die nichtchristlichen Gläubigen und die Ungläubigen zu ergänzen. Das Verbindende könne nur die aktive Bürgerschaft in einem (demokratischen) Staat sein, unabhängig von Religion. Ein solches zivilgesellschaftliches Engagement kann man erhoffen, aber nicht garantieren.

7. Zum Abschluss

Diesem Band ist eine große Leserschaft zu wünschen. Die Verknüpfung der verschiedenen Themenfelder, von realhistorischer und denkgeschichtlicher Analyse sowie die immer wieder aufscheinende Aktualität Weber'scher Grundgedanken in der aktuellen soziologischen und auch politikwissenschaftlichen Fachdiskussion bringen den Lesenden neue Erkenntnisse und Anregungen in den fünf Themenfeldern des Bandes. Gelegentlich müssen sie zum besseren Verständnis ergänzende Lektürearbeit leisten, die sich aber lohnt. Ein schöner Nebeneffekt

des Bandes ist, dass er immer wieder auf Ergebnisse der nun vollendeten Gesamtausgabe hinweist, die manche lange Zeit offengebliebenen Fragen in der Diskussion von Werk und Person dieses Gelehrten geklärt oder zumindest einer Klärung nähergebracht hat. Damit ist überdies ein Zugang zum vertieften Studium Max Webers eröffnet, der sicher auch die künftige Fachdiskussion und Publikationstätigkeit zu verschiedenartigen Fragestellungen im Umkreis von Max Weber beleben und anreichern wird. Das verhilft wiederum zu einem besseren Verständnis vieler gegenwärtiger Probleme und wohl ebenso zukünftiger Entwicklungen. Man darf gespannt sein, was sich auf diesem weiten Feld in nächster Zukunft tun wird.

Hans G. Nutzinger

Literatur

- Lepsius, M. Rainer (1990). *Interessen, Ideen und Institutionen*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Marx, Karl (1973). *Das Kapital. Kritik der Politischen Ökonomie*. Band I (1867). MEW 23. Berlin, Dietz Verlag.
- Mises, Ludwig (von) (1922). *Die Gemeinwirtschaft. Untersuchungen über den Sozialismus*. Jena, Gustav Fischer Verlag.
- Schluchter, Wolfgang/Müller, Hans-Peter/Sigmund, Steffen (2021). Max Weber zum 100. Todestag. Ein Interview mit Wolfgang Schluchter. *Berliner Journal für Soziologie* 31 (1). <https://doi.org/10.1007/s11609-021-00428-8>.



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

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

DOWNLOAD:

www.arbeiterkammer.at/verteilungsgerechtigkeit

BESTELLUNG:

WWSek@akwien.at

BUCHBESPRECHUNGEN

Der inkompetente Staat

Rezension von: Schularick, Moritz
(2021). *Der entzauberte Staat.*
Was Deutschland aus der Pandemie
lernen muss. München, C.H. Beck.
140 Seiten. Taschenbuch. 14,40 EUR.
ISBN 978-3-406-77782-0.

Die Covid-Pandemie ist die Generalprobe für die kommenden Krisen, die sich vor allem in Zusammenhang mit der drängenden Klimakrise und der horrenden Ungleichheit bereits abzeichnen. Mit Rückgriff auf diese These des französischen Philosophen Bruno Latour nimmt der deutsche Ökonom Moritz Schularick eine erste Kritik der Handlungsfähigkeit des Staates in der aktuellen Gesundheits- und Wirtschaftskrise vor. Im Urteil Moritz Schularicks, der Professor an der Universität Bonn und einer der wichtigsten deutschsprachigen Makroökonom ist, ging die Generalprobe für die kommenden Krisen in Deutschland schief. „Es gab zwar nicht nur Schatten, aber eben auch nicht besonders viel Licht.“ Ihn interessiert vor allem das Wie und Warum sowie die Lehren aus den Versäumnissen. Uns interessieren zudem die Parallelen und Unterschiede zu Österreich.

Zunächst begann alles recht erfolgreich, zumindest in Deutschland und mit ein paar Einschränkungen auch in Österreich: Die erste Covid-Welle im Frühjahr 2020 wurde mit einem raschen Lockdown in gesundheitlicher Hinsicht relativ gut bewältigt. Schul-

arick betont insbesondere die Leistungsfähigkeit des Gesundheitssystems und des Sozialstaats, der hier erneut eine seiner Sternstunden erlebte. Die in beiden Ländern erprobten und rasch an die neuen Herausforderungen angepassten Kurzarbeitsregeln retteten zahllose Arbeitsplätze. Dennoch war der Anstieg der Arbeitslosigkeit in Österreich zunächst fast drei Mal so stark wie in Deutschland, vor allem das Ergebnis eines dramatischen Anstiegs der Arbeitslosigkeit im Tourismus. Gewohnt, zu Saisonende zu kündigen und die Arbeitskräfte bis zum nächsten Saisonstart vom Arbeitsmarktservice alimentieren zu lassen, setzten viele Betriebe des Beherbergungs- und Gaststättenwesens im März 2020 zehntausende Beschäftigte auf die Straße, statt die vorteilhafte Kurzarbeit in Anspruch zu nehmen und so einen Neuanfang für zeitgemäße Beschäftigungsformen mit längerfristigen Arbeitskontrakten, fairen Arbeitsbedingungen, Sicherheit für die Arbeitskräfte und adäquaten Löhnen zu setzen.

Auch im Sozialstaat zeigten sich punktuelle Defizite. Etwa im Fehlen einer Erwerbslosenversicherung oder von Kurzarbeitsregelungen für kleine Selbständige und Kulturschaffende, was wirtschaftliche Existenzen zerstörte, die Betroffenen auf schlecht organisierte Almosen angewiesen sein ließ und die Armutsgefährdung markant erhöhte.

Doch in der zweiten Covid-Welle im Herbst 2020 traten die Defizite noch viel deutlicher zutage, bereits die Vorbereitungen im Sommer wurden völlig

verschlafen. Etwa beim fehlenden Einbau von Entlüftungsanlagen in Klassenräumen, ein katastrophaler Fehler, der sich unverantwortlicher Weise im Sommer 2021 vor der vierten Covid-Welle wiederholt. In vielen Regionen wurde das Testen nicht ernstgenommen, Kontaktverfolgung und Quarantäneüberwachung blieben langsam und löchrig, und in der Impfstoffbeschaffung fehlte die ökonomische Expertise völlig. Vor allem bei den Impfstoffen geht Schularick mit der deutschen und europäischen Politik hart ins Gericht. Auch wir in Österreich können ein Lied davon singen. Die Staaten sahen sich primär als Kunden, die möglichst niedrige Preise auszuhandeln suchten, statt als Partner der Industrie, denen es um raschen Ausbau der Produktionskapazitäten und die Bewältigung des immanenten Marktversagens in der Impfstoffentwicklung, -produktion und -verteilung ging. Die Administration Biden in den USA hingegen stellte auf Corona-Kriegswirtschaft um und griff sofort dirigistisch in die Impfstoffproduktion ein.

Unbewältigt ist nach wie vor auch ein grundlegender Denkfehler: Immer wieder wird ein fundamentaler Zielkonflikt zwischen funktionsfähiger Wirtschaft und allgemeiner Gesundheit postuliert. Lockdowns werden verschleppt, Öffnungen zu früh mit dem Argument umgesetzt, anderes sei wirtschaftlich nicht leistbar. Dabei ist aus ökonomischer Sicht klar, dass es diesen Zielkonflikt gar nicht gibt. Ein entschiedener Lockdown mit dem Ziel der raschen Verringerung der Inzidenzen ist auch wirtschaftlich die sinnvollste Strategie in einer Pandemie. Schularick betont, wie vernünftig es ist, in der Covid-Wirtschaftskrise Unternehmen und Arbeitsplätze zu retten. Doch das Schad-

loshalten von EigentümerInnen und AktionärInnen sieht er kritisch, solange es nicht um Kleinunternehmen geht. „Wer Anteile an Unternehmen besitzt, verdient in guten Zeiten Extra-Renditen, die für die Übernahme von Risiken entschädigen.“

Schularick beklagt die Probleme der politischen Entscheidungsfindung, die in in Verwaltungsroutinen begründeter Langsamkeit, dem Einfluss von mächtigen Lobbys und im Föderalismus liegen. Österreich hat hier mit den vielen Versäumnissen etwa im Bundesland Tirol viele treffende Beispiele beizusteuern. Ein besonderes Problem bildet die fehlende Digitalisierung der Verwaltung, sie ließ die Politik im Dunkeln tappen und verzögerte ihre Reaktionsgeschwindigkeit. In den Schulen äußerte sie sich in fehlender Infrastruktur und fehlenden Kenntnissen des Lehrpersonals, die den Einstieg ins Homeoffice unmöglich machten und eine der wichtigsten Determinanten für die äußerst gefährliche Zunahme der Bildungsungleichheit bilden. Das Fehlen von geeigneten Daten und Expertise sowie die nicht ausreichende Institutionalisierung der Zusammenarbeit mit einer problemorientierten und politiknahen Forschung prangert Schularick in besonderem Maß an. Der Staat ist generell schlecht auf Handeln in unerwarteten Situationen, auf „Reagieren ohne Betriebsanleitung“ eingestellt.

Schularick führt das auch auf die deutsche Spargesinnung zurück: Sparsamkeit galt gerade beim Staat als wichtigste Sekundärtugend des 21. Jahrhunderts. „Schwarze Null“ beim Budgetsaldo und „Schuldenbremse“ sind Symbole dieser regelgebundenen Wirtschaftspolitik, die die deutsche Wirtschaft etwa bei Digitalisierung und öffentlicher Infrastruktur zurückgewor-

fen haben. Dies könnte sich gerade bei der Bewältigung von Klimakrise und Ungleichheitskrise neuerlich rächen, bei der Investitionen in den öffentlichen Verkehr, lebenswerte Städte, das Bildungssystem und den sozialen Zusammenhalt eine entscheidende Rolle spielen. Die ökonomisch vernünftige Gesinnung heißt angesichts dieser Herausforderungen Investieren, gerade auch angesichts des historisch niedrigen Zinsniveaus.

„Wichtiger als der Kulturkampf um das Symbol Schuldenbremse“ ist die Erhöhung der öffentlichen Investitionen und die Modernisierung des Landes. „Pragmatismus und Flexibilität sind bedeutsamer als das ritualisierte Aufsagen ökonomischer Glaubensbekenntnisse.“ Gerade in diesem Bereich zeigt sich aber auch eine bemerkenswerte und erfreuliche Neuorientierung der deutschen Wirtschaftspolitik. In Berlin und unter dessen Einfluss ebenso in Brüssel wurde im Zuge der Covid-Krise der Investitionsschalter umgelegt, was sich etwa im kollektiv finanzierten EU-Wiederaufbaufonds spiegelt. Das hat entscheidend mit der Einbeziehung der Expertise eines Kreises an exzellenten, an konkreter Problemlösung interessierten Ökonominen und Ökonomen zu tun, den Finanzminister Olaf Scholz um sich geschart hat.

Wie schmerzlich ist im Vergleich dazu die von mangelnder Expertise und fehlenden politischen Fähigkeiten gekennzeichnete Wirtschaftspolitik in Österreich. Österreich war lange Zeit Paradebeispiel für die Einbeziehung politiknaher Wirtschaftsforschung in

die Formulierung pragmatischer Wirtschaftspolitik. Heute versucht sich der Finanzminister ohne wissenschaftliche Basis und Substanz im Aufsagen von Glaubenssätzen der Spargesinnung auf europäischer Ebene. Die EU-Initiativen für Klimainvestitionen oder soziale Mindeststandards werden gebremst, wo es geht. Gleichzeitig wird die eigene Klientel großzügig und intransparent bedient, ja so stark überfördert, dass das heimische Budgetdefizit 2020 gemessen an der Wirtschaftsleistung doppelt so hoch war wie in Deutschland und dennoch die Zahl der armutsgefährdeten Langzeitarbeitslosen um die Hälfte stieg.

Moritz Schularick zeigt angesichts der Erfahrungen in der Covid-Pandemie, dass der Staat ein „Upgrade“ braucht. In einer Risikogesellschaft ist der Staat in seiner Rolle als Risikomanager gefragt, er muss handeln, gerade weil die Unsicherheit groß ist, so die Kernthese des Buches. Dafür sind bessere Daten, bessere Vernetzung mit der Wissenschaft, eine leistungsfähige Verwaltung, mehr Pragmatismus und öffentliche Interventions- und Investitionsbereitschaft notwendig. Es geht nicht um mehr oder weniger Staat, es geht um einen handlungsfähigen und kompetenten Staat, der die neuen Herausforderungen pragmatisch angeht. Um einen Staat, der die richtigen Lehren aus den Versäumnissen in der Covid-Krise zieht und so die kommenden Krisen besser bewältigt, allen voran die Klimakrise und die Ungleichheitskrise. Das gilt wohl gleichermaßen für Österreich.

Markus Marterbauer

Europäische Wirtschaftsgeschichte 1450–1820

Rezension von: DuPlessis, Robert S. (2019). *Transitions to Capitalism in Early Modern Europe. Economies in the Era of Early Globalization, c.1450–c.1820*. 2. Aufl. Cambridge, Cambridge University Press. 370 Seiten. Taschenbuch. 22,60 EUR. ISBN 978-1-108-40555-3.

