

# DER ÖFFENTLICHE SEKTOR THE PUBLIC SECTOR

Stadt privat?

IFIP-Jahrestagung 2013



IFIP-Jahrestagung 2013  
„Stadt privat?“  
Kommunal- und Finanzpolitik in Aufbruchzeiten“

Egon-Matzner-Preis für Sozioökonomie /  
Egon-Matzner-Award for Socio-Economics 2013

*Michael Rosenberger, Gerlinde Gutheil-Knopp-  
Kirchwald, Thomas Kostal, Michael Getzner,  
Thomas Tannheimer, Thomas Ritt, Ewald Nowotny*

*Wolfgang Blaas, Leonhard Dobusch, Jakob Kapeller,  
Alexander Lenger, Praniti Maini*

3 | 2013



“Der öffentliche Sektor - The Public Sector” ist eine Fachbereichszeitschrift des Fachbereichs für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik im Department für Raumplanung der Technischen Universität Wien.

Im „Öffentlichen Sektor“ werden aktuelle Forschungsergebnisse und „working papers“ der Fachbereichsmitglieder publiziert, ebenso erhalten zahlreiche Gastautoren hier eine Plattform zur Veröffentlichung thematisch passender Artikel. Besonders hervorzuheben ist, dass auch bedeutende Studierendenarbeiten publiziert werden. Von der Redaktion werden jederzeit gerne Manuskripte entgegengenommen und zur Veröffentlichung geprüft.

Die Themenbereiche des „Öffentlichen Sektors“ entsprechen insbesondere den Forschungsschwerpunkten des Fachbereichs:

- Finanzwissenschaft
- Infrastrukturökonomie und -politik
- Ressourcen- und Umweltökonomie
- Boden- und Immobilienökonomie
- Stadt- und Regionalökonomie
- Software- und Methodenentwicklung in Bezug auf die o.g. Forschungsfelder

„Der öffentliche Sektor“ möchte auch vorläufige Forschungsergebnisse einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich machen. Eine Publikation im “öffentlichen Sektor” steht keinesfalls einer späteren Veröffentlichung eines überarbeiteten Beitrags in einer internationalen peer-reviewed Fachzeitschrift im Wege.

## Impressum

### Eigentümer, Herausgeber und Verleger:

Fachbereich für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik,  
Department für Raumplanung der Technischen Universität Wien  
vertreten durch *Ass.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Johann Bröthaler*  
Resselgasse 5/2/2, A-1040 Wien, Tel. +43/1/58801-280321  
Email: ifip@tuwien.ac.at, Web: <http://www.ifip.tuwien.ac.at>

### Redaktion und für den Inhalt verantwortlich:

*Univ.-Ass. Dipl.-Ing. Dr. Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald*, c/o  
Fachbereich für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik,  
Department für Raumplanung der Technischen Universität Wien,  
Resselgasse 5/2/2, A-1040 Wien

### Layout und Bearbeitung:

*Univ.-Ass. Mag. Damir Zivkovic*, c/o Fachbereich für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, Department für Raumplanung der Technischen Universität Wien, Resselgasse 5/2/2, A-1040 Wien

### Druck:

Grafisches Zentrum HTU GmbH, Wiedner Hauptstraße 8-10,  
1040 Wien, Tel. +43/1/5863316

### 39. Jahrgang

#### Heft 3/2013, September 2013

### Abonnements:

*Rosalinde Pohl*, c/o Fachbereich für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, Department für Raumplanung der Technischen Universität Wien  
Resselgasse 5/2/2, A-1040 Wien, Tel. +43/1/58801-280321  
Email: ifip@tuwien.ac.at, Web: <http://www.ifip.tuwien.ac.at>

### Preis:

	Inland	Ausland
Einzelnummer	€ 5,50	€ 6,20
Doppelnummer	€ 10,50	€ 11,50
Jahres-Abo	€ 17,00	€ 19,20
Onlineabo	€ 12,00 pro Jahr	
Bibliothekslizenz	€ 60,00 pro Jahr	

PSK-Konto-Nr. 2.415.150

BLZ: 60000 (Österreichische Postsparkasse)

IBANAT766000000002415150

BICOPSKATWW

# Inhaltsverzeichnis

Editorial	4
<b>Stadt privat? Kommunal- und Finanzpolitik in Aufbruchszeiten (IFIP-Jahrestagung 2013)</b>	<b>5</b>
Stadtwachstum als Herausforderung für die Kommunal- und Finanzpolitik (Kommentiert von Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald)	
<i>Michael Rosenberger</i>	7
„Smarte“ Finanzpolitik für Österreichs Kommunen: Neue Politik auf bekannten Wegen (Kommentiert von Michael Getzner)	
<i>Thomas Kostal</i>	17
Rekommunalisierung – von der Tendenz zum Trend? (Kommentiert von Thomas Ritt)	
<i>Thomas Tannheimer</i>	23
Egon Matzner - Wissenschaftlicher und politischer Querdenker	
<i>Ewald Nowotny</i>	29
<b>Egon-Matzner-Preis für Sozioökonomie / Egon-Matzner-Award for Socio-Economics 2013</b>	<b>33</b>
Laudatio zur Verleihung des Egon-Matzner-Preises für Sozioökonomie 2013	
<i>Wolfgang Blaas</i>	35
Diskutieren statt Ignorieren: Eckpfeiler für interessierten Pluralismus in der Ökonomie	
<i>Leonhard Dobusch, Jakob Kapeller</i>	37
Gerechtigkeitsvorstellungen, Ordnungspolitik und Inklusion. Beiträge aus konflikttheoretischer und kulturökonomischer Perspektive	
<i>Alexander Lenger</i>	43
Building Social Capital through Microfinance: A Case Study of American India Foundation's Rickshaw Sangh Program	
<i>Praniti Maini</i>	47
Fotos	51
Die Autor/inn/en	54

---

## Editorial

Die vor Ihnen liegende Ausgabe 3/2013 des „Öffentlichen Sektors“ bietet eine Nachlese der IFIP-Jahrestagung 2013 zum Thema „Stadt privat? Kommunal- und Finanzpolitik in Aufbruchzeiten“, sowie Kurzfassungen der in diesem Jahr mit dem „Egon-Matzner-Preis für Sozioökonomie“ ausgezeichneten Arbeiten. In der Heftmitte, gleichsam als verbindendes Element, skizziert Ewald Nowotny in einem Rückblick mit zahlreichen Aktualitätsbezügen den „querdenkerisch“ geprägten Lebensweg seines langjährigen Weggefährten Egon Matzner. Dessen Tod jährt sich dieser Tage zum zehnten Mal. Die thematische Spannweite der Diskussionsbeiträge in dieser Ausgabe hätte Egon Matzner wohl gefallen.

Im ersten Beitrag regt Michael Rosenberger eine Zusammenschau von Stadtplanung und kommunaler Finanzpolitik an, die beide vor große Herausforderungen gestellt werden, wenn Stadtwachstum (in Bezug auf Bevölkerung, Wohnraumbedarf, Wirtschaftskraft und Finanzmittelausstattung) in unterschiedlichen Geschwindigkeiten passiert oder Qualitätsansprüche und Finanzierbarkeit zunehmend auseinanderklaffen. „Arte povera“ oder „sparsam = smart“ ist nur eine der andiskutierten Lösungsideen.

Für Thomas Kostal wiederum besteht eine „smarte“ Finanzpolitik für österreichische Gemeinden nicht so sehr in der Entwicklung neuer Ansätze, sondern vielmehr in der Umsetzung bereits gut belegter Reformvorschläge.

Keinen Re-Kommunalisierungstrend, dafür aber schlüssige Argumente für eine bürgerorientierte kommunale Leistungserbringung in der Daseinsvorsorge finden Tannheimer und Ritt.

Trotz unterschiedlicher Forschungsgegenstände, Zielsetzungen und methodischer Zugänge verbindet die drei mit dem

Egon-Matzner-Preis ausgezeichneten Arbeiten ihr jeweils spezifischer und äußerst fruchtbarer Versuch, Grenzen von Denkschulen oder Disziplinen zu überschreiten.

Im wirtschafts- und wissenschaftstheoretischen Beitrag von Dobusch/Kapeller wird der sogenannte „interessierte Pluralismus“ verschiedener ökonomischer Schulen zum Meta-Paradigma erklärt, das allein der Komplexität der Realität Rechnung tragen könne. Integration, Arbeitsteilung und Diversifikation sind hier keine tagespolitischen Schlagworte, sondern Strategien zum Theorievergleich verschiedener ökonomischer Paradigmen.

Auch Lenger geht es um Integration, und zwar von ordnungsökonomischen, konflikttheoretischen und soziologischen Ansätzen. Er legt dar, weshalb die soziale Einbettung von Wirtschaftsakteuren systematisch zu berücksichtigen sei, will man eine sowohl effiziente, als auch gerechte (und damit auch eine alle inkludierende) Wirtschaftsordnung erreichen.

Soziale Einbettung ist schließlich auch das Bindeglied zum letzten Beitrag von Praniti Maini. Am Beispiel einer indischen Fallstudie über gruppengestützte (d.h. mit Sozialkapital besicherte) Mikrokredite zeigt sie, dass der Einsatz von Sozialkapital nicht nur Armut bekämpfen und zu ökonomischer Eigenständigkeit führen kann, sondern umgekehrt selbst auch wieder zusätzliches Sozialkapital entstehen lässt, etwa in Form von Vertrauensbildung, Information, Kommunikation und sozialer Inklusion.

Möge auch dieses Heft zum Informationsgewinn und Gedankenaustausch anregen und dadurch ein kleines Stück soziales und kulturelles Kapital bilden!

*Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald*

# Stadt privat?

## Kommunal- und Finanzpolitik in Aufbruchszeiten

IFIP-Jahrestagung 2013 am 6. 6. 2013 an der TU Wien

Die Siedlungs- und Wirtschaftsräume wurden in den letzten Jahrzehnten einer verstärkten Umstrukturierung unterworfen, ein Ende ist kaum abzusehen. Einerseits werden viele Regionen in die Peripherie abgedrängt. Andererseits wachsen die meisten europäischen Städte rasant. Deren Wirtschaft konzentriert und spezialisiert sich und auch die sonstigen Aktivitäten verdichten sich immer mehr.