Robert DuPlessis, emeritierter Professor für Geschichte am renommierten Swarthmore College bei Philadelphia, Spezialist für Geschichte des Konsums, der materiellen Kultur und des Textilgewerbes, befasst sich im vorliegenden Band der CUP-Reihe „New Approaches to European History“ mit den Entwicklungen der europäischen Wirtschaften und Gesellschaften in den drei Jahrhunderten vor der ersten industriellen Revolution, insbesondere den Übergängen zu einer radikal neuen Wirtschaftsordnung, dem modernen Industriekapitalismus.

Der Band ist chronologisch gegliedert: Der erste Abschnitt widmet sich der wirtschaftlichen Lage um 1450 sowie den sozioökonomischen Strukturen und Veränderungen in der zweiten Hälfte des 15. Jh., also am Ende des Spätmittelalters. Der zweite Abschnitt beschäftigt sich mit dem langen 16. Jh. (1470–1650), der dritte mit dem langen 18. Jh. (1650 bis ca. 1800). Diese beiden Abschnitte sind jeweils sektoral unterteilt in drei Kapitel zu Landwirtschaft, produzierendem Gewerbe und Handel. In den sektoralen Kapiteln zeigt der Autor zunächst generelle Strukturen und Tendenzen sowie intersektorale Zusammenhänge, um sich

dann der Ausgangslage und den Veränderungen in den Regionen Süd-, West-, Mittel- und Nordeuropas, deren Besonderheiten und den interregionalen Vergleichen zuzuwenden. DuPlessis sucht der Komplexität der wirtschaftlichen Entwicklungen weiters Rechnung zu tragen, indem er die national und regional unterschiedlichen Auswirkungen von politischen, sozialen und kulturellen Einflüssen ebenso berücksichtigt wie die Wechselwirkungen zwischen europäischen und globalen Veränderungen. Mit außerordentlicher Klarheit versteht es der Verfasser, die Essenz teils jahrhundertalter wissenschaftlicher Dispute darzulegen und, beruhend auf den jüngsten Forschungsergebnissen, den aktuellen Stand der Diskussionen zu präsentieren. Manch alte Fragestellung erscheint so in ganz neuem Licht.

Langfristige kontinentale Tendenzen

Zwischen 1000 und 1800 verfünffachte sich die Bevölkerung Europas (ohne Russland) von etwa 30 auf rd. 150 Mio. Menschen. Dabei erfolgte die Entwicklung bekanntlich keineswegs gleichmäßig, sondern war von erheblichen Schwankungen geprägt. Das Hochmittelalter war eine Phase beachtlichen Bevölkerungszuwachses. Anfang des 14. Jh. erreichte der Bevölkerungsstand ca. 80 Mio. Personen. Die katastrophale Pestepidemie Mitte des 14. Jh. raffte in einigen Regionen Europas die Hälfte der Einwohnerschaft dahin, insgesamt fiel die Bevölkerungszahl Europas auf rd. 50 Mio. Es folgte eine lange Phase langsamen Aufschwungs bis Mitte des 16. Jh. In der zweiten Hälfte des 16. Jh. beschleunigte sich diese Entwicklung.

1600 belief sich die Bevölkerung Europas auf etwa 90 Mio. Personen. Aufgrund des Dreißigjährigen Kriegs und zahlreicher verheerender kriegerischer Auseinandersetzungen in Ost- und Südosteuropa sowie anderer Einflussfaktoren stagnierte oder sank die Bevölkerungszahl in vielen Teilen Europas für einige Jahrzehnte. Zwischen 1650 und 1800 erhöhte sich die kontinentale Bevölkerungszahl dann von 90 Mio. auf 100 Mio. 1700 und ca. 150 Mio. 1800.¹

Das Energieaufkommen vermochte mit dem Bevölkerungswachstum zwischen dem späten Mittelalter und 1800 nicht Schritt zu halten, die Pro-Kopf-Energieausbeute sank also. Die Agrargesellschaften des Beobachtungszeitraums nützten als Energiequellen Nahrung für Menschen und Arbeitstiere sowie Holz. Hinzu kamen Wasser und Wind als Antriebe für Mühlen und Segel. Zwar fanden im Mittelalter einige bemerkenswerte Veränderungen im europäischen Energiesystem statt, aber deren Beitrag zur Energiebilanz war insgesamt relativ klein. Von viel größerer Bedeutung war der Übergang zu fossilen Energiequellen, der sich in einigen nördlichen Regionen, v.a. in England, seit dem 16. Jh. vollzog. Doch erst zu Beginn des 19. Jh. nahm die Ausbeutung fossiler Energieträger stark zu, womit die Basis für nachhaltiges Wirtschaftswachstum gelegt war.

Gesamtprodukt und Pro-Kopf-Produkt entwickelten sich in der vormodernen Epoche nicht selten gegenläufig. Hinsichtlich des Pro-Kopf-BIP lassen sich drei lange Entwicklungsphasen unterscheiden: bescheidener Fortschritt vom zehnten bis ins 14. Jh., eine Periode der Stagnation von etwa fünf

Jahrhunderten und modernes Wachstum ab etwa 1820. Das europäische Pro-Kopf-Produkt dürfte sich 1800 auf etwa demselben Stand wie um 1500 befunden haben, wobei es im Laufe dieser drei Jahrhunderte nicht unerheblich schwankte. Das 16. Jh., aus dem Blickwinkel des Gesamtprodukts eine Wachstumsepoche, erscheint aus der Perspektive des Reallohns und des Pro-Kopf-Einkommens als Krisenperiode. Gegenteiliges gilt für das 17. Jh.: Was insgesamt eine Krisenzeit war, erscheint in Bezug auf das Pro-Kopf-Produkt als Erholungsphase, ausgelöst durch das relative Zurückbleiben der Bevölkerung. Diese Erholungsphase währte bis etwa 1750 und wurde von einem Abwärtstrend gefolgt, der bis ca. 1820 andauerte, als das moderne Wirtschaftswachstum einsetzte.²

Aussagen über die Entwicklungstrends der kontinentalen Wirtschaft verbergen freilich die enormen Unterschiede zwischen den regionalen Entwicklungen. Während der Pro-Kopf-Output in den führenden Ländern Nordwesteuropas zwischen 1500 und 1800 deutlich zunahm, in England um etwa 50% bis 1750 und immer noch rd. 40% bis 1800 und in den Niederlanden um ca. 40% bis 1750 und etwa 30% bis 1800, erhöhte sich das Pro-Kopf-Produkt in Frankreich und Deutschland nur geringfügig, und in den Mittelmeerlandern ging es signifikant zurück, in Spanien um rd. 10% und in Italien sogar um ca. 15%.³

In Bezug auf die Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft waren im langen 16. Jh. die südlichen Niederlande (d.h. das heutige Belgien) die mit großem Abstand führende Region, gefolgt von

¹ Malanima (2010, 20): Tab. 5.

² Malanima (2010, 331): Tab. 10.

³ Malanima (2010, 38): Tab. 11.

den nördlichen Niederlanden und England. In den mediterranen Regionen war das Niveau des landwirtschaftlichen Pro-Kopf-Outputs deutlich geringer als in den hochproduktiven Regionen Nordwesteuropas.

Im langen 18. Jh. stieg die landwirtschaftliche Arbeitsproduktivität in England und den Vereinigten Niederlanden bis etwa 1750 jeweils stark an. Die südlichen Niederlande verloren ihre führende Position. Der Abstand zwischen den nordwesteuropäischen und den mediterranen Regionen vergrößerte sich erheblich. In der zweiten Hälfte des 18. Jh. wies der landwirtschaftliche Pro-Kopf-Output im gesamten westlichen Europa mit Ausnahme Frankreichs fallende Tendenz auf, in Spanien und Italien sogar stark fallende Tendenz (238, Grafik 7.1).

Sachgüternachfrage im langen 18. Jh.

Wie in Handel und Landwirtschaft blieben im langen 18. Jh. auch in der Sachgüterproduktion bereits existierende Techniken und Organisationsformen dominant, und Produktionswachstum war ganz überwiegend extensiver Art: „As in earlier centuries – but on a European-wide canvas – not technological change but incorporation of inexpensive, ample, largely rural labor into some form of Verlagssystem accounted for output growth in most industries during the long eighteenth century“ (291).⁴ Sofern intensives

Wachstum einen gewissen Beitrag leistete, entstammte es der effizienteren Nutzung der traditionellen Techniken und Organisationsweisen. Erst ab den 1760er-Jahren begann nachfrageinduzierter technischer Fortschritt, welcher die Mechanisierung von Produktionsschritten ermöglichte, einige Zweige der Sachgüterproduktion auf revolutionäre Weise zu transformieren, zuerst und vor allem die Baumwollspinnerei. Eindrucksvolle industriell-gewerbliche Entwicklungen erfolgten nicht nur in England, wo viele der bahnbrechenden Innovationen erstmals zur Anwendung gelangten, sondern fanden auch in anderen europäischen Regionen in den letzten Jahrzehnten des langen 18. Jh. statt.

Die Voraussetzungen für verstärkte Bemühungen um technische und organisatorische Verbesserungen, die breite Anwendung technischer und organisatorischer Innovationen und die dynamische Produktionsentwicklung in einigen Sachgüterproduktionszweigen und Regionen bildete starke und nachhaltige Nachfrage auf wechselseitig verbundenen Binnen- und Exportmärkten.

Die Exportmärkte mit der am stärksten wachsenden Nachfrage nach Sachgütern waren die Kolonien in Nordamerika und Westindien. Der innereuropäische Handel mit Sachgütern nahm weniger zu, weil in vielen Staaten inländische Unternehmungen den Binnenbedarf in höherem Maße deckten und durch merkantilistische Politiken gefördert und geschützt wurden.

Die öffentliche Sachgüternachfrage betraf in einer Epoche globaler Handelsnetze, der Expansion von Kolonialreichen und der ersten global geführten Kriege (Spanischer Erbfolgekrieg,

⁴ Zu den auf die folgende Epoche stark ausstrahlenden Schlüsselinnovationen des Spätmittelalters – Brille, Räderuhr und Buchdruck – siehe ausführlich Roeck (2017). Siehe die Rezension in WuG 44 (3) (2018), 451–455.

Siebenjähriger Krieg) v.a. die Produktion von Rüstungsgütern, den Schiffbau, die Bauwirtschaft, aber auch eine breite Palette an Luxusgütern für die Hofhaltung. Öffentliche Bauinvestitionen galten vornehmlich dem Ausbau der Verkehrsinfrastruktur: Straßen, Kanäle, Flusskanalisierung, Hafenanlagen. Die wesentlich verbesserte europäische Verkehrsinfrastruktur ließ die Transportkosten sinken und begünstigte räumliche Arbeitsteilung und Spezialisierung. Heereskontrakte gaben den Anstoß zu erfolgreichen Versuchen der standardisierten, kostengünstigen Massenproduktion von Uniformen und anderen militärischen Ausrüstungen, die in der Folge auf die zivilen Sparten des Textil- und Bekleidungsgebietes ausstrahlten.

Merkantilistische Politiken suchten der Expansion inländischer produzierender Gewerbe Impulse zu geben durch: Schutzzölle; Patentschutz; Importverbote; Subventionen, Steuererlässe und Vergabe von temporären Monopolen, insbesondere für importsubstituierende Zweige und junge Industrien; Schutz und Bevorzugung innerhalb des Kolonialreichs; Förderung der Versorgung mit notwendigen importierten Rohstoffen; Sammlung von technischem und produktbezogenem Wissen im Ausland, Anwerbung von ausländischen Fachkräften und anderen Personen mit wertvollem Wissen, Industriespionage; (in Einzelfällen) Errichtung von staatlichen Betrieben; Beseitigung restriktiver Zunftregeln; Festlegung von Qualitätsstandards und Qualitätszertifizierung. Letztere erwiesen sich, so DuPlessis, als besonders effektiv und keineswegs hinderlich für Innovationen.

Auch in Bezug auf merkantilistische Politiken war England ein Pionier. Die

englische Sachgüterherstellung profitierte im langen 18. Jh. wesentlich von der staatlich errichteten und vor ausländischer Konkurrenz weitestgehend geschützten Freihandelszone für ihre Produkte und deren wichtigste Rohstoffe mit den amerikanischen Kolonien: „Through empire-building, market restrictions, and patent protections, the English state created an auspicious environment for essentially private initiatives“ (284). „The empire became an enormous state-protected free-trade zone for English manufactures and their prime source of raw materials“ (ebd.).

Und für die Sachgüterproduktion in den kontinentalen Ländern waren der staatliche Schutz und die Förderung der produzierenden Gewerbe und junger Industrien noch wichtiger: „In the heavily agrarian societies on the Continent, most of which not only lacked comparable empires but were burdened by narrow consumer demand, real or perceived shortages of capital, insufficient technical skills, and a paucity of entrepreneurship, nascent industrial enterprise seems often to have needed assistance on a scale that governments alone could provide“ (285).

DuPlessis zeichnet ein alles in allem positives Bild der Nettoeffekte ganz unterschiedlicher merkantilistischer Politiken auf die Entwicklung der Sachgüterproduktion: „(T)hrough monetary support, market controls, regulatory structures, and industrial reconnaissance (including espionage, surreptitious copying, and outright bribery), they helped expand the scope of European industrialization beyond what market forces alone could have achieved“ (286).

Der erhebliche Fortschritt der Urbanisierung in vielen Regionen des nord-

westlichen Europa zog steigende Wohnbau- und Infrastrukturinvestitionen nach sich und bewirkte eine erhöhte Konsumgüternachfrage, von Lebensmitteln bis Wohnungseinrichtungen. In den Städten entstanden zudem, was sich als sehr wichtig für die Industrialisierung der Textilbranche erweisen sollte, neue Konsummuster und -erwartungen.

Wie sah es in der zweiten Hälfte des 18. Jh. mit den Möglichkeiten der breiten Unterschichten auf dem Land und in der Stadt aus, ihre Nachfrage nach massenhaft hergestellten protoindustriellen Heimgewerbe- und Manufakturwaren ein wenig zu erhöhen? Sinkende Arbeitsproduktivität, fallende Reallöhne und steigende Abgabenlast ließen die real verfügbaren Einkommen der großen Mehrheit der erwerbstätigen Landbevölkerung, also der KleinpächterInnen und LandarbeiterInnen, in weiten Teilen Europas zurückgehen. In vielen Regionen nahm der Anteil der in absoluter Armut lebenden Landbevölkerung stark zu. Sehr viele Unterschichthaushalte waren gezwungen, ihren bezahlten Arbeitseinsatz zu erhöhen, nicht um mehr zu konsumieren, sondern um sich über Wasser halten zu können.

Rezente Forschungen stellten in Übereinstimmung mit der These von der „Revolution des Fleißes“ veränderte Konsummuster und verstärkte Arbeitsmarktbeteiligung von Haushaltsmitgliedern in den hoch entwickelten Regionen Nordwesteuropas fest, also in England und in den Vereinigten Niederlanden, und dort v.a. unter den urbanen Mittelschichten. Diese Haushalte leisteten mehr bezahlte Arbeit, um das eine oder andere der attraktiven neuen nicht essenziellen Konsumgüter kaufen zu können, in erster Linie modi-

sche Bekleidung und Gegenstände der Haushaltseinrichtung. Die Reichweite der „Revolution des Fleißes“ dürfte also geografisch und sozial begrenzt gewesen sein.

Zusätzliche Nachfrageimpulse für protoindustrielle Heimgewerbe- und Manufakturwaren entstammten folglich nicht einer etwaigen Massennachfrage der ländlichen und städtischen Unterschichten, der großen Bevölkerungsmehrheit. Quelle der kritischen zusätzlichen Nachfrage nach diesen protoindustriellen Massenprodukten auf den Binnenmärkten waren zum einen expandierende, relativ wohlhabende Schichten in der Mitte der gesellschaftlichen Hierarchie der Städte: erfolgreiches Handwerk, Handel und kleine und mittlere Unternehmen in freien Gewerben. Zum anderen erhöhten sich aufgrund der fortgesetzten Ausdehnung der marktorientierten Landwirtschaft die real verfügbaren Einkommen vieler substanzieller Pachthöfe, v.a. im Umfeld wachsender Städte.

Diese zusätzliche Massennachfrage nach protoindustriell gefertigten Verbrauchsgütern von Seiten mittlerer gesellschaftlicher Schichten bedeutete, dass die Bereiche des protoindustriell produzierenden Gewerbes, welche Stoffe, Textilwaren, Kleidung, Metallwaren und Keramikgegenstände herstellten, die den qualitativen und modischen Vorstellungen dieser KonsumentInnen entsprachen, in der zweiten Hälfte des 18. Jh. die Wachstumssparten der Sachgüterproduktion in Europa bildeten.

Protoindustrien

Im Laufe des langen 18. Jh. erfolgte ein wachsender Anteil der Sachgüterproduktion in ländlichen Regionen in

protoindustriell organisierter Heimarbeit. In vielen Teilen Europas war das 18. Jh. die Hochzeit des dezentral produzierenden Gewerbes auf dem Land.

Unter „Protoindustrie“ (Franklin Mendels) wird die serielle Massenproduktion von Sachgütern v.a. in ländlicher Heimarbeit, aber auch in urbanen dezentralen Werkstätten sowie in Manufakturen im Rahmen eines Verlagssystems für regionale, überregionale und internationale Märkte verstanden, finanziert meist durch städtische Kaufleute. Das Verlagssystem war eine Form dezentraler Sachgütererzeugung, wobei die Verlagsunternehmen die Rohstoffe beschafften, vorschussweise an Zwischenmeister oder direkt an die Heimgewerbe betreibenden Produzenten-Haushalte ausgaben („verlegten“) und den Absatz organisierten, manchmal auch die Arbeitsgeräte verliehen. Es handelte sich beim Verlagssystem also um eine Art von dezentralen Großbetrieben, da die Produzenten völlig von der kaufmännischen Planung der Verlagsunternehmen abhingen. Die Finalisierung der Produkte und der Verkauf fanden in Städten statt. Das Verlagssystem koexistierte in Stadt und Land mit anderen industriellen Organisationsformen, u.a. dem Kaufsystem und im späten 18. Jh. mit Protofabriken. Ganze Bezirke und Regionen spezialisierten sich auf bestimmte protoindustrielle Zweige, benachbarte Bezirke und Regionen auf kommerzialisierte Landwirtschaft.

Protoindustrielle Unternehmungen organisierten, koordinierten und finanzierten die Produktion und erlangten so Kontrolle über Inputs und Outputs, aber sahen wenig Grund für direkte Involvement in der Produktion. „(T)heir profits were essentially commercial, earned by dominating access to and

transactions in commodity and product markets“ (345).

Der Anstieg der Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft in der ersten Hälfte des 18. Jh., besonders kräftig in England und den Vereinigten Niederlanden, weniger ausgeprägt in den südlichen Niederlanden, Frankreich und anderen europäischen Regionen, bildete die Voraussetzung dafür, dass dort Arbeitskräfte in großer Zahl für die gewerbliche Produktion in ländlichen und urbanen Protoindustrien zur Verfügung standen. In der zweiten Hälfte des 18. Jh. beschleunigte sich das Bevölkerungswachstum noch – und dies trotz sinkender Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft.

Das Verlagssystem bot sowohl Kosten- als auch Flexibilitätsvorteile. Die Verlagsunternehmen konnten in den ländlichen Regionen, aber auch in wachsenden Städten auf ein billiges, rasch zunehmendes und zwangsläufig flexibles Arbeitskräfteangebot zurückgreifen – flexibel im Hinblick auf saisonal und konjunkturell schwankenden Arbeitskräftebedarf und flexibel auch in Bezug auf den industriellen Strukturwandel. Die Heimarbeit war zudem weniger reguliert, entweder aufgrund der förmlichen oder faktischen Zugeständnisse von Zünften oder infolge ihrer ländlichen Standorte, wo die Kontrolle durch Organe der Zünfte oder des Staates schwach oder absent war. Verlagsmäßig organisierte Protoindustrie erforderte weiters keinen hohen Einsatz investiven Kapitals. Die Ausrüstungen ließen sich leicht an Standorte bzw. in Industriezweige verschieben, welche die größten Erträge versprachen. Bei technischen Verbesserungen handelte es sich meist um inkrementelle, nicht kostspielige Anpassungen.

Die Einrichtung von Manufakturen oder Protofabriken erfolgte erstens, um verstärkte Kontrolle über Arbeitskräfte, Produktionsprozesse und Produktqualitäten auszuüben, zweitens, um rascher auf neue Moden und strukturelle Änderungen der Konsumnachfrage reagieren zu können, und drittens aus produktionstechnischen Gründen, speziell wegen der Einführung wasserradgetriebener Maschinen für bestimmte Produktionsschritte. Manufakturen und Protofabriken blieben allerdings selbst im ausgehenden 18. Jh. die Ausnahme auch in den industriellen Wachstumszweigen, da es sich bei den massenweise hergestellten Gütern nicht um solche besonders hoher Qualität – mit entsprechend hohen Kontrollerfordernissen – handelte, Arbeitskräfte in großer Zahl verfügbar waren und die Reallöhne sanken.

Auch die urbanen protoindustriellen Produktionsgewerbe expandierten, in erster Linie in unregulierten Gewerben außerhalb der Zünfte, wenngleich nicht in einem Ausmaß wie die ländlichen Heimgewerbe. Selbst innerhalb der Zünfte organisierten kapitalkräftigere Meister verlagsmäßige Produktion, wobei sie Arbeitskräfte unter der wachsenden Zahl der verarmten StadtbevölkerInnen fanden. Nicht wenige Verlagsunternehmen umfassten ländliche Heimarbeit und städtische Werkstätten innerhalb einer protoindustriell spezialisierten Region.

Mechanisierung in der englischen Textilindustrie

In England zeichneten sich ab den 1760er-Jahren einige Zweige mehrerer Branchen, in erster Linie der Textilindustrie (Herstellung von Baumwoll- und von Leinenstoffen) und der Metall-

industrie (Erzeugung von Werkzeugen, Waffen, Instrumenten, Schließern, Gürtelschnallen, Knöpfen, Nadeln usw.), durch hohes Produktionswachstum, den Einsatz völlig neuer, wasserradgetriebener Maschinen und die Reorganisation des Produktionsprozesses auf Fabrikproduktion aus.

Infolge der aus den oben angeführten Gründen rasch steigenden Nachfrage nach den kostengünstigen Massenprodukten dieser Industriezweige trieben Unternehmen Arbeitsteilung, Spezialisierung und inkrementelle, aber kumulativ durchaus bedeutende technische Verbesserungen voran, welche Kostensenkungen und/oder Qualitätssteigerungen ermöglichten und somit die Attraktivität der Produkte weiter erhöhten.

Ausschlaggebend dafür, dass in England hergestellte Baumwollwaren, insbesondere Stoffe und Kleidung, Produkte des Massenkonsums wurden, war wie angeführt nicht die Nachfrage von Haushalten, die billige Alltagswaren suchten, sondern die Nachfrage von mittleren urbanen und ländlichen Schichten, welche modische, qualitativ ansprechende und zugleich erschwingliche Baumwollprodukte zu kaufen wünschten.

Diese relativ wohlhabenden Haushalte fragten bevorzugt indische Baumwollstoffe (bedruckten Kattun usw.), -kleidung und weitere -waren (Bettüberwürfe, Wandbehänge usw.) nach, nicht weil diese billig, sondern weil diese seit Langem in Mode waren und ihre Qualität (Farbaufnahme beim Bedrucken, Farbbeständigkeit beim Waschen) jener englischer Produkte aus Baumwoll-Leinen-Mischgewebe gleicher Preisklasse überlegen war. In der englischen Baumwollspinnerei stellte Mechanisierung die Reaktion ei-

niger Unternehmen auf diese hohe Nachfrage nach modischen und qualitativ höherwertigen indischen Baumwollprodukten und die ab den 1740er-Jahren auftretenden Engpässe beim Import von Rohbaumwolle und unbedrucktem Kattun dar. Diese Pionierunternehmen erkannten die Möglichkeit und die Chancen der importsubstituierenden Industrialisierung auf der Grundlage von technischen (wasser- radgetriebenen Spinnmaschinen) und organisatorischen (Fabrikproduktion) Prozessinnovationen sowie Produktinnovationen (qualitativ wesentlich verbesserten Baumwollgarnen, -stoffen und Baumwoll-Leinen-Mischgeweben).

DuPlessis weist darauf hin, dass englische Erfinder und Unternehmer von in zahlreichen europäischen Regionen langfristig akkumuliertem textilgewerblichem Wissen profitierten, insbesondere jenem der italienischer Seidenzwirnsparte, mit deren Verfahren sie seit Jahrzehnten experimentiert hatten.

Seit Ende des 17. Jh. waren Kleidung und Textilwaren für die Haushaltseinrichtung aus farbig bedruckten, kostengünstigen Baumwollstoffen aus Indien bei wohlhabenden Schichten in England sehr gefragt (sog. Calico Craze). Je nach Mode variierten Farben und Muster von Jahr zu Jahr.

Starker politischer Druck von Seiten des Wollhandels und protoindustrieller Unternehmen in der Herstellung von Wollstoffen bewirkte, dass das Parlament in den Calico Acts 1701 den Import und 1721 auch den Verkauf von bedruckten Stoffen aus reiner Baumwolle untersagte. Aufgrund dieser Verbote verschob sich die inländische Nachfrage v.a. auf Stoffe, Kleidung und Textilwaren aus Baumwoll-Leinen-Mischgewebe (Barchent, Samt u.a.).

Von den Calico Acts gingen infolgedessen sehr starke Wachstumsimpulse aus, erstens auf das Bedrucken von ungefärbten importierten indischen Baumwollstoffen und zweitens auf die Herstellung von Baumwoll-Leinen-Mischgeweben, d.h. Weberei und Textildruck, und deren Vorstufen, also Baumwoll- und Flachsspinnerei. Merkantilistische Maßnahmen zum Schutz des seit langem dominanten Zweigs der englischen Textilbranche, der Herstellung von Wollstoffen, welche viele Baumwollprodukte vom englischen Markt verschwinden lassen sollten, leisteten somit der Herstellung von Mischgeweben und schließlich auch der Erzeugung von reinen Baumwollprodukten unbeabsichtigt Vorschub.