Mit den räumlichen, demografischen und wirtschaftlichen Veränderungen hat sich auch die Rolle des Staates und der Kommunen (Städte) gewandelt - von deren prägender Vorherrschaft in der Finanz- und Kommunalpolitik über den Abbau staatlicher Verantwortung durch Ausgliederungen und neo-liberale Privatisierungen vieler vormals staatlicher Aufgaben zu einer kürzlich wieder stärkeren Rolle des öffentlichen Sektors.

Bedingt durch manche Fehlschläge von Privatisierungen - z. B. von Verkehrs-, Ver- und Entsorgungsnetzen - werden Infrastrukturen wieder verstärkt re-kommunalisiert und öffentlich bereitgestellt, um Versorgungssicherheit und Leistbarkeit (wieder) herzustellen. Neue Anforderungen aus Sicht der Nachhaltigkeit führen auch zu einer neuen Diskussion über „smarte“ Finanz- und Kommunalpolitiken.

Vor diesem Hintergrund wurde bei der IFIP-Jahrestagung 2013 diskutiert, welche Anforderungen sich an die Kommunal- und Finanzpolitik aus Sicht der Stadtplanung durch Stadtwachstum ergeben, wie eine „smarte“ Finanzpolitik in Zukunft aussehen könnte, und wie Infrastrukturen effizient, ökologisch verträglich und gerecht bereit gestellt werden könnten.

## Egon Matzner (1938 - 2003)

Im Jahr 2013 jährt sich Egon Matzners Tod zum 10. Mal. Für uns ist dies Anlass, seiner und seinem Wirken zu gedenken. Egon Matzner hat als erster Professor und Institutsvorstand des damaligen, 1972 gegründeten Instituts für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik (IFIP) sowohl dessen wissenschaftliche Ausrichtung als auch die Studienrichtung Raumplanung wesentlich gestaltet. Egon Matzner war durch seine wissenschaftliche, aber auch politische Arbeit weit über die Technische Universität und Wien hinaus bekannt.



# Stadtwachstum als Herausforderung für die Kommunal- und Finanzpolitik

Michael Rosenberger

Der Beitrag von M. Rosenberger wird in Form der Vortragsfolien zusammengefasst.

## Inhalt



Teil 1:  
Anforderungen

Teil 2:  
Auswirkungen auf die Kommunal- und Finanzpolitik  
aus Sicht der Stadtentwicklung Wiens

## Anforderungen durch Wachstum

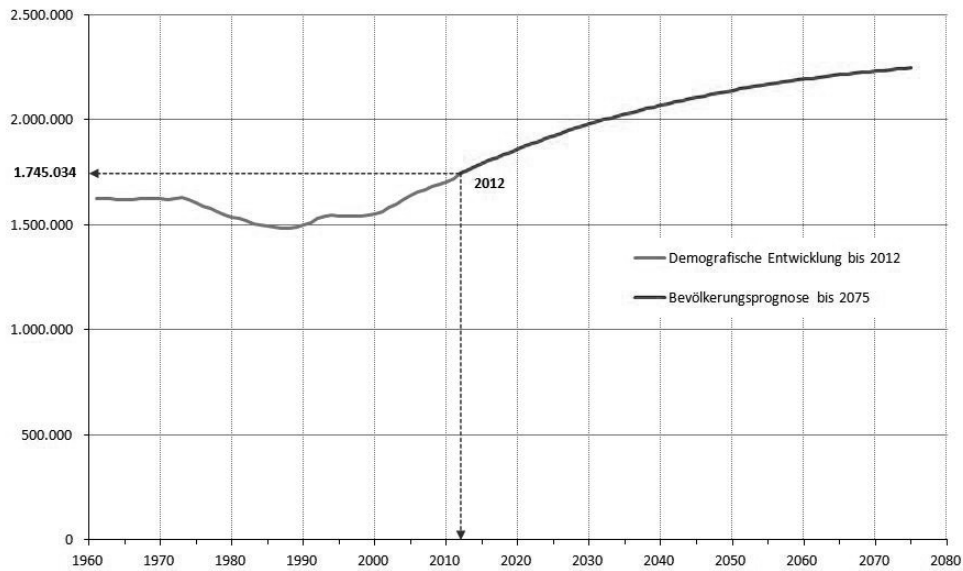


- **Bevölkerungszahl und Wohnraumbedarf steigen**  
(rd. 1 Mio. m<sup>2</sup> BGF pro Jahr)
- **Der Standort Wien wird bedeutender und übernimmt neue Funktionen (?)**  
(EU-Osterweiterung, ESPON „European engine“)
- **Neue Arbeitsplätze**
- **Kinderbetreuung und Pflichtschulen**  
33 große Campusschulen à 30 Mio. € bis 2025; Finanzierung, Organisation Neubau bzw. Erweiterungen und Betrieb
- **Mehr Hochbetagte und Pflegebedürftige**
- **Hohe Integrationsleistung erforderlich**
- **Mehr Fahrten im ÖPNV**
- **Mehr Nutzung des öffentlichen Raums**

## Bevölkerungsentwicklung Wien

**Wien!**  
**voraus**  
Stadtentwicklung

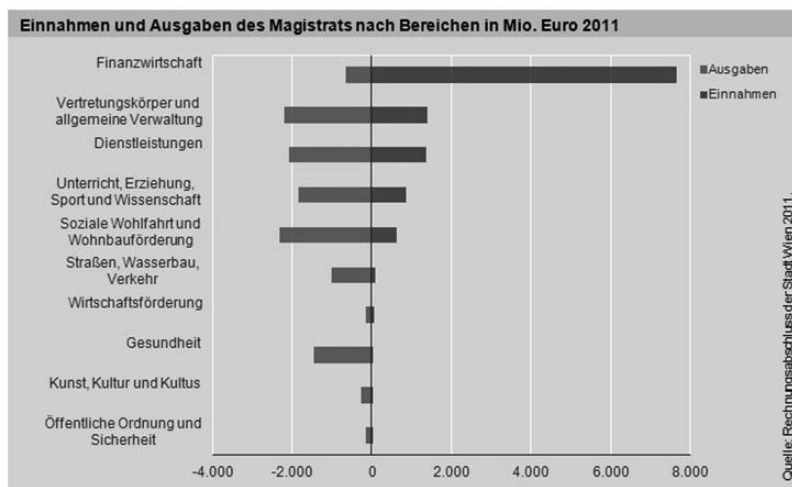
StADt+Wien



## Ausgaben der Stadt Wien

**Wien!**  
**voraus**  
Stadtentwicklung

StADt+Wien

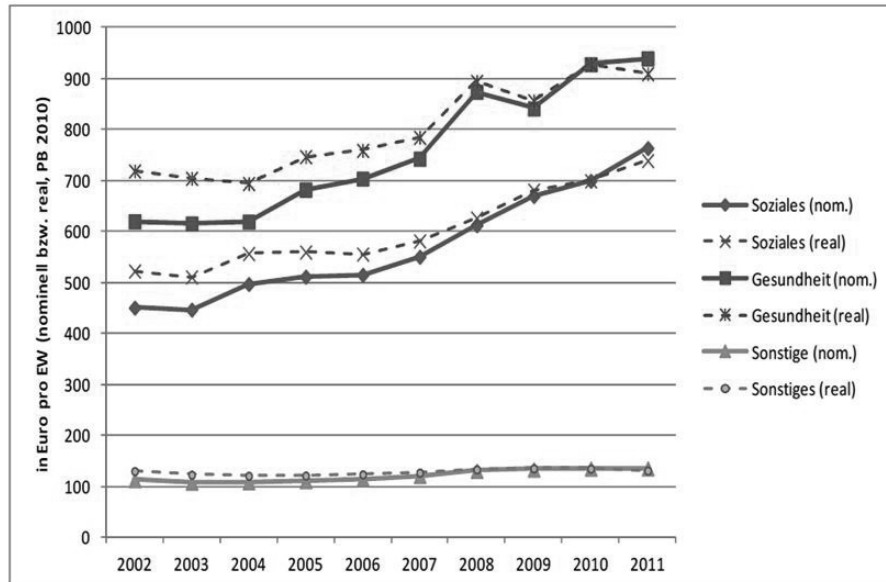




## Entwicklung Ausgaben für Gesundheit und Soziales

**Wien!**  
**voraus**  
Stadtentwicklung

StoDt+Wien

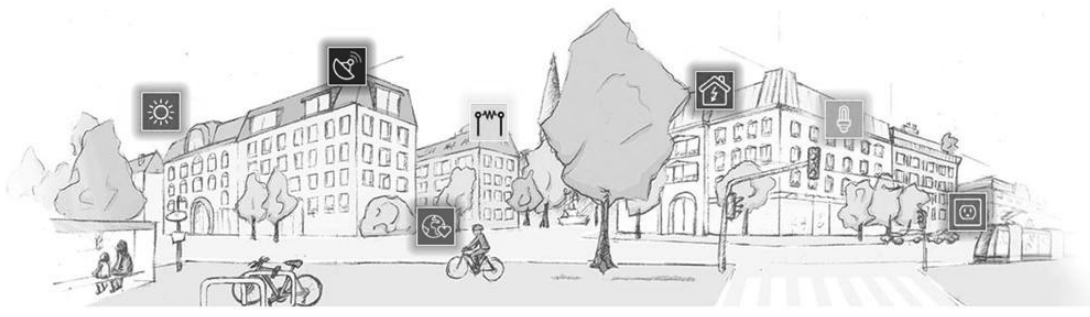


Quelle: Rechnungsabschlüsse Wien 2002–2011; eigene Berechnungen (IFIP/TU Wien und WIFO), Mai 2013.

## Anforderungen durch den Wandel zu einer postfossilen Gesellschaft

**Wien!**  
**voraus**  
Stadtentwicklung

StoDt+Wien



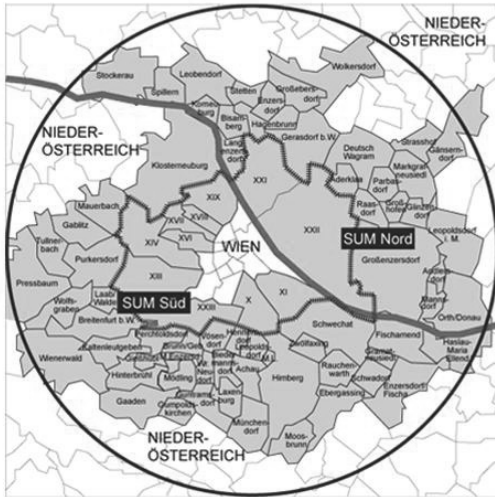
- Umbau des gesamten Infrastruktursystems
- Generelles Ende billiger Rohstoffe und Energieträger und damit „einfacher“ Lösungen

## Wien als Kernstadt eines Metropolraums

**Wien!**  
**voraus**  
Stadtentwicklung

StadDt+Wien

- Lokal orientierte Systeme auf regionale Systeme umstellen
- Leistungen für eine Metropolregion bereitstellen



## Wiener Volksbefragung 2013

**Wien!**  
**voraus**  
Stadtentwicklung

StadDt+Wien

### Frage:

Die kommunalen Betriebe bieten der Wiener Bevölkerung wichtige Dienstleistungen. Zum Beispiel Wasser, Kanal, Müllabfuhr, Energie, Spitäler, Gemeindewohnbauten und öffentliche Verkehrsmittel.

Sind Sie dafür, dass diese Betriebe vor einer Privatisierung geschützt werden?

Ja: **87,17 %** (338.754)

Nein: **12,83 %** (49.851)





Vieles am Ärger über die Mieten in den großen Städten ist das Resultat naiver Ansprüche: Gewünscht werden große Wohnungen in kleinräumigen Quartieren, die nah an Job- und Freizeitangeboten mit Weltstadtniveau liegen und punkto Ruhe und Bauvolumen mittelalterlichen Kleinstädten gleichen. Solche Träume lassen sich in einer Marktwirtschaft nicht zum Preis von Arbeiterwohnungen erfüllen, vor allem nicht in Zeiten zunehmender Bevölkerung aufgrund des Wirtschaftswachstums.

*(Davide Scruzzi in der NZZ 16.5.2013)*

## Weitere Herausforderungen



- Globale Wirtschaft, Standortwettbewerb
- Veränderungen in der Arbeitswelt
- BIP Wachstum als Ausweg am Ende?
- Anspruch Lebensqualität
- Umweltgefährdung, Klimawandelanpassung
- Steuerung räumlicher Prozesse
- Mobilitätsansprüche erfüllen
- Digitale Welt/Kommunikationstechnologie
- Bildung, Arbeitskräftepotenzial
- Forschung, Innovation, Anwendung
- Governance, Beteiligung

## Fazit



Wachstum kostet, und gleichzeitig auch eine Reihe anderer Phänomene in der Stadtentwicklung.

Das erfordert Umstellungen bzw. die Suche nach entsprechenden Finanzierungsmechanismen

## Zu teuer, was tun?



### Sparsamer

- Effizientere Bauformen (mehr Dichte, weniger Erschließung, Gesamtkostenbetrachtung...)
- Billigere Ausführung (arte povera, weniger Garagen, sparsamere Straßenquerschnitte, weniger Komfort, weniger Spielräume, Wildnis statt Park,...)
- Kleinere Wohnungen („smart Wohnungen“)
- Kostenwahrheit
- Draufsetzen statt Neubaugebiete
- Projektgesellschaft macht's billiger; PPP
- Größenvorteile, Kooperation

## Zu teuer, was tun?



### **Kosten überwälzen**

- Infrastrukturbeiträge einheben
- Bereitstellung von Leistungen durch Projektträger
- Höhere Einnahmen, z.B. höhere Erlöse im frei finanzierten Bereich; höhere Mieten durch unterschiedliche Förderschienen (Bsp. Hamburg)
- Aufgabenkritik öff. Leistungen; private Beteiligung an Aufgaben

### **Mehr öffentliches Budget vorsehen**

- Günstiges Zinsniveau nutzen
- Bodenmehrwertabschöpfung
- Steuern u. Abgaben anpassen

### **Rentierlich Investieren – Stadtentwicklung mit „Gewinnabsicht“**

## Zu teuer, was tun?



### **Governance Instrumente**

- Steuern statt rudern
- Neue Akteure und Aktivitäten zulassen, beteiligen, ermutigen
- Strukturen außerhalb der Verwaltung schaffen
- Verstärkte Kooperation mit Akteuren außerhalb der Verwaltung
- Regulierungsvereinfachung

# Stadtwachstum als Herausforderung für die Kommunal- und Finanzpolitik

*Kommentar von Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald zum Vortrag von Michael Rosenberger*

Vielen Dank. Ich denke, wir haben in diesem Vortrag einen sehr guten Überblick bekommen über die Herausforderungen einer wachsenden Stadt – und auch einige Ideen gehört, wie man auf diese Herausforderungen antworten könnte – vielleicht bewusst noch offen formuliert, um die Diskussion anzuregen. Ich möchte nun manches davon nochmal aufgreifen und möglicherweise auch etwas provokant zuspitzen.

Zunächst: Dass Wien wächst, hat sich mittlerweile wirklich herumgesprochen, und zwar, was vielleicht noch immer nicht so bekannt ist, nicht nur aufgrund der Zuwanderung, sondern auch aufgrund einer positiven Geburtenbilanz. Als Folge dessen steigen nicht nur die Einwohnerzahl, sondern auch die wirtschaftliche Nachfrage und insbesondere der Bedarf an Wohnflächen, Kinderbetreuungseinrichtungen und all dem, was zuvor erwähnt wurde.

Eigentlich müsste man sich nun fragen: Warum ist denn Wachstum so ein Problem für Planer oder Ökonomen? Wurden diese beiden Disziplinen nicht im letzten Jahrzehnt genau deswegen gescholten, weil sie angeblich „blind“ einem Wachstumsparadigma folgen – nur mit Wachstum umgehen können und, genau umgekehrt, die Schrumpfung von Städten, Regionen oder Volkswirtschaften die problematische Herausforderung sei, die die Planung erst „lernen müsse“? Philipp Oswald sprach von einer „Inkompatibilität der Instrumente mit Schrumpfung“, und Hartmut Häußermann sagte: „Wenn das Wachstum ausbleibt, ist Entwicklung nur noch Verlust und Katastrophe“.

Planer sollten also wissen, wie mit Wachstum umzugehen sei. Anscheinend ist es aber nicht ganz so einfach. Auch Wachstum, wo wir vielleicht bessere Instrumente haben, ist schwierig. Im Vortrag wurden einige Punkte angesprochen, weshalb dies so sein könnte.

Einer davon war der Konflikt zwischen Ansprüchen und Leistbarkeit. Hohe Ansprüche (quantitativ, qualitativ, sozial, smart,...) versus einer beschränkten Leistbarkeit – sowohl in Bezug auf die Stadt (die Stadt kann sich nicht alles leisten), als auch in Bezug auf die einzelne Person, den Bürger oder die Bürgerin. Diese Diskussion haben wir aktuell ganz intensiv beim geförderten Wohnbau, wo immer wieder gefragt wird: Können wir nicht runter mit bautechnischen Standards, mit Barrierefreiheit, Garagen und sonstigen Standards, um die Leistbarkeit zu erhöhen?; aber auch im öffentlichen Verkehr oder beim Freiraum (Stichwort: Wildnis statt gestalteter Park).

Das zweite, was mir genauso interessant erscheint, ist, dass sich Wachstum anscheinend nicht mehr selbst finanziert. Wachstum ist kein Selbstläufer mehr, möglicherweise weil unterschiedliche Komponenten des Wachstums unterschied-

lich schnell wachsen und vielleicht nicht einmal in allen Bereichen ein Wachstum besteht. Konkret: Bevölkerung, Bruttoregionalprodukt, Produktivität und Arbeitsplätze wachsen ganz unterschiedlich schnell. Und teilweise haben wir es mit einem „jobless growth“ zu tun, d.h. wir haben noch ein gewisses Wirtschaftswachstum, aber wir haben nicht mehr das gleiche Wachstum an Arbeitsplätzen und schon gar nicht mehr dahinter ein entsprechendes Wachstum an Steuereinnahmen und budgetärem Spielraum.

Die Frage ist – und das möchte ich hier als These formulieren – ob wir diese unterschiedlichen Geschwindigkeiten des Wachstums als eine neue Form der Entkopplung bezeichnen könnten.

Entkopplung – oder Decoupling – war lange Zeit ein fester Begriff in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion.

- Zunächst, in den 90er Jahren ging es um Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Umweltschädigung bzw. CO<sub>2</sub>-Emissionen. Es gab Schwerpunktprogramme der UNO und der OECD („decoupling the link between environmental bads and economic goods“) mit dem Ziel, diese Komponenten voneinander zu entkoppeln.
- Anschließend: Versuche einer Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Energieverbrauch, oder auch, in anderem Kontext, Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Verkehrsnachfrage (dies ist u.a. auch in der Europa 2020-Strategie festgelegt) – jeweils mit bisher höchst unterschiedlichen Erfolgen.
- Schließlich die Diskussion um „Decoupling“ und „Unbundling“ in der netzgebundenen Infrastruktur

Meine Frage wäre nun: Sind wir nun an einem neuen Punkt der Entkopplung angelangt, wo genau diese zum Problem wird? Wo wir ein städtisches Wachstum haben, eine dynamische Zunahme von Bevölkerung und Flächenverbrauch, diese aber in gewissem Maße entkoppelt ist von Wirtschaftswachstum und insbesondere dem Wachstum an Arbeitsplätzen und der kommunalen Finanzmittelausstattung? Dies kann verbunden werden mit der Frage, ob Stadtwachstum unter solchen Umständen überhaupt möglich ist, entkoppelt von Schuldenwachstum der öffentlichen Hand, oder ob wir Wege suchen müssen, um wieder zu einer stärkeren Kopplung der einzelnen Bereiche zu kommen.