Infolge der britisch-französischen Kolonialkämpfe um die Vorherrschaft in Indien im Zuge des weltweit geführten Siebenjährigen Kriegs waren die Ausfälle beim Import von dortiger Rohbaumwolle zwischen 1756 und 1763 besonders gravierend. Gleichzeitig verstärkte sich das Wachstum der Binnennachfrage und jener in den nordamerikanischen und westindischen Kolonien nach Baumwoll- und Barchentprodukten weiter, in England insbesondere nach attraktiven Produktinnovationen: Baumwollstrümpfen und -kniehosen aus Indien (welche von den Import- und Verkaufsverboten des Calico Act nicht betroffen waren) sowie dank höherer Baumwollanteile besonders weichen Samten aus inländischer Produktion. Diese angebots- und nachfrageseitigen Entwicklungen ließen sowohl die Preise von Rohbaumwolle als auch jene von Flachs steil ansteigen. Weiters boten sinkende Gewinnmargen hohe Anreize, die Bemühungen zu verstärken, Kostensenkungen in der Baumwollspinnerei zu erzie-

len und indische Einfuhren von Baumwollstoffen, -kleidung und weiteren -waren zu ersetzen durch inländische Produkte vergleichbarer Qualität. Diese Bemühungen konzentrierten sich auf die Mechanisierung der Baumwollspinnerei, versprach sie doch Kostensenkungen durch stark gesteigerte Arbeitsproduktivität, wesentlich bessere Garnqualität und folglich bessere Stoffqualität durch höhere Baumwollanteile an Baumwoll-Leinen-Mischgeweben oder überhaupt die Ersetzung von Mischgeweben durch reine Baumwollgewebe.

Den entscheidenden technischen Durchbruch in der Mechanisierung der Baumwollspinnerei brachte 1769 Richard Arkwrights Waterframe, eine Baumwollspinnmaschine mit Streckwalzen zur kontinuierlichen Faserzuführung und mit Antrieb durch ein Wasserrad, die 1775 verbessert und 1790 für Dampfantrieb hergerichtet wurde. Durch den Antrieb mit einer externen Energiequelle konnte die Waterframe eine beliebige Größe erreichen. Sie ermöglichte einen sprunghaften Anstieg der Arbeitsproduktivität. Stark fallende Lohnstückkosten kompensierten den Anstieg der Rohbaumwollpreise um ein Vielfaches. Mit dieser hochproduktiven Spinnmaschine ließ sich nicht nur sehr kostengünstiges, sondern auch qualitativ höherwertiges Kettengarn für die Herstellung von reinen Baumwollgeweben oder solches für Mischgewebe erzeugen.

Die Anwendung der wasserradgetriebenen Spinnmaschinen bedingte die Umstellung auf Fabrikproduktion und somit hohen Einsatz von investivem Kapital. Protoindustrielle Unternehmer wurden zu Industriekapitalisten, die in hoch kompetitiven Märkten Profite direkt aus der Erzeugung von

Sachgütern und aus dem Verkauf derselben zu erzielen bestrebt waren.

Die Produktion von bedruckten Baumwollerzeugnissen in England schoss ab der zweiten Hälfte der 1770er-Jahre steil in die Höhe, begünstigt u.a. durch die Aufhebung des Calico Act, welche Arkwright 1774 erwirkt hatte.

Ab den 1780er-Jahren kamen wasserradgetriebene Spinnmaschinen in England auch in der Herstellung von Leinengarnen und in jener von Wollgarnen zum Einsatz. Aufgrund von Industriespionage konnte die Waterframe 1783 im niederrheinischen Ratingen nachgebaut werden, wo ein Jahr später die erste Textilfabrik Kontinentaleuropas in Betrieb ging.

Protoindustrialisierung einer Region leitete allerdings, betont DuPlessis, keineswegs notwendigerweise zur Industrialisierung derselben über: Der Entwicklungspfad konnte zurück zur Landwirtschaft, zu längerem Verharren im protoindustriellen Heimgewerbe oder zur Fabrikproduktion führen.

In den meisten europäischen Regionen und Zweigen der Sachgüterproduktion überwogen bis Ende des 18. Jh. die Vorteile der dezentralen Protoindustrie, weil das Angebot an billigen Arbeitskräften groß war und die Massennachfrage der Haushalte v.a. billigen Produkten geringer und mittlerer Qualität galt, weshalb die Anreize für kapitalintensive technische Prozessinnovationen und eine Reorganisation des Produktionsprozesses nicht hinreichend waren.

Der Band bietet eine eindrucksvolle, kompakte und dennoch nuancen- und akzentreiche Darstellung der komplexen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Europa vom Ausgang des Spätmittelalters bis zum

Ende des 18. Jh., nuancenreich insbesondere im Hinblick auf die wirtschaftsstrukturellen Veränderungen in den drei Sektoren und die ganz unterschiedlichen Tendenzen in den Regionen.

Besondere Akzente setzt der Verfasser auch durch die Darlegung von verschiedenen Interpretationen jener Strukturen und Entwicklungen, welche für die regional variierenden Übergänge zum modernen Industriekapitalismus wesentlich waren. Bibliografische Ausführungen am Ende aller Kapitel verweisen auf die jeweiligen englischsprachigen Standardwerke und wichtige jüngere Studien. DuPlessis berücksichtigt eine Vielzahl an rezenten Forschungsergebnissen zu essenziellen

Themen, bspw. zu globalen Handelsnetzen und zu Konsummustern.

Zu kritisieren ist freilich, dass die Darstellung ganz Südosteuropa und Teile des östlichen Mitteleuropa nicht einbezieht.

Michael Mesch

Literatur

- Hodgson, Geoffrey M. (2015). *Conceptualizing Capitalism. Institutions, Evolution, Future*. Chicago, London, University of Chicago Press.
- Malanima, Paolo (2010). *Europäische Wirtschaftsgeschichte. 10.–19. Jahrhundert*. Wien, Böhlau (UTB 3377).
- Roeck, Bernd (2017). *Der Morgen der Welt. Geschichte der Renaissance*. München, C.H. Beck.

Schumpeter und das Geld

Rezension von: Peneder, Michael/Resch, Andreas (2021). *Schumpeter's venture money*. Oxford, Oxford University Press. 416 Seiten. Gebundenes Buch. 90 GBP. ISBN 978-0-198-80438-3.

Kennerinnen und Kennern des Oeuvres von Joseph A. Schumpeter ist wohl bekannt, dass der bedeutende Ökonom keine Monographie zur Rolle des Geldes und des Finanzsektors im wirtschaftlichen Entwicklungsprozess verfasst hat. Die von Fritz Karl Mann 1970 aus dem Nachlass herausgegebene Schrift „Das Wesen des Geldes“ vereinigt zwar wichtige Elemente von Schumpeters Positionen zum Thema, blieb aber letztlich unvollendet. Damit ist freilich nicht gesagt, dass Schumpeter in seinen Arbeiten keine konsistenten Vorstellungen vom Geld und seiner Rolle in einer (kapitalistischen) Wirtschaft entwickelt hat. Diesem Thema ist das Buch von Michael Peneder und Andreas Resch gewidmet. Es bietet die erste zusammenfassende Darstellung von Schumpeters Geldtheorie, nicht nur auf Basis seiner gedruckten Werke, sondern auch unter Hinzuziehung von Manuskripten, die im Archiv der Harvard University aufbewahrt werden.

Schumpeters Geldtheorie ist keineswegs nur von dogmenhistorischem Interesse. Nachdem diese lange Zeit wenig Beachtung fand, wird sie in der rezenten ökonomischen Forschung dort und da erwähnt. So verfassten R.G. King und R. Levine 1993 einen Beitrag im „Quarterly Journal of Economics“ mit dem sprechenden Titel „Finance and Growth. Schumpeter Might be

Right“.¹ In den letzten Jahren haben eine ganze Reihe empirische Arbeiten, die im Buch von Peneder und Resch angeführt und besprochen werden, gezeigt, dass die Überlegungen Schumpeters zum Thema Geldwesen und Wachstum durchaus eine nähere Analyse verdienen.

Ein Aspekt, der für die Kooperation des Ökonomen Peneder mit dem Wirtschaftshistoriker Resch wohl leitend war, ist der besondere historische Kontext, in dem Schumpeter seine Vorstellungen von Geld und Geldwesen entwickelt hat. Zwar gilt für alle Ökonominen und Ökonomen, dass sie „Kinder ihrer Zeit“ sind, doch für nur wenige, dass sie über konkrete Erfahrungen als Unternehmerin bzw. Unternehmer verfügen, noch dazu in einer geldpolitisch derartig turbulenten Zeit wie im Fall von Schumpeter in der ersten Hälfte der 1920er-Jahre.

Zum Verständnis von Schumpeters Zugang zur Funktion des Geldes gehen Peneder und Resch von zwei Erklärungsebenen aus. Zum einen präsentieren sie eine knappe Geschichte des Geldes und der Geldtheorie, wie sie sich zur Zeit von Schumpeters akademischer Sozialisation darstellte, eine Dogmengeschichte, die Schumpeter genau kannte und rezipierte, wie er überhaupt in seinen Arbeiten über ein ausgezeichnetes Einfühlungsvermögen in wirtschaftshistorische Zusammenhänge verfügte. Zum anderen werden die Umstände von Schumpeters Scheitern als Banker und Unternehmer, die in den meisten Schumpeter-Biographien nur am Rande behandelt werden, näher beleuchtet, nicht zuletzt um zu erklären, warum Schumpeter in seiner späteren wissenschaftli-

¹ 108 (3), 717–737.

chen Karriere keine zusammenfassende Conclusio zu seinen geldtheoretischen Überlegungen verfasst hat, gleichzeitig aber ein Leben lang versucht hat, eine dynamische Theorie von Geld und Bankwesen zu erarbeiten.

Nicht weiter überrascht, dass Schumpeter wie in seinen Arbeiten über das Wesen des Wirtschaftswachstums und dessen Zyklen auch beim Thema Geld vom Handeln des Unternehmers ausging. Für Schumpeter hatte das Geldwesen in einer entwickelten Volkswirtschaft seinen Ursprung in der Schaffung und Allokation von Kaufkraft für unternehmerische Aktivitäten. Seine Existenz bildet seiner Ansicht nach die zentrale Vorbedingung für Innovation. Geld ist für ihn primär eine Sozialtechnologie zum Rechnen, nicht so sehr eine Ware oder ein rechtlich anerkanntes Zahlungsmittel. Im Wesentlichen stützt sich Schumpeters Auffassung von der Funktion des Geldes und des Finanzsektors auf eine Claim-Theorie. Schumpeter betrachtete Geld als ein „ticket“, einen „voucher“, wie eine Aktie. Eine zu diskutierende Verbindung von Geldwesen und Realwirtschaft ergibt sich für ihn dann, wenn es zu Schwierigkeiten bei der Finanzierung von Innovationen kommt. Solche befördern zwar Innovationen im Finanzsystem, diese haben jedoch nicht nur positive Einflüsse auf die Realwirtschaft, sondern können ebenso zu deren Instabilität beitragen. Genau das ist auch Schumpeters Erklärung für die Ursachen des Schwarzen Freitags und der Weltwirtschaftskrise der 1930er-Jahre. Schumpeter ging von innovationsgetriebenen Zyklen und Krisen aus. In Konkordanz zu Irving Fishers Erklärung der Weltwirtschaftskrise aus

dessen „debt-deflation theory“ sah er übertriebene Gewinnerwartungen während der zweiten industriellen Revolution in den 1920er-Jahren als Auslöser der Krise. Der Aufstieg neuer Industriezweige und die rasante Entwicklung technischer Innovationen hätten demnach die Risikobereitschaft der Anlegerinnen und Anleger in den 1920er-Jahren so gesteigert, dass viele Investments auf großen Schulden basierten. Schumpeter sah den Börsenkrach von 1929 daher als Gesundungsprozess. Im Gegensatz zu Keynes trat er in dessen Folge zwar für Staatsintervention zur Kontrolle des Bank- und Börsenwesens ein, nicht jedoch für „deficit spending“ zur Ankurbelung der Konjunktur durch den Staat.

Eine Erfahrung, die Schumpeter sicherlich aus den turbulenten 1920er-Jahren gewann, weist auf einen weiteren Grund für den Ausbruch der Weltwirtschaftskrise der 1930er-Jahre hin. Das Kreditsystem ist Geburtshelfer des Neuen, aber es schafft das Neue nicht, und es initiiert es nicht. Es bescheinigt auch keine produktive Leistung.²

Hier scheinen nun besonders Schumpeters Erfahrungen als Unternehmer in seine Überlegungen eingeflossen zu sein. In den frühen 1920er-Jahren trat Schumpeter bekanntlich nicht als Universitätslehrer, sondern als Banker und Investor auf, in seiner Funktion in der Biedermann-Bank und bezüglich der im Portfolio der Bank prominent vertretenen Industrieunternehmen der Braun-Stammfest-Industriegruppe. Sein Scheitern sorgte für

² Schumpeter, Joseph A. (1970). Das Wesen des Geldes. Aus dem Nachlaß herausgegeben und mit einer Einführung versehen von Fritz Karl Mann. Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 297f.

einen privaten Schuldenberg, der seine wissenschaftliche Karriere bis in die frühen 1930er-Jahre beeinträchtigte, weil er durch Vorträge und ähnliche Aktivitäten zu zusätzlichen Einnahmen gezwungen war. Peneder und Resch machen allerdings klar, dass der Misserfolg nur zum Teil auf Schumpeters mangelnde Praxis als Unternehmer zurückzuführen war. Zum Teil waren auch die Rahmenbedingungen an den Schwierigkeiten seiner Unternehmen schuld. Schumpeters Rolle in der Biedermann-Bank und in der Braun-Stammfest-Gruppe hatte primär strategischen Charakter. Er stand für eine gewisse Prominenz der Investorengruppe und fungierte bis zu einem gewissen Grad auch als Werbeträger. Nichtsdestoweniger war sein Eintreten für den Einsatz von Bankkapital zum Zweck innovativer Industrieproduktion mit seinen theoretischen Einsichten in den kapitalistischen Wirtschaftsprozess völlig kompatibel. Auch die Überlegung, in Zeiten der Hyperinflation in reale Werte zu investieren, war grundsätzlich richtig. Das Problem lag jedoch in der Fremdfinanzierung. Während der Hyperinflation entwerteten sich die aufgenommenen Kredite, bevor sie investiert werden konnten. Nach der Stabilisierung der Krone war das Zinsniveau in Österreich ausgesprochen hoch. Schumpeter und Braun-Stammfest galoppierten die Kreditzinsen davon, ganz abgesehen davon, dass beide die Schwierigkeiten, einen Industriekonzern aus dem Bo-

den zu stampfen, unterschätzt hatten. Zudem wurde Schumpeter zum Verhängnis, dass ihm sein Bankengagement nicht zuletzt zur Finanzierung eigener spekulativer Investments diente. Obwohl Schumpeter wöchentlich strategische Besprechungen mit Braun-Stammfest hielt und die Bilanzen regelmäßig überprüfte, kam es zum Desaster. Ein Ökonom ist eben doch nicht notwendigerweise ein guter Unternehmer!