In diesem Zusammenhang wurden im zweiten Vortragsteil einige Lösungsansätze angeführt. Ich erweitere diese nun um ein paar Anregungen, die ich zusammenfassen möchte

mit „die Verantwortung auf breitere Basis stellen“. Hier lassen sich drei Ebenen unterscheiden, sie beziehen sich auf die Kosten- und Steuerungsverantwortung:

1. Funktionelle Basis: Ist es noch an der Zeit oder ist es zu hinterfragen, ob wirklich die Hauptfinanzierungslast für die verschiedenen Bereiche von Stadtwachstum und Infrastruktur großteils über die Besteuerung jenes Bereichs erfolgen soll, der, wie sich gezeigt hat, momentan am schwächsten wächst, nämlich über die Arbeitsleistung, die Arbeitsplätze?
2. Personell/räumliche Basis: Einbeziehung jener, die von Infrastruktur und Planungsleistungen profitieren (angesprochen wurden Infrastrukturbeiträge, was schon intensiv genützt wird, es aber noch Optimierungspotenzial gibt; weitere Instrumente wären Planwertabschöpfung oder Vertragsraumordnung – letztere ist ja in Wien als einzigem Bundesland noch nicht umgesetzt) Erwähnt wurden regionale Lösungen, wo das Stadtumland sich beteiligt, mitfinanziert und Mitverantwortung trägt für öffentliche Leistungen. Und wenn man es nicht nur auf die Mitfinanzierung bezieht, sondern auch auf die personelle bzw. institutionelle Steuerungsverantwortung, dann kommen die zuletzt angesprochenen Punkte ins Spiel: Aufgabenteilung mit privaten oder semi-öffentlichen Trägern (Stichworte PPP - Public Private Partnership und PCP - Public citizen partnership). Genannt wurden als Beispiele Privatstraßen oder Urban Gardening – Projekte.
3. Zuletzt die zeitliche Komponente: Mir ist aufgefallen, dass in sehr vielen Bereichen, ob das nun Stadtplanung ist (in Bezug auf neue Instrumente wie Mehrwertabschöpfung), Wohnungspolitik oder ganz andere Felder – ich nenne hier beispielsweise Beschäftigungsverhältnisse oder Pensionsreform – ein Ungleichgewicht besteht zwischen der Behandlung der neu Eintretenden (denen, die erstmals eine Baulandwidmung erhalten, die sich erstmals Wohnraum schaffen oder die erstmals in den Arbeitsmarkt eintreten) und jener Mehrheit, die sich auf eine bestehende Situation, ältere Verträge oder wohlerworbene Rechte berufen können. Es scheint, dass innovative und notwendige Vorschläge zur Finanzierungsreform (ob in der Raumplanung oder bei Pensionen) bisher meist die „Neuen“ überproportional treffen, und ich denke, es wäre an der Zeit, anzudiskutieren, ob nicht auch eine zeitliche Ausweitung einer Mit(finanzierungs-)verantwortung möglich wäre.

Zuletzt, und das wäre schon eine Frage für die Diskussion und eine Überleitung zum nächsten Vortrag: Was ist jetzt smart? Ist smart das neue „nachhaltig“, mit einer etwas höheren Technologieaffinität? Sind smarte Lösungen sparsamer (kleinere Wohnungen, Wildnis statt Park)? Ist es smart, Kosten abzuwälzen und Mitfinanzierer zu suchen, oder ist es smart, zu versuchen, die Finanzierungsleistungsfähigkeit der öffentlichen Hand zu erhöhen? Ich lade Sie ein, die angesprochenen Optionen zu diskutieren und/oder in Zweifel zu ziehen.





# „Smarte“ Finanzpolitik für Österreichs Kommunen: Neue Politik auf bekannten Wegen

*Thomas Kostal*

## 1. Einleitung

Das Attribut „smart“ hat mittlerweile in vielen Bereichen Einzug gehalten, auch in der Politik. Zumeist sind damit Konzepte gemeint, die letztlich dem Bürger langfristig Nutzen stiften sollen. Beispielsweise verbirgt sich hinter dem Begriff „Smart City“ die Vision einer intelligenten Stadt, die die Lebensqualität der Bürger langfristig sicherstellen soll (Magistrat der Stadt Wien 2013, [www](#)). Es geht also nicht um neue Ziele als vielmehr um neue Wege diese zu erreichen. Oftmals sind diese Wege aber nicht unbekannt, sondern nur noch nicht beschränkt worden.

Auch für eine „smarte“ Finanzpolitik gilt: Die Ziele sind längst evident. Das übergeordnete Ziel ist nach wie vor das Wohl der Bürger langfristig zu sichern, im ökonomischen Sinn die Wohlfahrt zu maximieren. Dafür sind zahlreiche, teils widersprüchliche Wege der Finanzpolitik bekannt, jedoch wurden in der Praxis bisher nur wenige (teilweise) beschränkt.

Im Folgenden sollen die wichtigsten vorliegenden Erkenntnisse bzw. Empfehlungen aufgezeigt und aus dem Vergleich mit der aktuellen kommunalen finanzpolitischen Praxis Reformvorschläge für Österreich abgeleitet werden. Wieweit das zu einer „smarten“ kommunalen Finanzpolitik führt sei dahingestellt. „Klug“ wäre es jedenfalls.

## 2. Finanzpolitische Zieldimensionen

Wie für den Zentralstaat eignen sich auch für die Strukturierung der kommunalen Finanzpolitik die Musgrave'schen Zieldimensionen Allokation, Distribution und Stabilisierung sowie die daraus abzuleitenden und intern zu konkretisierenden Ziele der Sicherstellung ausreichender Einnahmen für eine effiziente (kommunale) Leistungserstellung. Wesentlich dabei ist, dass über eine kurz- bzw. mittelfristige Zieloptimierung hinaus auch langfristige Aspekte beachtet werden (Nachhaltigkeit in der Zielerreichung).

## 3. Finanzpolitische Empfehlungen

Bei den Gemeinden betrifft das Allokationsziel im Wesentlichen das Angebot an kommunalen Leistungen, v.a. Daseins-

vorsorgeleistungen. Ziel ist es, diese Leistungen effizient, d.h. im gesellschaftlich erwünschten Ausmaß anzubieten. Eine zentrale Rolle spielt dabei die Gemeindeautonomie.

Zur Erfassung der lokalen Präferenzen bieten sich auch direkt-demokratische Instrumente an. Ihr wohlfahrtssteigernder Einfluss hängt jedoch entscheidend von der Form des Föderalismus ab (Wettbewerbs- vs. kooperativer Föderalismus). Während für die Schweiz direkt demokratische Instrumente überwiegend positiv beurteilt werden (bspw. Kirchgässner 2002), trifft dies für Deutschland nicht zu (Asatryan et al. 2013). Die Durchbrechung des Prinzips der (lokalen) fiskalischen Äquivalenz verhindert offensichtlich die günstigen Wirkungen direkt-demokratischer Instrumente („Common Pool“-Problem).

Neben dem allokativen Aspekt haben kommunale Daseinsvorsorgeleistungen auch eine verteilungspolitische Dimension. Sie greifen unmittelbar in Lebensumstände der lokalen Bevölkerung ein.

Im Bereich der Stabilisierungsaufgaben sollten sich Gemeinden v.a. auf langfristige Aspekte konzentrieren. Jedenfalls ist auf eine „zukunftsorientierte“ Ausgestaltung der Ausgabenstruktur zu achten.

Hinsichtlich der abgeleiteten Ziele sollten die (laufenden) Gesamteinnahmen ausreichen um die Gemeinden in die Lage zu versetzen, langfristig ausgeglichen zu budgetieren. Der Großteil der Einnahmen sollte - zur Vermeidung von Fiskalillusion - durch eigene Steuern gedeckt sein.

Neben den grundlegenden Anforderungen an ein rationales Steuersystem (Netto-Ergiebigkeit und finanzpolitische Zielorientierung) sollten kommunale Steuern jedenfalls einen örtlichen Bezug haben sowie spürbar, beweglich, verteilungsneutral, konjunkturneutral und wachstumsreagibel sein (Landsberg et al. 2010).

Die restliche Finanzierung sollte über einen funktionierenden Finanzausgleich erfolgen (aufgabenorientiert zur Berücksichtigung von Sonderlasten und durch ungebundene Zuweisungen zum horizontalen Ausgleich und zur Internalisierung externer Effekte).

Eine Schuldenaufnahme sollte stets mit der einzelwirtschaftlichen Rentabilität kommunaler Projekte begründet werden (vorwiegend für wachstumsrelevante kommunale Infrastruktur). In Kombination mit eigennutzorientierten Kom-

munalpolitikern ist die Gefahr einer Schuldenillusion nicht zu unterschätzen. Ein (zu) hoher Schuldenstand führt jedenfalls zur Einschränkung des finanzpolitischen Spielraums und damit der Möglichkeiten einer „smarten“ Ausgabenpolitik.

## 4. Kommunale Finanzpolitik in Österreich

Die Grundlage kommunaler Finanzpolitik ist die kommunale Selbstverwaltung und die lokale Demokratie. Auf Basis einer grundsätzlich repräsentativen Demokratie sind in Österreich auf kommunaler Ebene auch direkt-demokratische Instrumente vorgesehen. Volksbefragungen gibt es in allen Bundesländern, Volksabstimmungen in allen Bundesländern außer Nieder- und Oberösterreich sowie Tirol. Am stärksten ausgebaut sind die direkt-demokratischen Instrumente im Burgenland und in Vorarlberg.

Wie Dolezal und Poier (2012) zeigen, ist erst ab den 1990er Jahren eine nennenswerte Anzahl direkt-demokratischer Entscheidungen in Österreichs Gemeinden feststellbar; die absolute Anzahl ist jedoch nach wie vor sehr gering (2010 34 Referenden). Nicht überraschend finden sich die meisten Referenden in Vorarlberg und Burgenland. Größere Gemeinden tendieren ebenfalls eher zum Einsatz direkt-demokratischer Instrumente.

Hinsichtlich der Aufgabenstruktur zeigen sich Österreichs Gemeinden heterogen. U.a. entscheidet die Gemeindegröße über Anzahl und Art der Aufgaben. Dabei kann zwischen (hoheitlichen) Pflichtaufgaben und (privatwirtschaftlichen) „freiwilligen“ Aufgaben unterschieden werden. Umfangmäßig dominieren die „freiwilligen“ Aufgaben. Enger werden die Finanzierungsspielräume gehen in der Regel zu Lasten der letztgenannten Aufgaben, v.a. der Investitionen in den Bereichen Schul- und Straßenbau sowie Wasserver- und Abwasserentsorgung.

Im Widerspruch zur kommunalen Selbstverwaltung steht der hohe Anteil an fremdbestimmten Ausgaben. In immer höherem Ausmaß fließen Ausgaben in Transfers an die Länder bzw. sind Ausgaben für nicht selbst bestimmte Aufgaben zu tätigen. Krankenanstalten- und Sozialhilfeumlagen binden immer mehr Mittel in den Gemeindehaushalten. Die Einführung des Gratiskindergartens hat die Gemeindehaushalte zusätzlich belastet. Damit bleiben kaum Mittel für (notwendige) kommunale Investitionen.

Gemäß Finanz-Verfassungsgesetz steht den Gemeinden ein freies Beschlussrecht zur Erhebung von Abgaben zu. Dieses Recht entwickelt in der Praxis aber kaum eine finanziell relevante Bedeutung. Dementsprechend beschränkt sich die Autonomie auf der Einnahmenseite auf die Gebührenhaushalte und die Gemeinden sind in hohem Maße finanziell von Bund und Ländern abhängig (Anteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben und Transfers). Der Anteil an eigenen kommunalen Steuern ist gering und rückläufig (2011 18 %) (Statistik Austria 2012). Aber selbst bei den eigenen Steuern bestehen für die Gemeinden kaum Steuerungsmöglichkeiten. Eine aktive Finanzpolitik ist damit erheblich eingeschränkt und begünstigt ein prozyklisches Verhalten im Konjunkturverlauf.

Die steigende (fremdbestimmte) Ausgabenbelastung gemeinsam mit der geringen Einnahmenautonomie führt zu einem sukzessive sinkenden finanziellen Spielraum der Gemeinden. Während die Ertragsanteile zwischen 2007 und 2011 lediglich um 3,3 % pro Jahr zunehmen, erhöhen sich die Transfers an andere öffentliche Rechtsträger um 6,1 % jährlich (Biwald und Rossmann 2012).

Erheblich wird der finanzielle Spielraum der Kommunen durch den zunehmend negativen Transfersaldo mit den Ländern eingeschränkt. Mehr als ein Drittel der kommunalen Ertragsanteile wird von den Ländern abgeschöpft. Gleichzeitig wirkt das Transfersystem stark umverteilsend, von den finanzstarken und großen zu den finanzschwachen und kleinen Gemeinden. Durch die Berechnung der Umlagen vorwiegend auf Basis der kommunalen Finanzkraft in Kombination mit der Vergabepaxis der Bedarfszuweisungsmittel kommt es zu einer deutlichen finanziellen Überkompensation (KDZ 2013).

Österreichweit sind derzeit etwa 25 % der Gemeinden (in Oberösterreich waren es 2010 zwei Drittel, Biwald und Rossmann 2012) so genannte Abgangsgemeinden mit einem negativen Ergebnis im ordentlichen Haushalt (Kommunalkredit 2012).

Auch wenn die aktuelle Belastung der Gemeinden durch die Verschuldung nicht unerheblich ist (Schuldendienst-Ausgabenquote 7,2 %), schlagen sich die zunehmend enger werdenden Finanzierungsspielräume kaum in einer weiteren Neuverschuldung nieder. Das Maastricht-Defizit der Gemeinden (ohne Wien) weist für 2011 und 2012 nach geringen Defiziten in den Vorjahren wieder Überschüsse auf (Statistik Austria 2012). Die Schuldenbremse, die ab 2017 ein maximales strukturelles Defizit von 0,1 % des BIP gemeinsam für die Länder und Gemeinden vorsieht, sollte daher keine weitere Einschränkung für die kommunale Finanzpolitik bedeuten.

## 5. Finanzpolitische Reformvorschläge für Österreichs Gemeinden

Eine Gegenüberstellung der „smarten“ finanzpolitischen Empfehlungen und der finanzpolitischen Rahmenbedingungen für die bzw. der aktuellen finanzwirtschaftlichen Entwicklung der österreichischen Gemeinden lässt einigen Handlungsbedarf hinsichtlich der Rahmenbedingungen, der Gemeindestruktur und der unmittelbaren Umsetzung kommunaler Finanzpolitik erkennen.

### *Rahmenbedingungen*

Der größte Mangel bzw. das größte Hindernis für die Umsetzung einer wirksamen Finanzpolitik dürfte nach wie vor in den Rahmenbedingungen liegen.

- Vordringlich sind Maßnahmen, die die Gemeindeautonomie stärken, sowohl auf der Ausgaben- (stärkere Orientierung des Leistungsangebotes an den lokalen Präferenzen sowie Reduzierung der vorgegebenen „Pflichtaufgaben“) als auch auf Einnahmenseite (Erhöhung der eigenen Einnahmen-

- basis bei gleichzeitiger Reduzierung v.a. zweckgebundener Transfers).
- Eine stärkere Gemeindeautonomie sollte über eine Steigerung des kommunalen Wettbewerbs und einer Stärkung der (lokalen) fiskalischen Äquivalenz auch positive Effekte auf die Effizienz der Leistungserstellung haben.
  - Für die Steigerung der Steuerautonomie bietet sich v.a. eine Ausweitung des Hebesatzrechtes an (bspw. bei der Kommunalsteuer) oder die Reform der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer (Einheitswerte).
  - Weitergehende Reformvorschläge gehen in die Richtung einer lokalen (proportionalen) „Bürgersteuer“, kommunaler Zuschläge auf die Einkommensteuer (Landsberg et al. 2010) oder einer Umwandlung der Kommunalsteuer in eine Wertschöpfungssteuer.
  - Die verbleibende Finanzierungslücke sollte über einen aufgabenorientierten Finanzausgleich geschlossen werden. Als Basis sollten Indikatoren dienen, die die jeweiligen kommunalen Sonderfaktoren bzw. Lasten gut abbilden.
  - Damit verbunden ist eine Entflechtung der zahlreichen Transfers zwischen Gemeinden und Ländern mit dem Ziel einer eindeutigen Zuordnung der jeweiligen Aufgaben und Einnahmen an Länder bzw. Gemeinden.
  - Dem verteilungspolitischen Ziel einer horizontalen Umverteilung zwischen den Gemeinden dienen am besten (ungebundene) Schlüsselzuweisungen.
  - Als Vorbedingung für eine aktive Finanzpolitik ist die Reduzierung der Schuldendienstbelastung zu sehen. Als (längerfristiger) Weg könnten hier strengere finanzpolitische Regeln zur Selbstbindung gesehen werden (auch hinsichtlich riskanter Finanzgeschäfte).
  - Hinsichtlich der Aufgabenstruktur ist das Angebot an freiwilligen Leistungen (Bäder, Veranstaltungshallen, Freizeitanlagen etc.) zu überdenken und in Richtung einer zukunftsorientierten, nachhaltigen Struktur umzugestalten. Dabei ist an verstärkte Kooperationen mit anderen Gemeinden bzw. Privaten (PPP) zu denken.
  - Auf der Einnahmenseite könnte - soweit nicht ohnehin schon ausgereizt - der verstärkte Einsatz des Entgeltprinzips zur Finanzierung kommunaler Leistungen zur Stärkung der (lokalen) fiskalischen Äquivalenz beitragen (Ausbau der Gebührenhaushalte).
  - Es bieten sich aber auch Ansatzpunkte im Budgetierungsprozess selbst. Bspw. ist ein modernes Rechnungswesen ein unverzichtbarer Bestandteil einer „smarten“ Finanzpolitik. Die Maßnahmen im Rahmen der aktuellen Bundes-Haushaltsrechtsreform könnten hier als Vorbild dienen.
  - Ein stärkerer Einsatz direkt-demokratischer Instrumente auf kommunaler Ebene erscheint erst nach einer erheblichen Stärkung der Gemeinde- bzw. Steuerautonomie zweckmäßig. Weiters gilt es zu bedenken, dass eine Stärkung direkt-demokratischer Instrumente tendenziell zu einer Schwächung der repräsentativen Demokratie (Gemeindevertretungen) führen kann.

### Gemeindestruktur

Die in weiten Teilen Österreichs feststellbare kleingemeindliche Struktur (über ein Viertel der Gemeinden haben unter 1.000 Einwohner, Statistik Austria 2013, www) ist ein erheblicher Nachteil für eine effiziente Besorgung kommunaler Aufgaben bzw. für die kommunale Finanzpolitik im Allgemeinen.

- Insbesondere aus demokratiepolitischen Überlegungen können Zusammenlegungen von kleinen Gemeinden zu einer kritischen Größe für eine „sinnvolle“ Gemeindeautonomie führen. Effizienzgewinne sind hingegen empirisch nicht eindeutig nachgewiesen und daher kaum zu erwarten.
- Aus allokativer Sicht erscheinen interkommunale Kooperationen besser geeignet um Verbund- bzw. Skalenvorteile auszunützen, nicht zuletzt für eine adäquate Personalpolitik im Bereich des höher qualifizierten Personals.

### Umsetzung der Finanzpolitik in den Gemeinden

Unter den gegebenen Rahmenbedingungen für die kommunale Finanzpolitik sind (interne) Reformmöglichkeiten naturgemäß eingeschränkt. Dennoch erscheinen einige Maßnahmen möglich und zweckmäßig.

Gesamtgesehen besteht somit erheblicher Handlungsbedarf im Bereich der kommunalen Finanzpolitik. Dies erfordert jedoch im Wesentlichen keine neuen Lösungsansätze. Es würde reichen, die teilweise schon lange geforderten Reformvorschläge sukzessive umzusetzen und damit einer „smarten“, klugen kommunalen Finanzpolitik den Weg zu ebnen.

## Quellenverzeichnis

- Asatryan, Zareh, Thushyanthan Baskaran, Theocharis Grigoriadis und Friedrich Heinemann (2013), Direct Democracy and Local Public Finances under Cooperative Federalism, ZEW Discussion Paper No. 13-038.
- Biwald, Peter und Bruno Rossmann (2012), Gemeindefinanzen im Korsett der europäischen Steuerungsarchitektur, Wirtschaft und Gesellschaft, 28. Jahrgang, Heft 3, S. 505-548.
- Dolezal, Martin und Klaus Poier (2012), Rechtliche Hürden, sozioökonomischer Kontext oder Struktur des Parteienwettbewerbs? Die Anwendung direktdemokratischer Verfahren in Österreichs Gemeinden, ÖFG/Working Group on Democracy, 2<sup>nd</sup> Research Conference, 9-10 November, 2012, Vienna.

KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung (2013), Gemeinde-Transferbericht: Analyse 2002 – 2011 und Handlungserfordernisse (verfasst von Peter Biwald, Anita Haindl und Clemens Hödl), Wien.

Kirchgässner, Gebhard (2002), Auswirkungen der direkten Demokratie auf die öffentlichen Finanzen: Empirische Ergebnisse für die Schweiz, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Vol. 138 (4), S. 411-426.

Kommunalkredit (2012), Gemeindefinanzbericht 2012, Wien. Landsberg, Gerd, Stephan Articus, Michael Thöne, Martin

Junkernheinrich, Martin T. W. Rosenfeld und Ingolf Deubel (2010), Zeitgespräch: Kommunen in der Krise, Wirtschaftsdienst, 90. Jahrgang, Heft 5, S. 283-308.

Magistrat der Stadt Wien (2013), Smart City Wien, [www.smartcity.wien.at](http://www.smartcity.wien.at) (zuletzt aufgerufen 10.07.2013).

Statistik Austria (2012), Gebarungsübersichten 2011, Wien.