Schumpeters Überlegungen zum Zusammenspiel von Finanzsektor und Realwirtschaft verdienen aber weiterhin Interesse. Schumpeter sah diesen grundsätzlich als eine Triebkraft im Rahmen der „schöpferischen Zerstörung“ im Wachstumsprozess einer kapitalistischen Wirtschaft. Aus dem Finanzsystem in die Realwirtschaft überschwappende Krisen betrachtete er als letztlich notwendige Bereinigungen. Negativen Externalitäten, etwa durch „crowding-out“ qualifizierter Arbeitskräfte oder produktiver realwirtschaftlicher Investments, ja auch der Schwächung der Finanzstabilität maß er keine langfristige Bedeutung zu. In dieser Beziehung lag er sicherlich falsch, aber das hätte ihn nicht weiter gestört. Er verstand sich ohnehin immer mehr als Anreger denn als Verkünder endgültiger Wahrheiten. Als solcher, das können Peneder und Resch eindrucksvoll belegen, ist er bis in die Gegenwart leistungswert.

Andreas Weigl

Das Anthropozän muss zu Ende gehen

Rezension von: Rogenhofer,
Katharina/Schleederer, Florian (2021).
Ändert sich nichts, ändert sich alles.
Warum wir jetzt für unseren Planeten
kämpfen müssen. Wien, Paul Zsolnay
Verlag. 288 Seiten. Taschenbuch.
20,60 EUR. ISBN 978-3-552-07254-1.

Die Welt steht in Flammen! Oder steht uns doch das Wasser bis zum Hals? Das, was wir derzeit an Extremereignissen, seien es die verheerenden Brände in Südeuropa oder die Überschwemmungen in Deutschland, erleben, sind die ersten Anzeichen dessen, wie unsere Normalität in Zukunft aussehen wird. Vorausgesetzt, wir kommen jetzt nicht ins Handeln. Noch haben wir die Chance, die Weichen für eine klimaneutrale Zukunft zu stellen. Doch das Zeitfenster schließt sich rasch. Das Motto der 20er-Jahre des 21. Jahrhunderts muss demnach sein: „Act Now, Act Fast“.

Katharina Rogenhofer, Biologin, Mitbegründerin der Fridays-for-Future-Bewegung in Österreich und Sprecherin des Klimavolksbegehrens, hat gemeinsam mit Florian Schleederer, Physiker, Klimaaktivist und Kurator für die Museums for Future ein sehr persönliches Plädoyer für eine lebenswerte und klimaneutrale Zukunft für alle verfasst. Der Zeitpunkt des Erscheinens des Buches könnte dabei nicht besser gewählt sein. Der Amazonas-Regenwald ist mittlerweile so stark gerodet, dass er seine Aufgabe als „Weltlung“ bald nicht mehr erfüllt, der Golfstrom verlangsamt sich aufgrund der Erhitzung des Meeres, und unser Klima

wird immer unwirtlicher, deshalb braucht es Emotionen und Visionen. Beides liefert das Buch gekonnt und mit sehr persönlicher Note. Es rüttelt mit seiner Faktendarstellung auf, bleibt aber nicht abstrakt, sondern beleuchtet die individuelle Betroffenheit. Es zeigt das schiere Ausmaß der Zerstörung und des Bedarfs an Veränderung, aber es stellt auch Lösungswege zur Diskussion. Es ist das Ausrufzeichen nach den Erfahrungen der internationalen wie nationalen Klimaproteste, welche getragen werden von der Generation, die mit den Konsequenzen des politischen Nichthandelns und der politischen Visionslosigkeit leben müssen.

Für all jene, die sich inhaltlich mit der Klimakrise bereits eingehend auseinandergesetzt haben, bietet das Buch nicht sonderlich viele neue Fakten. Die Fakten sind ja schon lange bekannt. Eine Wiedergabe des State of the Art der Klimaforschung ist aber auch nicht das Ziel des Buches. Im Gegenteil zielt es darauf ab, zum Handeln anzuregen. Den Funken der KlimaaktivistInnen auf die Leserinnen und Leser überspringen zu lassen. Möglichkeiten aufzuzeigen und die unterschiedlichen politischen Dimensionen einer sozial-ökologischen Transformation zur Diskussion zu stellen. Das Buch will in einen Dialog mit den LeserInnen treten, um gemeinsam Zukunftsvisionen zu entwickeln. So stellt es Fragen nach der Bedeutung eines guten Lebens für alle. Es beleuchtet die Fallstricke und kognitiven Dissonanzen, die auf ganz persönlicher Ebene auftreten können, wenn man in einem System konsumiert, arbeitet und lebt, welches auf fossilen Strukturen basiert, die es eigentlich zu überwinden gilt. Es stellt die Frage: „Was ist zu tun?“

Die Antwort oder der Vorschlag einer Antwort auf diese Frage ist für die AutorInnen ein Green New Deal. Ein wirtschaftspolitisches Umorganisations- und Transformationsprogramm, welches die unterschiedlichen Dimensionen der notwendigen tiefgreifenden Veränderungen zur Überwindung der fossilen Basis unserer Wirtschaft und Gesellschaft zum Ziel hat. Ein wirtschaftspolitisches Programm, welches Mobilität als Dienstleistung und nicht als Fahrzeug begreift. Ein Programm, welches Arbeit in ihrer gesamten Bandbreite über reine Erwerbsarbeit hinaus versteht und die gestalterischen Möglichkeiten der Zivilgesellschaft und der Politik ins Zentrum stellt.

Außerdem bietet das Buch für die Klimadiskussionen im Familien-, Freundes- und Bekanntenkreis eine Handreichung, um argumentativ auf Ausflüchte, billige Ausreden und Verzögerungstaktiken vorbereitet zu sein. Die gängigsten Argumente der Fraktion „Klimakrisenleugnung“ werden einer faktenbasierten Argumentation gegenübergestellt und dadurch entzaubert.

Aufgrund der sehr persönlichen Erzählung der AutorInnen, der Darstellung der aktuellen Faktenlage zur Klimakrise, der vorgebrachten Lösungsvorschläge, der Auseinandersetzung mit Gegenargumenten und des abschließenden Kapitels als Aufruf, selbst aktiv in die wohl wichtigste Diskussion um die Gestaltung einer lebenswerten Zukunft einzusteigen, ist das Buch nicht als klassisches Sachbuch zu verstehen. Eher ist es ein persönlicher und fundierter Aufruf, selbst aktiv zu werden. Den AutorInnen zufolge können wir die Klimakrise nur gemeinsam bewältigen, indem wir einerseits die soziale Dimension der notwendigen Veränderungen nicht vernachlässigen und andererseits nicht in die Falle tappen, die Lösungen zu individualisieren. Im Gegenteil braucht es ein kollektives Problembewusstsein, welches nicht nur das eigene Verhalten auf eine klimaneutrale Zukunft ausrichtet, sondern politisch wirkmächtig wird und die erforderlichen Strukturen und Rahmenbedingungen einfordert.

Michael Soder

Jobgarantie – Ja zu großen Würfeln

Rezension von: Pavlina R. Tcherneva
(2020). *The Case for a Job Guarantee*.
Cambridge, Polity Press. 140 Seiten.
Taschenbuch. 12 EUR.
ISBN 978-1-5095-4210-9.

„Suppose you heard that, in a strong economy, the optimal level of children who wanted to but were unable to receive primary and secondary education was 5 percent; or that there was a natural level of starvation equal to 5 percent of the population; or that 5 percent of people would ideally remain without shelter“ (23). Was in anderen Politikfeldern zu einem Aufschrei führen würde, wird in der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik bereits seit vielen Jahren als Normalität akzeptiert. Wir sind an hohe Arbeitslosenzahlen gewöhnt, die Schuld daran wird von KommentatorInnen häufig bei den Arbeitslosen selbst gesucht. Dagegen stellt sich Pavlina Tcherneva mit ihrem 2020 erschienenen Buch „The Case for a Job Guarantee“.

Vordergründig ist das Ziel einer Jobgarantie schnell erklärt: „to provide a decent job at decent pay to all jobseekers who come a-knocking“ (3). Doch hinter dem Konzept stecken laut Tcherneva Ideen, die die gegenwärtige Sozialpolitik, den Arbeitsalltag und die Bedeutung von Lohnarbeit und Arbeitslosigkeit grundlegend transformieren können. Mit der Jobgarantie wird die insbesondere in den USA verbreitete Auffassung hinterfragt, dass individuelle Notlagen, verfallene Innenstädte sowie Umweltzerstörung bedauerliche, aber unvermeidbare Kollateral-

schäden einer kapitalistischen Marktwirtschaft sind. Das Buch nähert sich dieser gar nicht so radikalen Idee in sechs Kapiteln von unterschiedlichen Seiten an und positioniert die Jobgarantie als logische Ergänzung zum Green New Deal, die dafür sorgt, dass die ökologische Transformation sozial und ökonomisch gerecht gestaltet wird.

Ein Gedankenexperiment

In den USA sind die mittleren Real-einkommen der unteren 90% zwischen 1997 und 2017 um 2,2% gesunken, während die Einkommen der obersten 10% um 24,2% gestiegen sind, die der obersten 0,01% gar um 60,5%. Auf Krisen folgten in den letzten Jahrzehnten immer langsamere wirtschaftliche Erholungen, insbesondere brauchen die Arbeitsmärkte immer länger, um Jobs auf Vorkrisenniveau anzubieten. Darunter leiden in den USA insbesondere junge Menschen, Arme, Menschen mit Behinderung, Schwarze, Veteraninnen und Veteranen sowie ehemalige GefängnisinsassInnen. Bei teils extrem niedrigen Mindestlöhnen reicht ein einzelner Job vielen Menschen nicht mehr, um über die Runden zu kommen.

Die Autorin lädt an dieser Stelle des Buchs zu einem Gedankenexperiment ein (17f): „Imagine that you go back to the unemployment office but this time, in addition to every other resource it offers, it also produces a list of local public service jobs, each offerings a basic wage (say \$15/hour), healthcare, and affordable quality childcare. You can choose from full- and part-time options. [...] These are local job opportunities in the municipality or local non-profits (finally, a shorter commute), but they are federally funded (not that you care, a

paycheck is a paycheck)“. Welche Auswirkungen hätte eine Jobgarantie auf die eigene Stadt oder Gemeinde? Die Nachbarschaft wird saniert, um die Schule der Kinder wird ein Gemeinschaftsgarten angelegt, die Stadtbibliothek bietet zusätzliche Veranstaltungen und Programme an, und die Wanderwege und Seezugänge werden öfters sauber und instand gehalten. Die Jobgarantie nutzt uns also allen etwas, selbst wenn wir nicht direkt von Arbeitslosigkeit betroffen sind.

Die Kosten des Status quo

Klingt utopisch und zu teuer? Diesem Argument begegnet Tcherneva im zweiten Kapitel mit der Beschreibung des hohen Preises, den wir für die Beibehaltung des Status quo bereits jetzt zahlen. Neben der Zusammenfassung verschiedener soziologischer und psychologischer Studien zu den Folgen von Arbeitslosigkeit verweist sie dabei insbesondere auf Anne Case und Angus Deaton und ihr jüngstes Werk „Deaths of Despair and the Future of Capitalism“ (2020): Arbeitslosigkeit führt zu einer höheren Sterblichkeit, höheren Raten von Alkoholismus und Opioid-Abhängigkeit, Depressionen, Suiziden, Angststörungen. Diese Analyse ist nicht neu. Marie Jahoda, Paul Felix Lazarsfeld und Hans Zeisel haben bereits 1933 in ihrer bahnbrechenden Studie über die Arbeitslosen von Marienthal über die sozialpsychologischen Auswirkungen von Arbeitslosigkeit geschrieben: Arbeitslosigkeit führt zu Resignation, nicht zur Revolution.

Die Autorin weist zudem darauf hin, dass Jugendarbeitslosigkeit, Kriminalität und rechtsextreme Einstellungen korrelieren und dass in den USA insbesondere ehemalige Gefängnisinsas-

sinnen große Schwierigkeiten haben, Lohnarbeit zu finden. Ebenso werden Menschen mit Behinderung systematisch von Erwerbsmöglichkeiten ausgeschlossen – ein Befund, der auch für Österreich gilt und den die Volksanwaltschaft eindringlich kritisiert (2019).