Statistik Austria (2013), Bevölkerungsstand, [https://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/bevoelkerung/volkszaehlungen\\_registerzaehlungen/bevoelkerungsstand/index.html](https://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/volkszaehlungen_registerzaehlungen/bevoelkerungsstand/index.html) (zuletzt aufgerufen 12.07.2013).

---

## Was sind „smarte“ städtische Finanzen?

*Kommentar von Michael Getzner zum Vortrag von Thomas Kostal*

Sehr geehrter Herr Dr. Kostal, sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen,

Ich möchte mich zunächst herzlich für diesen Vortrag bedanken, der aus meiner Sicht die Bandbreite der Perspektiven auf das Thema „Smarte Finanzpolitik“ aufgezeigt hat. Das Thema „Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik“ ist ja schon seit langem in Diskussion, mit dem Label „smart“ haben wir versucht, eine etwas provokantere Bezeichnung zu finden. Gibt es neue Lösungen? Ich meine, dass die Kombination aus schon bekannten Instrumenten und Empfehlungen einerseits und neuen, direktdemokratischen Instrumenten andererseits, der Schlüssel zu einer smarten Finanzpolitik sein kann. Es geht somit um institutionelle Fragen und Fragen der richtigen Governance.

Ich möchte diesbezüglich eine IFIP-Studie erwähnen, die die Nachhaltigkeit der Schulden der österreichischen Gemeinden behandelt. Wir haben darin die Entwicklung der Schuldenstände in den – nach Größenklassen gegliederten – Gemeinden angesehen und die Frage gestellt, wie die Gemeinden auf neue Schulden und neue Aufgaben reagieren.

Wir haben festgestellt, dass sie finanzpolitisch einnahmen- und ausgabenseitig darauf reagieren. Sie versuchen den Primärsaldo ihres Budgets an ev. neu entstandenen Schulden auszurichten. Auf den ersten Blick könnte man sagen: Die Gemeinden wirtschaften – im Hinblick auf die Schuldenentwicklung – nachhaltig. Wenn man jedoch genauer hinsieht, kommt man zu dem Schluss, dass es sich möglicherweise nicht um eine „smarte“ Finanzpolitik handelt. Warum? Die kommunalen Investitionen werden an den „falschen“ Stellen gekürzt. Gerade bei den wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen öffentlichen Ausgaben („WNA“) wird gespart. Die Ausgaben, die von Entscheidungen aus der Vergangenheit bestimmt wurden, steigen hingegen anteilmäßig.

Die WNA-Ausgaben können auch als Zukunftsausgaben bezeichnet werden und es ist keine gute Entwicklung, dass genau diese Ausgaben gekürzt werden. Selbst wenn man berücksichtigt, dass öffentliche Aufgaben ausgelagert und privatisiert werden, sind diese Ergebnisse zu unterstreichen.

Weiters interessant ist die Frage der kombinierten Betrachtung von Schuldenständen der öffentlichen Haushalte und Fragen des Finanzausgleichs. Das IFIP und auch andere Einrichtungen haben diesbezüglich ja schon lange Erfahrung in der Erarbeitung und Vorlage von Reformvorschlägen. Die wesentlichen Eckpunkte von dringenden Reformen wurden noch nicht umgesetzt: Weder die fiskalische Äquivalenz, noch die institutionelle Kongruenz, noch die Konnexität zwischen Entscheidungsträger/inne/n und Wirkungsbegünstigten konnten bisher hergestellt werden. Auf kommunaler Ebene sieht es diesbezüglich noch besser aus als auf Länderebene, wo der Anteil der eigenen Einnahmen noch viel geringer ist.

Ich möchte noch einmal unterstreichen: Wenn man von smarter Politik spricht, darf nicht nur die ursprüngliche, sehr technologieorientierte Komponente („Smart City“) gemeint sein, sondern muss darüber hinaus die Governance-Komponente inkludiert sein.

Das gilt insbesondere für die Finanzpolitik. Bekannte Schweizer Beispiele zeigen ja, dass eine stärkere Mitbestimmung, eine bessere Überprüfbarkeit und Spürbarkeit auf Seiten der Bevölkerung zu einer effizienteren und möglicherweise auch sparsameren Aufgabenerfüllung führt. Dies kann durchaus auch dazu führen, dass das Angebot an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen zwischen den Gemeinden wesentlich unterschiedlich ist.

Dass die Durchführung direktdemokratischer Verfahren in Österreich noch in den Kinderschuhen steckt, zeigt sich auch daran, dass auf Länderebene – meines Wissens nach – überhaupt erst zwei Abstimmungen durchgeführt wurden, in denen über öffentliche Aufgabenerfüllung in Verbindung mit einer Kosteninformation abgestimmt wurde.

Das ist zum einen eine ältere Volksabstimmung über die Ausweitung des U-Bahn-Betriebs in Wien (Nachtbetrieb) und zum anderen eine Volksbefragung über die Errichtung des Musiktheaters in Linz. In beiden Fällen war eine Kosteninformation angegeben. Bei allen anderen vergleichbaren Abstimmungen hat diese Information völlig gefehlt.

Ich denke, es wurden heute sehr viele interessante Themen angesprochen, die auch das IFIP beschäftigten. Einige neue Anregungen für das Konzept „Smarte Finanzpolitik“ wollen wir in Zukunft bearbeiten, z.B. die Aufgabenfinanzierung über Steuern (Verzerrungswirkungen, soziale Gerechtigkeit) oder die Verteilungswirkungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite.

Im Übrigen glaube ich, dass smarte Finanzpolitik im Hinblick auf die Föderalismusdiskussion, „Wettbewerbsföderalismus vs. Kooperativer Föderalismus“, eine interessante laufende Diskussion ist. Für beide Formen gibt es, denke ich, gute Argumente.



# Rekommunalisierung – von der Tendenz zum Trend?

Thomas Tannheimer

## Evergreen kommunale Leistungen

Die kommunale Selbstverwaltung ist in Österreich historisch und politisch ein hohes Gut. Kaum ein anderes Land in Europa leistet sich ein derart kleinteiliges Netz von Gebietskörperschaften, die auf demokratischer Basis die erste – und beileibe nicht unwichtigste – Stufe politischer Gestaltung und bürgerlichen Engagements darstellen. Dieser Umstand spiegelt sich einerseits in einem manchmal beinahe kuriosen Ausmaß an lokalem Selbstbewusstsein und regionaler Identität wider. Andererseits aber auch in dem Bestreben, dieses egalitäre Selbstverständnis der Gemeindeautonomie mit ökonomischer Gestaltungskraft zu unterfüttern. Dementsprechend weit zurück reicht die Tradition der österreichischen Gemeinden bei der Erbringung von Leistungen im Bereich der Daseinsvorsorge. Inhärenter Teil dieser Historie ist auch die Kontroverse um Ausmaß, Qualität und Konditionen kommunaler Leistungserbringung. Sehr interessante Rückschlüsse lässt die Wiener „Verstadtlichung“ Ende des 19. Jahrhunderts zu: In der Donaumetropole wurden neben dem Bau wegweisender Infrastruktur im Bereich der Wasserversorgung und -entsorgung, auch vormals private Energieversorger und Straßenbahnunternehmen unter kommunalen Einfluss gebracht. Die Gründe dafür waren vielfältig – aber nicht grundverschieden von heutigen Argumenten. Interessanterweise geschah diese erste Welle der Kommunalisierung in weiten Teilen schon unter der Dachkonstruktion kommunaler Unternehmungen, die nicht als Teil der Stadtverwaltung, sondern teilweise nach betriebswirtschaftlichen Maßstäben in privatrechtlichen Organisationsformen wirtschafteten. In mehreren Publikationen beschäftigte sich auch der *Verein für Socialpolitik* mit der Thematik, wobei die argumentative Palette von der Befürchtung „einer Beeinträchtigung und Lähmung der privaten Unternehmungslust“ und dass „öffentliche Unternehmen niemals vom schwerfälligen Formalismus und lästigen Bürokratismus losgelöst werden“, bis hin zum sozialpolitischen Standpunkt, dass „[...] Gemeindebetriebe den Privatunternehmen dann vorzuziehen [sind], wenn dadurch die Bedürfnisse der Allgemeinheit auf bessere Weise befriedigt werden oder die Gefahr der Ausbeutung der Konsumenten gesteuert wird“<sup>1</sup>. Die damalige Debatte um Sinn und Unsinn kommunaler Leistungserbringung ähnelt der heutigen also frappierend. Ein starker Hinweis darauf, dass die Ausgestaltung kommunaler

Leistungserbringung immer wieder neuer gesellschaftlicher Ausverhandlung bedarf und natürlich keine ewig gültigen Arrangements existieren. Dementsprechend oszilliert die Debatte zwischen den Polen und bringt Arrangements hervor, die im besten Fall zu den aktuellen wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen passen.

## Ursachen der aktuellen Debatte

Ganz in diesem Sinne muss auch die seit einigen Jahren deutlich ansteigende Intensität der Debatte um die Probleme strikt privater Leistungserbringung im Bereich der Daseinsvorsorge und der damit verbundenen Tendenz zu mehr kommunaler Gestaltungsmacht gesehen werden. Die Gründe für diese Wende sind vielfältig, lassen aber doch die weitgefächerte Enttäuschung von Erwartungshaltungen im Zuge der großen Liberalisierungs- und Privatisierungseuphorie der 1990er Jahre erahnen:

*„Eine wichtige Ursache dürfte auch die Finanz- und Wirtschaftskrise sein, die auf ein Versagen privatwirtschaftlicher Mechanismen zurückgehen und ganz allgemein das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der Märkte erschüttert haben. Neben diesen Veränderungen im politisch-sozialen Großklima und dem Stimmungsumschwung in den psychologischen Grundbefindlichkeiten haben Misserfolge bei der Privatisierung ebenso wie Fälle privatwirtschaftlicher Schlechterfüllung in After Privatization-Szenarien wichtige Impulse für die unerwartete Renaissance der Kommunalwirtschaft gegeben. Bei weitem nicht alle in Privatisierungen gesetzten Hoffnungen haben sich nämlich erfüllt. Vielmehr wird immer mehr bewusst, dass die Privatwirtschaft nicht zwangsläufig besser, effizienter und kostengünstiger arbeitet als die öffentliche Hand.“<sup>2</sup>*