Diese massiven Kosten werden in unseren Volkswirtschaften selbst in Zeiten von Hochkonjunktur aufgrund eines „Mythos“ hingenommen und gerechtfertigt: durch das Konzept der *Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment* (NAIRU). Zentralbanken fürchten, dass eine zu niedrige Arbeitslosenquote zu hoher oder sich beschleunigender Inflation führen könnte. Dabei haben weder die Fed noch europäische Institutionen zuverlässige Theorien zu Inflation. Die NAIRU wird ständig angestrebt, überschätzt, und dann nachjustiert. Im Falle der Eurokrise 2012 wurde in Spanien selbst eine Arbeitslosenrate von 26,6% von der Europäischen Kommission als „natural rate of unemployment“ bestätigt, nur um sie dann sukzessive nach unten zu korrigieren, als sich die spanische Wirtschaft doch besser entwickelte als erwartet.

Ein neuer Gesellschaftsvertrag

Tcherneva adressiert mit ihrem Buch primär die US-Öffentlichkeit. Sie erinnert an den New Deal und die Erfolge der öffentlichen Beschäftigungsprogramme zur Bekämpfung der Weltwirtschaftskrise. Letztere wollte US-Präsident Roosevelt am Ende des Zweiten Weltkriegs mit einem Recht auf Arbeit in seiner *Economic Bill of Rights* dauerhaft gesetzlich verankern. Dies scheiterte am Widerstand des Parlaments, die Jobgarantie wird somit als „missing piece of the Roosevelt Revolution“ (44)

gesehen. Dass die Idee keinesfalls so radikal ist, wie ihre KritikerInnen gerne behaupten, veranschaulicht die Autorin anhand verschiedener Beispiele. Denn auch im turbokapitalistischen Amerika gibt es eine Gewährleistung eines allgemeinen Zugangs zu öffentlicher Bildung, flächendeckend öffentliche Bibliotheken, vor Gericht das Recht auf eine Pflichtverteidigerin oder einen Pflichtverteidiger, und die Bankeinlagen aller US-AmerikanerInnen sind seit 1933 bis zu einer gewissen Summe versichert. Ähnlich dem öffentlichen Bildungssystem ist die Jobgarantie ein öffentliches Angebot, sie garantiert auf freiwilliger Basis Beschäftigung im öffentlichen Dienst zum Mindestlohn.

Mit einer Jobgarantie wird der Mindestlohn effektiv durchgesetzt. Denn solange es unfreiwillige Arbeitslosigkeit gibt, ist der Lohn einer Person, die keinen Job findet, gleich null. Ein gesetzlicher Mindestlohn und dessen Erhöhung sind daher in letzter Konsequenz zahnlos, solange der Staat beschäftigungslosen Personen keinen Arbeitsplatz zum Mindestlohn garantieren kann. Auch andere Mindeststandards können durch eine Jobgarantie effektiver durchgesetzt werden, z.B. eine niedrigere wöchentliche Normalarbeitszeit. Zusätzliche Qualifizierungsmaßnahmen, intensive Betreuung und Trainings sollen die Chancen der TeilnehmerInnen erhöhen, aus der Jobgarantie heraus eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt zu finden.

In der Vision der Autorin ließe sich die Jobgarantie mit anderen progressiven Zielen kombinieren. Undokumentierte ImmigrantInnen kann mit einer Programmteilnahme der Weg zur Staatsbürgerschaft eröffnet werden. Und durch das Angebot hochwertiger

Kinderbetreuung im Programm reduzieren sich die Betreuungspflichten von Familien, wodurch insbesondere mehr Frauen die Möglichkeit haben, Lohnarbeit nachzugehen, ohne doppelt belastet zu werden.

Und wer bezahlt?

Kapitel 4 beginnt mit einer Kurzeinführung in die Modern Money Theory (MMT), deren Vertreterin Tcherneva ist. Unabhängige Staaten haben die Macht, eine eigene Währung als öffentliches Monopol durchzusetzen. Geld ist somit ein „Geschöpf des Staates“, Steuern wiederum entziehen es der Zirkulation. Durch die Verpflichtung, Steuern in der Landeswährung abzuführen, wird das Monopol durchgesetzt. Steuern dienen somit auf Bundesebene primär der Umverteilung und als Anreizsysteme, nicht jedoch der Finanzierung von Bundesausgaben, solange die Währung unabhängig (also z.B. nicht an den Dollar oder einen Goldstandard gekoppelt) ist. Eine Jobgarantie in den USA hängt folglich nicht von den finanziellen Möglichkeiten der öffentlichen Hand, sondern von der Verfügbarkeit realer Ressourcen ab.

In der Eurozone haben Länder wie Österreich ihre Währungssouveränität an die EZB abgegeben. Aufgrund der Maastricht-Kriterien kann eine Jobgarantie daher derzeit nicht ohne weiteres eingeführt werden. Darauf geht Tcherneva im vorliegenden Buch nicht ein. Doch die Vorschläge reichen aktuell von der Einführung eines Euro-Finanzministeriums oder der Finanzierung durch Eurobonds (Cruz-Hidalgo et al. 2019; Ehnts 2020), der Zahlung der Jobgarantie-Löhne in einer zweiten nationalen Währung (quasi MMT light;

Wray 2013) bis hin zu einer schrittweisen Einführung, die dank Multiplikatoreffekten und Wachstumsimpulsen des Programms zu einer sinkenden Staatsschuldenquote führen würde (Watts et al. 2017). Sollte eine Jobgarantie nur für Langzeitarbeitslose eingeführt werden, könnte sich diese zudem auf Dauer selbst finanzieren, da ein Teil der TeilnehmerInnen in reguläre Beschäftigung wechseln und so von LeistungsbezieherInnen zu Lohnsteuer- und SV-BeitragszahlerInnen werden würde. Das bestätigen ebenso Analysen des Beschäftigungsprogramms Aktion 20.000 in Österreich (Walch und Doro-feenko 2020).

Neben der makroökonomischen Finanzierungsfrage diskutiert die Autorin auch andere finanzielle Vorteile einer Jobgarantie. Als automatischer Stabilisator wirkt die Jobgarantie antizyklisch und kann so verhindern, dass sich Massenentlassungen in Rezessionen durch Nachfrageeinbrüche selbst verstärken. Damit werden Konjunkturschwankungen abgeschwächt und die wirtschaftliche Stabilität erhöht. Die Jobgarantie entlastet zudem andere Positionen des Staatshaushalts. So haben die USA eine der größten Gefängnispopulationen weltweit, bei durchschnittlichen Kosten pro GefängnisinsassIn von 33.000 \$ im Jahr 2015. Da es zwischen Arbeitslosigkeit und Rückfall in die Kriminalität einen Zusammenhang gibt, könne eine Jobgarantie Menschen vor Straffälligkeit bewahren und so das Justizbudget entlasten. Sonstige Ausgaben zur Armutsbekämpfung würden ebenfalls sinken. Berechnungen des Levy Economics Institute haben ergeben, dass bereits ein garantierter Vollzeit Arbeitsplatz pro Familie 63% aller armen Kinder über die Armutsgrenze heben würde.

Die Umsetzung im Detail

Die Autorin bemüht sich, nicht nur konkrete Vorschläge für die Umsetzung zu präsentieren, sondern auch gängige Vorurteile und Kritik zu entkräften. Die Jobgarantie soll weder gewerkschaftlich organisierte Infrastrukturprojekte umsetzen und damit Lohn-dumping betreiben noch essentielle Funktionen des Staats übernehmen und deren Qualität damit von der Konjunktur abhängig machen. Die Inanspruchnahme der Jobgarantie ist dezidiert freiwillig und daher kein neoliberales Workfare-Programm. Sie soll durch den Bundeshaushalt finanziert, aber lokal administriert werden. Die Umsetzung soll nicht durch Subventionen an profitorientierte Unternehmen erfolgen, sondern durch die Schaffung öffentlicher Arbeitsplätze in Kommunen und in Non-Profit-Organisationen. Gesetzlich soll vorgesehen sein, dass Löhne und Gehälter im Rahmen der Jobgarantie regelmäßig entsprechend den Produktivitätssteigerungen erhöht werden. Zur Gestaltung von Projekten und der Schaffung ausreichend vieler Jobs schlägt Tcherneva einen partizipativ-demokratischen Ansatz vor. Die Bedürfnisse lokaler Gemeinschaften und Kommunen sollen durch Umfragen und direkten Input der BürgerInnen festgestellt werden. Die notwendigen Projekte können dann in einem demokratischen Beteiligungsprozess entwickelt werden.

Welche Arbeitsplätze sollen durch die Jobgarantie angeboten werden? Unter dem Schlagwort „National Care Acts“ schlägt Tcherneva drei Arten von Beschäftigung vor. Erstens können Jobs dem Umweltschutz und der Bewältigung der Folgen der Klimakrise dienen. Darunter versteht die Autorin

Jobs in den Bereichen Hochwasserschutz, Parkpflege, Artenschutz, lokale nachhaltige Fischerei und Landwirtschaft, Gemeinschaftsgärten, Katastrophenschutz, Wärmedämmung und Ähnliches. Zweitens können mithilfe der Jobgarantie Gemeinden revitalisiert werden. Darunter fallen z.B. Jobs in der Flurbereinigung, Recycling-Initiativen, Schaffung von Coworking-Spaces, Werkzeugverleih, Bau und Instandhaltung von Spielplätzen, Restaurierung historischer Sehenswürdigkeiten, Gemeinetheater, Fahrgemeinschaften und Oral-History-Projekte. Und drittens sollen sich TeilnehmerInnen der Jobgarantie der Pflege und Betreuung von Menschen widmen. Darunter fasst die Autorin Unterstützung bei der Altenpflege, Nachmittagsbetreuung von Kindern, Essen auf Rädern, Programme für gefährdete Jugendliche, für ehemalige GefängnisinsassInnen und für Menschen mit Behinderung, Hilfsarbeiten für LehrerInnen, TrainerInnen, Bibliotheken etc. Im Falle von ehemaligen GefängnisinsassInnen und Menschen mit Behinderung können Personen aus diesen Gruppen befähigt werden, andere Betroffene zu unterstützen.

Die Jobgarantie ist produktiv, weil sie den Verlust an Produktivität durch Beschäftigungslosigkeit beseitigt. Auf die These, dass der technologische Fortschritt zunehmend mehr Berufe obsolet machen wird, erwidert Tcherneva (108): „Jobs are disappearing not because the robots are marching in, but because management, in pursuit of aggressive cost cutting, has pitted workers against machines“. Manche gefährliche Jobs wie Lkw-FahrerIn oder in der Fleischverarbeitung in Fabriken können gar nicht schnell genug automatisiert werden. Den vielen Möglich-

keiten, wie wir gesellschaftlich aufeinander schauen und unsere Gemeinden unterstützen können, sind hingegen kaum Grenzen gesetzt. Tcherneva ist daher überzeugt, dass genügend Jobs geschaffen werden können, um die Jobgarantie umzusetzen.

Die Widerstände von KapitalistInnen und deren Interessenverbänden gegen Vollbeschäftigungspolitik, vor der Michał Kalecki warnte, dürfen nicht unterschätzt werden. Dennoch konnten im letzten Jahrhundert bereits Mindestlöhne, Arbeitszeitverkürzung, das Verbot von Kinderarbeit und die Einführung der Sozialversicherung erkämpft werden. Tcherneva zeigt im abschließenden Kapitel, dass öffentliche Beschäftigung in Umfragen von einer überwältigenden Mehrheit der US-Bevölkerung befürwortet wird. Die Jobgarantie „embeds social justice into the climate response“ (119) und kann daher als Grundstein einer modernen Economic Bill of Rights dienen.

Denkanstoß für eine neue Wirtschafts- und Sozialpolitik

Der Wohlfahrtsstaat erlebt ein Comeback: Spätestens seit der Covid-Krise wird die zentrale Bedeutung automatischer Stabilisatoren in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik wieder breiter diskutiert. Auch in den USA zeugen Präsident Bidens „Build Back Better“-Pläne von einer Abkehr von neoliberalen Reformideen zugunsten einer Wirtschafts- und Sozialpolitik, die Armut reduzieren und die Mittelklasse stärken soll. Pavlina Tcherneva zählt zum Kreis der heterodoxen ÖkonomInnen der Modern Money Theory (MMT), die schon seit Jahren gegen Austeritätspolitik und für die Macht der „public purse“ eintreten und in der amerikani-

schen politischen Debatte zunehmend an Einfluss gewinnen. Mit diesem handlichen Büchlein liefert sie nun eine niederschwellige Einführung in eine Forderung, die nicht nur bei vielen MMT-ÖkonomInnen beliebt ist.

Das Buch ist für ein nichtwissenschaftliches Publikum geschrieben und richtet sich primär an die amerikanische Öffentlichkeit. Dennoch bietet es auch für den europäischen Kontext spannende Denkanstöße. In Österreich wird die Jobgarantie bisweilen v.a. als Maßnahme für Langzeitarbeitslose diskutiert. Die Vorschläge im Buch zeigen, dass größere Würfe in der Sozialpolitik denkbar und möglich sind. Die Autorin verbindet die Forderung nach sozialer Gerechtigkeit mit der Dringlichkeit, die Klimakrise zu bewältigen. Dabei formuliert sie ganz pragmatisch, wie eine Jobgarantie im bestehenden System umgesetzt werden kann. Nach Jahrzehnten neoliberaler Arbeitsmarktpolitik wirkt die Forderung nach einer Jobgarantie utopisch. Tcherneva zeigt, dass sie das nicht sein muss.

Daniel Haim

Literatur

- Case, Anne/Deaton, Angus (2020). *Deaths of Despair and the Future of Capitalism*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Cruz-Hidalgo, Esteban/Ehnts, Dirk H./Tcherneva, Pavlina R (2019). Completing the Euro: The Euro Treasury and the Job Guarantee. *Revista de Economía Crítica* 27, 100–111.
- Ehnts, Dirk H. (2020). *Geld und Kredit: eine €-päische Perspektive*. 3. überarbeitete und aktualisierte Auflage. Marburg, Metropolis Verlag.
- Jahoda, Marie/Lazarsfeld, Paul F./Zeisel, Hans (1975). *Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch über die Wirkungen langandauernder Arbeitslosigkeit*. Berlin, Suhrkamp.
- Volksanwaltschaft (2019). *Keine Chance auf Arbeit – Die Realität von Menschen mit Behinderung. Sonderbericht der Volksanwaltschaft*. Online verfügbar unter [https://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/30c01/Sonderbericht MmB 2019 29.11.19.11](https://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/30c01/Sonderbericht_MmB_2019_29.11.19.11) (abgerufen am 30.8.2021).
- Walch, Dominik/Dorofeenko, Viktor (2020). *Untersuchung der fiskalischen Effekte der Beschäftigungsaktion 20.000*. Wien, IHS.
- Watts, Martin/Sharpe, Timothy P./Juniper, James (2017). *The Job Guarantee and Eurozone Stabilisation*. In: Michael J. Murray/Mathew Forstater (Hg.). *The Job Guarantee and Modern Money Theory: Realizing Keynes's Labor Standard*. Cham, Springer International Publishing, 89–115.
- Wray, L. Randall (2013). *The Euro Crisis and the Job Guarantee: A Proposal for Ireland*. In: Michael J. Murray/Mathew Forstater (Hg.). *The Job Guarantee and Modern Money Theory: Realizing Keynes's Labor Standard*. Cham, Springer International Publishing, 161–77.

Warum sich Malthus irrte

Rezension von: Kallis, Giorgos (2019).

Limits. Why Malthus was wrong and why environmentalists should care. Stanford, California, Stanford University Press. 168 Seiten. Taschenbuch. 14 USD. ISBN 978-1-503-61155-9.

2022 steht das 50-Jahre-Jubiläum eines Buches bevor, das wie vielleicht kein anderes das Fortschrittsdenken westlicher Gesellschaften in Frage gestellt hat. 1972 veröffentlichten Donella Meadows und ihr Forschungsteam das Buch „Grenzen des Wachstums“. Die AutorInnen zeigen darin auf, wie die Menschheit durch die kapitalistische Wirtschaftsweise auf den ökologischen Kollaps und damit ihren eigenen Untergang hinarbeitet. Wie die Warnung des im Sommer 2021 veröffentlichten IPCC-Berichts illustriert, hat sich die Dramatik in den letzten 50 Jahren weiter verschärft. Ganze Regionen drohen durch die Klimakrise unbewohnbar zu werden. Die Prognosen für das Überleben großer Teile der Weltbevölkerung sind so düster wie nie zuvor. Ursache ist nicht fehlendes Wissen über das Klimasystem oder ökologische Zusammenhänge, sondern die gesellschaftliche Unfähigkeit, erarbeitete, erprobte und gesicherte Lösungsansätze in hinreichendem Maße umzusetzen.

Für das Warum dieses gesellschaftlichen Versagens liefert Giorgos Kallis in seinem 2019 erschienenen Buch „Limits“ eine horizontenerweiternde Erklärung. Unter Bezugnahme auf historische, philosophische, anthropologische und ökonomische Beobachtungen gelingt es Kallis, einen überzeugenden Erklärungsansatz für die

menschliche Selbstzerstörung vorzulegen. In diesem prägnanten, persönlichen und kurzweiligen Buch präsentiert er uns neue Erkenntnisse und Interpretationen auf eine kompetente und zugleich unterhaltsame, leicht verständliche Weise, die das Lesen zum Vergnügen macht. Der Text des ökologischen Ökonomen kann sowohl als Einführung in die philosophischen Grundlagen von Wachstumskritik als auch als Dialog zwischen Fortschrittsgläubigen und UmweltschützerInnen gelesen werden.

Kern seiner Argumentation ist die Rolle, die Grenzen („limits“) in unserer Kultur spielen. Kallis beginnt sein Buch mit einer Darstellung eines 1798 von Thomas Malthus verfassten Essays. Er wählt diesen Aufhänger nicht aus, weil er vielen als Grundlage für ein ökologisch-informiertes Verständnis unserer Wirtschaft dient, sondern weil Malthus' Konzeption einer Welt mit knappen Ressourcen und unbegrenzten Wünschen auch heute noch den Grundstein der Mainstream-Ökonomie darstellt. Gerade dieses Weltbild der Knappheit aber – so Kallis – verstärkte die Zerstörung ökologischer Grundlagen. Die vorherrschende Betrachtung der Welt als Ort immerwährender Knappheit angesichts scheinbar unstillbarer menschlicher Wünsche identifiziert er als tiefere Ursache unserer Versuche, durch mehr Technologie, mehr Produktivität und Wirtschaftswachstum die Grenzen materiellen Wohlstands auszudehnen. In der Folge führt die immerwährende Expansion zur Zerstörung der Ökosysteme, auf die die Menschen angewiesen sind. Dennoch bzw. gerade deswegen lehnt Kallis es ab, ökologische Grenzen als etwas Naturgegebenes anzusehen, da sie der Vorstellung einer begrenzten

Welt und unbegrenzten menschlichen Wünschen Vorschub leisten.

Wer befürchtet, nach der Lektüre mit einem noch düsteren Bild von der Zukunft der Menschheit zurückzubleiben, liegt jedoch falsch. Denn Kallis gelingt es im zweiten Teil des Buches, eine ermutigende und befreiende Geschichte unserer Zukunft zu skizzieren. Er stellt allerdings fest, dass sich die die Menschheit bedrohenden Umweltprobleme nur lösen lassen, wenn wir eine andere Einstellung zu Grenzen („limits“) gewinnen. Der Autor kritisiert, wie in der öffentlichen und teils auch in der sozial-ökologisch informierten Debatte über gesellschaftlich gesetzte Grenzen gesprochen wird. Begriffe wie „planetare Grenzen“ oder „Zwei-Grad-Limit“ suggerieren, es handle sich um naturgegebene Beschränkungen. Dies führt zu einem Gefühl der Freiheitseinschränkung durch Umwelt- und Klimaschutz, zu Reaktanz und letztendlich dem Versuch, die Grenzen zu überwinden. Tatsächlich sind ökologische Grenzen jedoch gesellschaftlich ausgehandelte Selbstbegrenzungen, die wir uns – in Anbetracht der zu erwartenden Folgen, die eintreten, wenn wir darüber hinausgehen – eigenständig gesetzt haben. Menschliche Einsichtsfähigkeit und die Freiheit, eigene Ziele und Wünsche selbst zu bestimmen und anzupassen, sind also die Grundlage für „ökologische Grenzen“. Selbst gesetzte Grenzen sind nicht Einschränkung und Mangel, sondern Ausdruck menschlicher Freiheit und Autonomie.

Mäßigung, stellt Kallis fest, ist jedoch in unserer Kultur wenig ausgeprägt – sie ist kein gesellschaftliches, wirtschaftliches oder politisches Ziel. Ein auf Expansion basierendes Wirtschaftssystem kann keine Konsumenten

Innen gebrauchen, die nicht immer mehr kaufen wollen, keine ArbeiterInnen, die nicht immer mehr Geld verdienen wollen, und keine Staaten oder Unternehmen, die nicht immer mehr umsetzen wollen. So schlägt sich unsere negative Einstellung zu Begrenzungen nicht nur in den Köpfen, sondern auch im realen Leben nieder: Nur um an der Gesellschaft teilhaben zu können, brauchen wir immer mehr Güter, neue technische Geräte, Einkommen, Optionen. Mit Blick auf die Geschichte der menschlichen Kultur ist dies aber eine kurze Episode. Im vorletzten Kapitel erläutert Kallis, wie eine Kultur der Mäßigung und die Begrenzung des überbordenden Luxus, der Macht und des Konsums der Reichen die Grundlage des Fortschritts in der griechischen Antike war. Nach seiner Auffassung gibt es zur Bewältigung der Klimakrise und für das gute Leben viel von den alten Griechen zu lernen.

Für die, die einige der Argumente kennen, liefert Kallis in seinem Buch neue Verknüpfungen und Gedankenanstöße. Jenen ohne Vorwissen zeigt er einen neuen Blick auf unsere Gesellschaft. Kallis reichert sein Hauptargument, dass das Weltbild der Knappheit zur Zerstörung der Ökosysteme führt, mit vielen anschaulichen Beispielen und historischen Kontextualisierungen an. Besonders unterhaltsam ist der Abschnitt, in dem er mit den verbreiteten Irrtümern über Malthus' Essay von 1798 aufräumt: Malthus argumentierte nicht für Grenzen im Ressourcenverbrauch, im Bevölkerungswachstum oder gar für Grenzen des Wirtschaftswachstums. Ganz im Gegenteil, Malthus' Essay ist der Versuch, Ungleichheit und soziales Elend als Motor für Fortschritt und – und sein Verständ-

nis – von „Glück durch Bevölkerungswachstum“ zu rechtfertigen.

Kallis legt seine Thesen offen und geht im letzten Kapitel des Buches auf kritische Fragen ein, die bei der Lektüre aufgekommen sein könnten. Etwas lückenhaft bleibt jedoch die Konsequenz seines Hauptarguments für die öffentliche Diskussion über „ökologische Grenzen“. Kallis scheint anzunehmen, dass hinreichend viele Menschen auf Grund von Einsicht und Interesse an einem guten – d.h. tugendhaften – Leben Selbstbegrenzung wählen oder sich für gesellschaftliche Selbstbegrenzung einsetzen würden, sofern die Rahmenbedingungen dies zulassen. Wie er selbst immer wieder anmerkt, wird die menschliche Einstellung zu Grenzen aber in der Kindheit geprägt. Es wäre naiv zu hoffen, dass hinreichend viele Menschen hinreichend rasch eine positive Einstellung zu Selbstbegrenzung mit dem Ziel des Überlebens anderer Menschen entwickeln und die Klimakatastrophe allein

durch Einsicht in die Folgen für die Menschheit abgewendet wird. Ist es in Anbetracht des Desasters, das droht, nicht legitim – ja gar moralisch geboten –, Umweltziele als „natürliche Grenzen“ zu framen und das persönliche Leid Einzelner hervorzuheben, wie es Meadows „Grenzen des Wachstums“ getan hat, um die nötige Zustimmung zur gesellschaftlichen Selbstbegrenzung zu finden? Kann es nicht sein, dass sich eine neue Einstellung zu Grenzen erst durch die Erfahrung von Klimaschutz als kollektiver Aufgabe entwickelt?

„Limits“ ist ein besonderes Buch: wissenschaftlich, persönlich und zugleich unterhaltsam. Es liefert Denkanstöße dafür, Kultur, Erziehung und Wirtschaftsweise unserer Zeit in der Rückschau zu sehen: Wird vielleicht unsere Zeit die Zeit sein, in der die Kultur der freiwilligen Selbstbegrenzung als Ausdruck menschlicher Freiheit wiederentdeckt wurde?

Katharina Bohnenberger

Ein inklusiveres Wir ist möglich

Rezension von: Kohlenberger, Judith (2021). *Wir*. Wien, Kremayr & Scheriau Verlag. 112 Seiten. Gebundenes Buch. 18 EUR. ISBN 978-3-218-01255-3.

Der Essayband ist bei Kremayr & Scheriau in der Reihe „Übermorgen“ erschienen, in der mutige Stimmen aus dem Heute für die Zukunft zu Wort kommen sollen. In „Wir“ geht es kurz gefasst um Solidarität. In acht Kapiteln setzt sich die Autorin mit der Frage auseinander, wie ein *Wir* definiert werden und welchen gesellschaftlichen Nutzen dieses *Wir* mit sich bringen kann. Judith Kohlenberger ist Kulturwissenschaftlerin und aktuell am Institut für Sozialpolitik an der Wirtschaftsuniversität Wien beschäftigt. Seit 2015 liegt ihr Forschungsschwerpunkt auf den Themen Fluchtmigration und Integration. Neben ihrer Lehrtätigkeit an der WU Wien sowie FH Wien schreibt sie für den „Falter Think-Tank“, engagiert sich im Vorstand für die Schumpeter Gesellschaft Wien und ist Vertreterin des 2019 ins Leben gerufenen ExpertInnenrats M.I.T. (Migration – Integration – Teilhabe).

Judith Kohlenberger geht in ihrem Vorwort sogleich auf die aktuelle Brisanz des Themas ein: Das *Wir*, das besonders zu Beginn der Pandemie geradezu inflationär verwendet wurde, um Zusammenhalt und Zuversicht zu verbreiten (und einzufordern), stellte sich rasch als ein *Wir* heraus, das sehr unterschiedlich verstanden wird.¹ Worauf

Kohlenberger mit ihrem Buch abzielt, ist ein „Wir, das niemanden zurücklässt“. Sie ist der festen Überzeugung, dass ein anderes *Wir* möglich ist: ein größeres und inklusiveres *Wir*.