Die Problematik enttäuschter Erwartungen durch private Leistungserbringer lässt sich idealtypisch im Bereich der Wasserversorgung gut nachzeichnen, da hier besonders eindeutig die Charakteristika öffentlicher Monopole zum Vorschein kommen. Dies ist bekanntermaßen im überwältigenden Ausmaß der Kostenstruktur geschuldet, die aufgrund hoher Markteintrittsbarrieren auch die wesentliche Grundvoraussetzung für marktwirtschaftliche Prozesse stark einschränkt – nämlich Konkurrenz. Wettbewerb kann in

1 Die Gemeindebetriebe in Österreich; *Schriften des Vereins für Socialpolitik* 130, Erster Teil, Leipzig 1909, S. 3 f, Zitiert nach: Christian DIRNINGER: Kommunale Selbstverwaltung und kommunale Wirtschaftsunternehmen, S. 170, in: Jürgen SCHNEIDER (Hg.): Öffentliches und privates Wirtschaften in sich wandelnden Wirtschaftsordnungen, *VSWG Beihefte*, Nr. 156, Stuttgart 2001

2 Hartmut BAUER: Von der Privatisierung zur Rekommunalisierung, *KWI Schriften*, Bd. 6 (2012), S. 12; online abgerufen am 18.07.2013 unter: <http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2012/6218/>

diesem Fall niemals „im Markt“ stattfinden (KundInnen in einem Versorgungsgebiet zu gewinnen), sondern höchstens „um den Markt“ in Form zeitlich und räumlich eingegrenzter Ausschreibungen. Eventuelle positive Effekte des freien Marktes können sich jedenfalls nur sehr eingeschränkt entwickeln, da das öffentliche Monopol lediglich zu einem privaten Monopol auf Zeit umgewandelt werden kann. Deshalb ist auch das Hauptargument niedriger Wasserpreise durch private Erbringer häufig mit Vorsicht zu genießen. Selbst wenn es möglich sein sollte, durch Nutzung von Konzernsynergien in Planung und Service, oder mittels Einschnitten bei den Personalkosten billiger zu agieren, ist es unwahrscheinlich, dass sich dies auch in den Preisen widerspiegelt. Ganz im Gegenteil, kommt es häufig eher zu Preiserhöhungen. Denn ein privater Monopolist ohne Konkurrenz hat auch keinen Grund Preise zu senken. Abgesehen davon bleiben derartige Effekte im Bereich der Wasserversorgung ohnehin kurzfristig, da der wesentliche Kostenfaktor eben die Netzinfrastruktur betrifft. Eine fatale Anreizsituation: Ein rein gewinnorientiertes Unternehmen wird Infrastrukturinvestitionen in aller Regel nur auf die Dauer des exklusiven Nutzungsrechtes (Konzession) kalkulieren und dementsprechend keine langfristige-strategischen Investitionen tätigen. Es gibt durchaus Beispiele für eine derartige Gewinnabschöpfung auf Kosten der Infrastruktur: Großstädte wie London oder Paris haben diese schmerzhaft Erfahrung bereits gemacht und sind nun damit beschäftigt, den Scherbenhaufen zusammenzukehren. Einmal ausgelagerte Leistungen sind nämlich nur mit viel Aufwand wieder zurückzugewinnen, nicht zuletzt, da Know-How und Fachexpertise nun fehlen.<sup>3</sup> Für den Trinkwasserschutz gilt die gleiche Logik, denn aus welchem Grund sollte ein rein gewinnorientierter Betreiber mit einem Nutzungsrecht von 20 Jahren Geld in den Schutz von Quellgebieten stecken, wo die positiven Effekte dieser Maßnahme über den Wasserkreislauf womöglich erst in 50 Jahren spürbar werden? Dazu kann das Unternehmen nur per Vertragsbestimmungen verpflichtet werden, womit ein nahtloser Übergang zum Thema Transparenz gemacht ist.

Zwar verfolgen auch öffentliche EntscheidungsträgerInnen wohl nicht immer nur langfristige Absichten zum Vorteil öffentlicher Infrastruktur, dennoch besteht ein hohes Maß an verfahrensmäßiger Transparenz und demokratischer Legitimation durch Wahlen oder Gebührenbeschlüsse. Im Gegensatz dazu sind privatrechtliche Verträge nicht ohne weiteres einsehbar. Beispielsweise mussten die Berliner BürgerInnen die Veröffentlichung des einschlägigen Vertragswerkes zwischen der Stadt und dem Veolia-Konzern per Volksbegehren erzwingen, um dann mit jahrelanger Verspätung die Übervorteilung durch den privaten Betreiber ohnmächtig nachzulesen. Ob ein Investor tatsächlich strategisch und langfristig agiert, lässt sich eben erst im Nachhinein beurteilen. Ein von Quartalszahlen abhängiger Konzern, entwickelt unter dem Druck der Anteilseigner mitunter auch recht schnell andere Perspektiven auf ein Geschäftsfeld.

3 Beispielsweise müssten im Fall einer Rekommunalisierung des Berliner Stromnetzes rund 1000 Ingenieure, Facharbeiter und Servicekräfte vom vormaligen Betreiber Vattenfall abgeworben werden. Vgl. „Fürs Stromnetz fehlen Berlin mehr als 1000 Fachleute“, in: Berliner Morgenpost vom 21.06.2013, online abrufbar unter: <http://www.morgenpost.de/berlin-aktuell/article117358386/Fuers-Stromnetz-fehlen-Berlin-mehr-als-1000-Fachleute.html>

## Trend Rekommunalisierung?

Natürlich darf in der Debatte nicht vergessen werden, dass es ebenfalls nicht angebracht ist, nach dem Abklingen der „[...] Privatisierungseuphorie in dem Megatrend ‚Rekommunalisierung‘ eine kopernikanische Wende in der Verwaltungspraxis auszumachen, eine grundstürzende Zäsur für die Verwaltungsrechtslehre zu sehen oder gar den Beginn eines neuen Zeitalters im Verwaltungsrecht auszurufen. Denn politische Großformeln wie ‚Kommunal vor Privat‘ führen in der praktischen Verwaltungsarbeit ebenso wenig weiter wie ordnungspolitische Glaubensbekenntnisse etwa nach der marktradikalen Maxime ‚Privat vor Staat‘“<sup>4</sup>.

Es klingt also durchaus an, dass das Spannungsfeld zwischen Privat und Öffentlich sehr weiträumig und heterogen ist. Ob es tatsächlich einen stabilen Rekommunalisierungstrend gibt, ist anhand von Daten schwer zu zeigen. Insbesondere in Österreich, wo es zu einer großen Zahl formeller Privatisierungen gekommen ist, kann dies keineswegs als gesichert gelten. Denn die Kommunen nehmen über die Eigentümerschaft (zumindest indirekt) weiterhin Einfluss auf die Geschäfte der privatrechtlich organisierten Unternehmen. Deshalb ist es angesichts der vielen Varianten zwischen formellen, funktionalen und materiellen Privatisierungen zweckmäßig, das „Buzzword“ Rekommunalisierung vornehmlich an einer Steigerung des Einflusses der Kommune zu binden und nicht lediglich an die tatsächliche materielle Rücküberführung von Leistungen. Am deutlichsten wird eine Tendenz zur materiellen Rekommunalisierung in Deutschland: Im Bereich der Energiewirtschaft bietet sich aufgrund der Vielzahl auslaufender Gas- und Stromkonzessionen (rund 20.000 bis 2016) eine einmalige Gelegenheit für Kommunen entweder das beste Angebot am Markt zu suchen, oder die Geschäfte in die eigene Hand zu nehmen. Die Vielzahl an Neugründungen von Stadtwerken zeigt, dass zahlreiche Städte und Gemeinden einen Einstieg anstreben. Von einem regelrechten „Run“ hin zu kommunaler Energieversorgung kann angesichts der zahlreichen auslaufenden Konzessionen aber nicht gesprochen werden.<sup>5</sup> Natürlich haben auch die eingesessenen Energiekonzerne ihren Anteil daran, denn sie nutzen gesetzliche Spielräume „[...] um bei Rekommunalisierungsabsichten oder bei Vergabewünschen an Neukonzessionäre bereits im Vorfeld der Verhandlungen überzogene Netzpreise mit abschreckender Wirkung zu fordern, die meist auf der Basis des Sachzeitwertes kalkuliert werden. Aus diesem Grund befürchten viele Gemeinden langwierige Streitereien und gesetzliche Auseinandersetzungen um die Kaufpreisfindung. Sie gehen dann den Weg des geringsten Widerstandes mit der Folge, dass der Konzessionsvertrag mit dem Altkonzessionär verlängert wird.“<sup>6</sup>

4 Ebd., S. 31

5 So zählt der Verband kommunaler Unternehmen Deutschlands (VKU) rund 170 Konzessionsübernahmen durch Stadtwerke (Stand August 2012). Gemessen an der Gesamtzahl auslaufender Konzessionen also keine besonders hohe Zahl. Vgl. VKU (Hrsg.): Konzessionsverträge. Handlungsoptionen für Kommunen und Stadtwerke, Berlin 2012

6 Wuppertal Institut (Hrsg.): Auslaufende Konzessionsverträge für Stromnetze – Strategien überregionaler Energieversorgungsunternehmen zur Besitzstandswahrung auf der Verteilnetzebene, S. 44; online abgerufen am 20.07.2013 unter: [http://wupperinst.org/uploads/tx\\_wupperinst/Konzessionsvertraege\\_final.pdf](http://wupperinst.org/uploads/tx_wupperinst/Konzessionsvertraege_final.pdf)



## Sektorbeispiel: Energie<sup>7</sup>

Die Aussichten für kommunale Versorgungsunternehmen haben sich seit der Jahrtausendwende deutlich gewandelt. Noch vor wenigen Jahren wurden den regional aufgestellten Stadtwerken im liberalisierten Wettbewerb angesichts fehlender Größe und Mittel häufig keine guten Chancen eingeräumt. Die großen europäischen Energiekonzerne nutzten die Gelegenheit, sich mit prallgefüllten Kriegskassen tiefer in die lokalen Strukturen einzukaufen, um Absatzmärkte an sich zu binden. Auch im Hinblick auf den Preiswettbewerb wurde erwartet, dass die Skalenvorteile der großen Konzerne nicht wettzumachen seien. Mittlerweile hat sich der Wind, wie oben beschrieben, gedreht – in Deutschland beispielsweise besteht seit einigen Jahren eine Tendenz Anteile von Großkonzernen zurückzukaufen oder neue Stadtwerke zu gründen. Jedenfalls sind Privatisierungen in der öffentlichen Wahrnehmung kaum mehr mit der Hoffnung auf niedrigere Preise und besseren Service verbunden. Insofern kaum verwunderlich, dass gerade im Energiebereich eine starke Bewegung, hin zu kommunalen Akteuren zu beobachten ist.