Die Autorin stellt gleich zu Beginn ihres Buches klar, dass es sich bei diesem *Wir* um ein Konstrukt handelt. Je nach Person, Lebenssituation und Kontext kann der Begriff etwas anderes bedeuten und – in einer abgrenzenden Auslegung – auch ausschließend wirken. Hier haben wir es mit dem komplexen Thema der Identität zu tun. Identitäten, die wir vermeintlich haben oder die uns zugeschrieben werden, stehen in direkter Verbindung mit unserer Rolle innerhalb der Gesellschaft. Es geht dabei stark um Zugehörigkeiten, die wir entweder selber gewählt haben oder denen wir zugeordnet werden, ob wir wollen oder nicht.

Kohlenberger spricht sich in sehr eindrücklicher Weise für ein solidarisches Miteinander aus: Verständlich und anhand repräsentativer Beispiele vermittelt sie relevante Forschungsergebnisse der letzten Jahre. In den Ausführungen wird ein besonderes Augenmerk auf jene Gruppen der Gesellschaft gelegt, die oft ausgeschlossen werden und zugleich selbst kaum zu Wort kommen: Migrantinnen und Migranten, Menschen mit Fluchterfahrung oder Schwarze und People of Colour. Judith Kohlenberger spricht die gesellschaftlichen Probleme, die sich aus der Ausgrenzung ebendieser Gruppen ergeben, offen an. Sie benennt deutlich die daraus resultierenden Ungerechtigkeiten – und deren besondere Schwere –,

hat, aber die im Essayband angesprochenen Aspekte schon lange davor durchaus problematische gesellschaftliche Phänomene dargestellt haben.

¹ Es ist wichtig zu betonen, dass sich die gesellschaftliche Situation im Zuge dieser Krise zwar noch deutlich verschärft

die durch die Pandemie noch weiter verschärft, aber auch sichtbarer wurden.

Stichwort Privilegien: Kohlenberger fordert zunächst dazu auf, Privilegien zu erkennen. Je nach sozialem Status, Zeit, Geld etc. unterscheiden sich (nicht nur) während der Corona-Krise Lebensrealitäten stark. Durch die weitreichenden Einschränkungen im täglichen Leben bis hin zu Lockdowns wurde das Ausmaß der Ungleichheit in Österreich noch viel deutlicher. Größe und Ausstattung des Wohnraums, die grundsätzliche Möglichkeit des Homeoffice oder zeitliche und finanzielle Ressourcen für Homeschooling – um nur einige Beispiele zu nennen – sind zu augenfälligen Aspekten der Ungleichheit geworden. Privilegien, die sich daraus ergeben, sollten laut Kohlenberger reflektiert und die unterschiedlichen Realitäten anerkannt werden, um in weiterer Folge kooperatives Verhalten überhaupt erst möglich zu machen. Die nötige Wahrnehmung von Privilegien reicht aber noch viel weiter und betrifft gerade auch die strukturelle Ebene: den Zugang zu hochwertiger Gesundheitsversorgung, Bildung oder zum Arbeitsmarkt, Reise- und Visa-freiheiten, Staatsangehörigkeit und die damit verbundenen Rechte ebenso wie Privilegien, die im Zusammenhang mit dem Merkmal Hautfarbe oder dem sozioökonomischen Stand zutage treten.

Im Verlauf des Textes streicht die Autorin immer wieder den gesellschaftlichen Nutzen eines inklusiver gedachten Wir hervor. Als eine Möglichkeit, um diese Inklusion tatsächlich umzusetzen, nennt Judith Kohlenberger *reject your privilege*. Dies sei als Zeichen der Solidarität zu verstehen, um ein anderes Miteinander möglich zu machen,

ein Zwischenschritt dahin, dass diese Privilegien allen hier lebenden Menschen zuteilwerden. Als weiteren Punkt, der auf den gesellschaftlichen Nutzen einer gleichberechtigteren Gesellschaft verweist, führt die Autorin den ganzheitlichen Vorteil der Inklusion an: Die Stärkung der Schwächsten in der Gesellschaft bewirke die Stärkung aller. Das Ende der Ausgrenzung und die daraus resultierende Reduktion von Ungleichheit begünstige eine sicherere und gesündere Welt, in der wir alle als Gemeinschaft zusammenleben.

Kohlenberger zeigt aber auch deutlich auf, dass dieser Prozess der Anpassung des bestehenden Wir, diese Öffnung, nicht ohne Wachstumsschmerzen auskommen wird. Diskussionen darüber müssen angestoßen und Konflikte offen ausgetragen werden. Diese Reibungen sind jedoch als Teil der Veränderungen anzusehen und damit ein gutes Zeichen. Als Beispiel für so einen Konflikt nennt die Autorin die Reaktionen auf den Erfolg von Mitgliedern bisher marginalisierter Gruppen. Sie nennt namentlich die Justizministerin Alma Zadiæ, die seit ihrer Angelobung großen Anfeindungen und Hass im Netz ausgesetzt ist. Diese Konflikte können unterschiedliche Lesarten erfahren: Sie können als Zeichen einer verstärkten Polarisierung innerhalb der Gesellschaft verstanden oder – wie Kohlenberger es postuliert – als „stechende Symptome des Ausverhandelns, Näherkommens und letztendlich Zusammenwachsens gelesen werden“.

Wir sind unterschiedlich, und es gibt keinen Grund, so zu tun, als wären wir es nicht. Stattdessen fordert Judith Kohlenberger in ihrem Essay dazu auf, unsere Unterschiede anzuerkennen

und das Wort zu ergreifen, wenn diese Unterschiede (Geschlecht, Herkunft, Religion usw.) zu ungerechtem und benachteiligendem Verhalten führen. Wir alle tragen Vorurteile in uns. Diese völlig zu negieren oder nicht wahrzunehmen, kann gefährlich sein. In diesem Zusammenhang verweist die Autorin insbesondere auf das Thema des strukturellen Rassismus. Sie begründet ihre Argumentation anhand anschaulicher Beispiele, wie etwa der durch Studien belegten Benachteiligung von Kindern aus migrantischen Familien im österreichischen Bildungssystem.

Im letzten Kapitel erklärt Kohlenberger, weshalb das Wir notwendig und unumgänglich ist. Erneut streicht sie die Wichtigkeit von sozialen Identitäten hervor und fordert den Kampf für Teilhabe und Partizipation aller. Gerade weil die heutige Gesellschaft so vielfäl-

tig und dynamisch ist, braucht es die Zugehörigkeit zu einem Wir, das kontinuierlich adaptiert wird. Eine Auseinandersetzung mit einem sich wandelnden Wir hat auch direkte Auswirkungen auf die empfundene Solidarität, weswegen ein tiefergehendes Verständnis für diesen Prozess und die einzelnen Mitglieder der Gesellschaft mit ihren jeweiligen Identitäten unbedingt nötig ist.

Der Essayband „Wir“ von Judith Kohlenberger ist eine Empfehlung an alle, die nach klaren Worten ohne Beschönigung suchen und gleichzeitig darin bestärkt werden möchten, dass ein größer gedachtes und inklusiveres Wir möglich ist. Aktuelle Unstimmigkeiten und zum Teil offen ausgetragene Konflikte in unserer Gesellschaft können bereits als Ausdruck dieses Wandels verstanden werden, auf dem Weg zu einem neuen, größeren Wir.

Elisa Priglinger

Armutskonferenz, Attac, Beigewum

Über 30 Autor:innen beleuchten, wie klimasoziale Politik eine grundlegende Verbesserung unseres Lebens schaffen kann. Sie diskutieren konkrete Maßnahmen, um eine sozial gerechte und ökologisch nachhaltige Gesellschaft zu gestalten. Die Bereiche umfassen nicht nur menschliche Grundbedürfnisse wie Gesundheit, Wohnen oder Ernährung. Auch Geschlechtergerechtigkeit, Inklusion, Pflege, Überreichtum und ein zukunftsfähiges Staatsbudget sind zentrale Themen des Buches.

Damit vereint *Klimasoziale Politik* Beiträge, die Wege aus der ökologischen und sozialen Sackgasse aufzeigen. Das Buch definiert grundsätzliche Begriffe, bildet verschiedene Zugänge ab und beschreibt nüchtern und ohne Alarmsismus sozial und ökologisch wünschenswerte politische Schritte.

Um die Klimakrise zu bewältigen, müssen wir vom Wollen ganz schnell ins Tun kommen. Denn was nützen die höchsten Ziele, wenn wir nicht genug tun, um sie auch zu erreichen. Ich bin mir sicher: Wenn wir alle an einem Strang ziehen, schaffen wir das auch.

Alexander Van der Bellen, Bundespräsident der Republik Österreich

Die Klimakrise ist die soziale Frage unserer Zeit. Klimapolitik, die Macht- und Eigentumsverhältnisse nicht im Blick hat, verschärft soziale Ungerechtigkeit, statt sie zu bekämpfen.

Barbara Blaha, Leiterin Momentum Institut

Autor:innen aus Zivilgesellschaft und Wissenschaft ergänzen einander in diesem Buch produktiv. Die Beiträge lassen uns nicht nur eine nachhaltige Zukunft herbeisehen, sondern erläutern auch weiche institutionellen Veränderungen sie ermöglichen.

Sigrid Stagl, Professorin der Ökonomie, Wirtschaftsuniversität Wien

bahoe books

ISBN 978-3-903290-65-5



Klimasoziale Politik

Eine gerechte und emissionsfreie Gesellschaft gestalten

bahoe books

Klimasoziale Politik

Herausgegeben von Armutskonferenz, Attac und Beigewum

WIRTSCHAFTSPOLITIK – STANDPUNKTE

Meinung, Position, Überzeugung.

Die digitale **Zeitschrift der Abteilung Wirtschaftspolitik** in der Wiener Arbeiterkammer behandelt Aspekte der Standortpolitik, des Wirtschaftsrechts, der Regulierung diverser Branchen und allgemeine wirtschaftspolitische Fragestellungen aus der Perspektive von ArbeitnehmerInnen.



Kostenlose Bestellung und alle Ausgaben unter:
wien.arbeiterkammer.at/wp-standpunkte



Wirtschaftspolitik-Standpunkte erscheint 4x jährlich und wird per E-Mail versendet.



twitter.com/wipol_akwien



facebook.com/wipolakwien

Wirtschaft&Umwelt

ZEITSCHRIFT FÜR UMWELTPOLITIK UND NACHHALTIGKEIT



Wir schreiben, was
Menschen & Umwelt
bewegt. In der Politik.
Im Betrieb. Im Leben.

Bestellen Sie sich Ihr
Gratis-Probeheft unter:
01/50165-12404 oder
wirtschaft.umwelt@ak-wien.at

Kostenloser PDF-Download
sowie alle Ausgaben unter:
www.ak-wien.at



www.arbeiterkammer.at

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

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

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

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

Heft 228	Judith Kohlenberger u.a.	Systemrelevant, aber unsichtbar: Arbeitsbedingungen migrantischer und geflüchteter Amazon- Zusteller*innen während der COVID-19-Pandemie, Oktober 2021
Heft 227	Johanna Neuhauser u.a.	Als ich diese Halle betreten habe, war ich wieder im Irak; Oktober 2021
Heft 226	Jana Schultheiß u.a.	AK-Wohlstandsbericht 2021, Oktober 2021
Heft 225	Tamara Premrov u.a.	Arbeit für alle? Kosten und Verteilungswirkung einer Jobgarantie für Langzeitbeschäftigungslose in Österreich, Juli 2021
Heft 224	Joachim Englisch u. a.	Implementing an International Effective Minimum Tax in the EU
Heft 223	Bernd Liedl u.a.	Einstellungen zum Sozialstaat im Verlauf der COVID-19 Pandemie Ergebnisse der AKCOVID Panel-Befragung
Heft 222	Nadia Steiber u.a.	Die Erwerbssituation und subjektive finanzielle Lage privater Haushalte im Verlauf der Pandemie Ergebnisse der AKCOVID Panel-Befragung
Heft 220	David Mayer u.a.	Die österreichische Schule der Nationalökonomie als politische Strömung
Heft 219	Alexander Schnabl u.a.	CO ₂ -relevante Besteuerung und Abgabenleistung der Sektoren in Österreich;
Heft 217	Verena Madner u.a.	Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen für Maßnahmen zur Steigerung von Versorgungssicherheit und Resilienz
Heft 216	Jan Grumiller u.a.	Increasing the resilience and security of supply of production post-COVID-19 – The Case of Medical and Pharmaceutical Products
Heft 215	Werner Raza u.a.	Assessing the opportunities and limits of a regionalization of economic activity
Heft 214	Constanze Fettmig u.a.	The role of energy providers in tackling energy poverty – a case study
Heft 213	Katharina Keil u.a.	Just Transition strategies for the Austrian and German automotive industry in the course of vehicle electrification
Heft 212	Laure-Anne Plumhans	Operationalizing Eco-Social Policies: A Mapping of Energy Poverty Measures in EU Member States
Heft 211	Nadia Steiber	Die COVID-19 Gesundheits- und Arbeitsmarktkrise und ihre Auswirkungen auf die Bevölkerung
Heft 210	Bernd Liedl u.a.	Einstellungen zum Sozialstaat in der COVID-19 Gesundheits- und Arbeitsmarktkrise
Heft 209	Gregor de Cillia u.a.	Datenmatching EU-SILC und HFCS; Erweiterung der Sozialberichterstattung um die Vermögensverteilung
Heft 208	Matthias Petutschnig	Aufkommenswirkungen einer steuerlich abzugsfähigen Eigenkapitalverzinsung
Heft 207	Stefan Humer u.a.	Ökosoziale Steuerreform: Aufkommens- und Verteilungswirkungen; Jänner 2021
Heft 206	Ines Heck u.a.	Vermögenskonzentration in Österreich – Ein Update auf Basis des HFCS 2017