Diese Renaissance eines altbekannten Modells kommt aber aus ökonomischer Sicht nicht von ungefähr: Die Wende hin zu nachhaltiger Energieversorgung ist ohne dezentrale Strukturen kaum denkbar. Denn Energieeffizienz und Ökologisierung sind viel einfacher in der lokalen Dimension zu erreichen. Durch die besondere Nähe zu den sozialen und wirtschaftlichen Voraussetzungen vor Ort wird es möglich, maßgeschneiderte Lösungen zu implementieren und beispielsweise Effizienzpotentiale im Bereich der Endenergie besser zu nutzen. Außerdem zeigt gerade die Marktentwicklung seit den 1990ern, dass sich die angeblichen Effizienzvorteile großer Konzerne in Administration, Planung, Wartung häufig ins Gegenteil verkehren: Die Branche bietet massenhaft Beispiele für horrenden Fehlinvestitionen oder verpasste Innovationsschübe, die im Anschluss durch Oligopol-Preise von den BürgerInnen zurückerwirtschaftet werden müssen. Die Liberalisierung hat nämlich durchaus auch die Selbstverortung öffentlicher Akteure verändert: es ist eine Hinwendung zu mehr Effizienz und marktwirtschaftlichem Kalkül zu erkennen. Ein Wandel, der natürlich Raum für einen potenziellen Konflikt zwischen Marktbestimmtheit und den Erfordernissen der Daseinsvorsorge schafft.<sup>8</sup> Dennoch: Diese unausweichliche Debatte ist im Umfeld öffentlicher Stakeholder besser aufgehoben und als Reaktion auf Ineffizienzen und den Status-Quo-Habitus der Vergangenheit begrüßenswert. Zudem besteht ein gesteigertes Bewusstsein für die Notwendigkeit von Kooperationen mit anderen Kommunen und Stadtwerken<sup>9</sup>, um Effizienzpotentiale zu erzielen.

Das derzeitige Spannungsverhältnis zwischen Versorgungssicherheit und Leistbarkeit bei gleichzeitig hohen ökologischen Zielsetzungen bedarf einer intelligenten Kombination aus Marktanreizen und nachhaltigen Leistungen. Bei genauerer Betrachtung besteht eine ganze Reihe von Gründen, warum kommunale Unternehmen eine wichtige Rolle beim Austarieren des energiewirtschaftlichen Zieldreiecks tragen können:

**Vertrauen und Glaubwürdigkeit:** Kommunale Versorgungsunternehmen überzeugen häufig durch kleinräumige Lösungskonzepte, die den Bedingungen vor Ort Rechnung tragen. Die starke regionale Bindung ist aber nicht nur aus rein ökonomisch-technischen Argumenten durchaus nützlich, sondern auch aufgrund der Nähe zur örtlichen Bevölkerung. Befragungen ergeben immer wieder, dass vor allem Stadtwerke die Glaubwürdigkeit in der Bevölkerung genießen, um Innovationen die notwendige Vertrauensbasis zu verleihen.<sup>10</sup> In Zeiten steigenden Konsumbewusstseins und regionaler Bindungen ein nicht zu unterschätzender Faktor. Kommunale Versorgungsunternehmen stehen damit in einer vielversprechenden Ausgangsposition, um die Anforderungen moderner Energiepolitik zu meistern. „*Stadtwerke als dezentrale Energieversorger bilden eine wesentliche Säule der Energiewende und fungieren als Vorreiter – bezogen auf die Umsetzung erforderlicher Maßnahmen und der Nutzung neuer Technologien. Aufgrund ihrer Bürgernähe tragen sie zudem dazu bei, das Verständnis für bestimmte Projekte und Erfordernisse, aber auch für die Energiewende allgemein in der Bevölkerung zu stärken.*“<sup>11</sup>

**Strategischer Entscheidungsspielraum:** Kommunale Unternehmen sind ihren EigentümerInnen vor Ort verpflichtet. Investitionsentscheidungen bleiben damit nicht nur an bloßen kurzfristigen Renditeerwartungen orientiert, sondern können in ein langfristig-strategisches Gesamtkonzept integriert werden. So bleiben soziale und ökologische Zielvorstellung auch unabhängig von kurzfristigen Markt- oder Stimmungsschwankungen auf der Agenda. Kommunale Wirtschaftsstrukturen schaffen überdies die Voraussetzung für demokratische Rückkopplung wesentlicher Bereiche der Daseinsvorsorge. Dementsprechend stellt eine Untersuchung zum Thema Rekommunalisierungen fest, dass die Rückeroberung strategischen Entscheidungsspielraumes ein Hauptargument für das Engagement öffentlicher Akteure ist.<sup>12</sup> In diesem Zu-

7 Siehe Heidrun MAIER-DE KRUIJFF/Thomas TANNHEIMER/Stephanie VEIGL: Perspektiven der Daseinsvorsorge im liberalisierten Energiemarkt; in: Martin GRAF/Patrick HORVATH/Wolfgang RUTTENSTORFER (Hg.): Powerlines – Energiepolitische Entwicklungslinien Europas, Wien 2013, S. 82 – 89

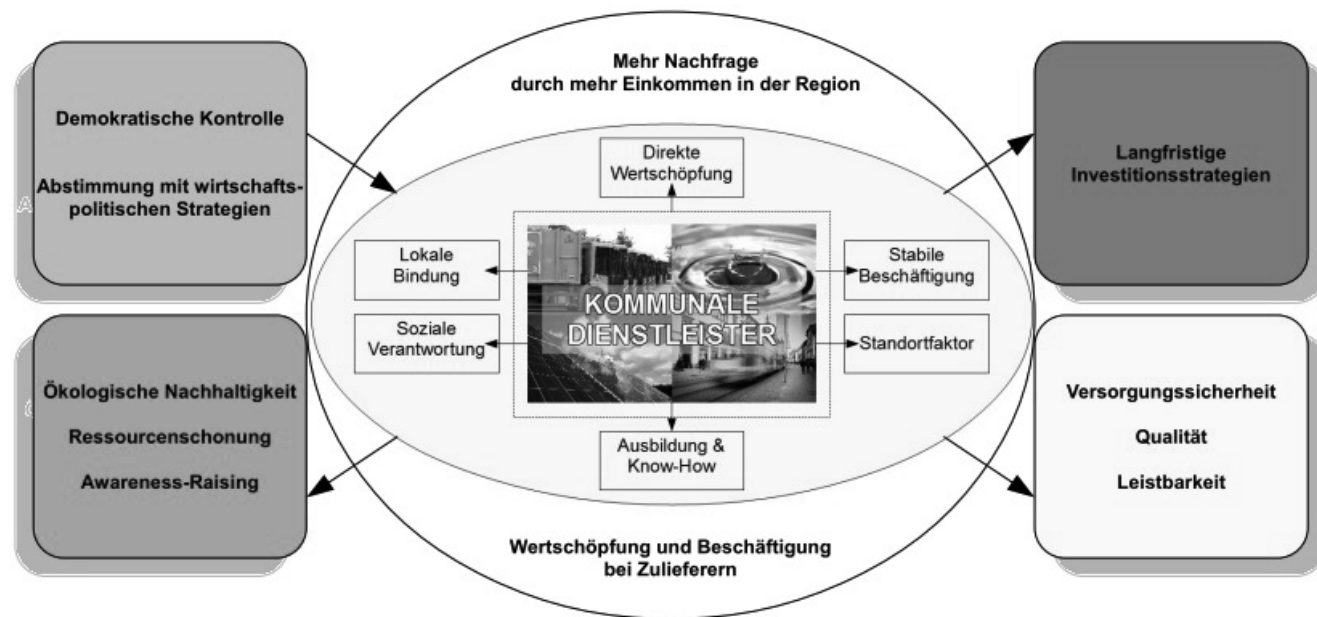
8 Vgl. Thomas EDELING: Stadtwerke zwischen Markt und Politik, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Bd. 25, H. 2 (2002), S. 127-139

9 Ein Beispiel dafür ist das netzwerkartig organisierte Unternehmen Trianel, das die Kräfte seiner mehr als 100 Mitgliedsunternehmen in den Bereichen Erzeugung, Handel und Vertrieb fokussiert, um den Erhalt der kommunalen Selbstverwaltung im Wettbewerb zu stützen.

10 Vgl. Horst WILDEMANN: Stadtwerke – Erfolgsfaktoren europäischer Infrastruktur- und Versorgungsdienstleister, München 2009, S. 44 f

11 Vgl. Oliver ROTTMANN (Hrsg.): Die Energiewende und deren Herausforderung für die Stadtwerke, Studie des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge Leipzig, Juli 2012, S. 24; abgerufen am 04.03.2013 unter: [http://www.wifa.uni-leipzig.de/fileadmin/user\\_upload/KOZE/Inhalt/EE-Studie\\_final.pdf](http://www.wifa.uni-leipzig.de/fileadmin/user_upload/KOZE/Inhalt/EE-Studie_final.pdf)

12 Oliver ROTTMANN (Hrsg.): Renaissance der Kommunalwirtschaft – Rekommunalisierung öffentlicher Leistungen, Studie des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge Leipzig, Juli 2011, S. 23; online abgerufen am 04.03.2013 unter: [http://www.gemeinderat-online.de/fileadmin/default/files/PDF\\_Dokumente/Studie\\_HVB.pdf](http://www.gemeinderat-online.de/fileadmin/default/files/PDF_Dokumente/Studie_HVB.pdf)



© Verband der Öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft Österreichs, VÖWG

Abb. 1. Mehrwert eines kommunalen Dienstleisters

sammenhang wird auch der Ursprung der „Stadtwerke-Idee“ häufig vergessen: Gegen Ende des 19. Jahrhunderts ging es darum riesige Herausforderungen aufgrund von Überbevölkerung und Industrialisierung in den Griff zu bekommen. Die privaten Akteure zeigten sich damals unfähig, langfristig tragfähige Lösungen zu entwickeln, weshalb die Kommunen nolens volens in die Bresche springen mussten. Dieses Beispiel weist durchaus einige Analogien zur heutigen Situation auf. Angesichts des enormen Bedarfs an nachhaltigen Investitionen in Infrastrukturen kommt öffentlichen Akteuren eine Schlüsselrolle zu. In diesem Sinne dient „[...] ein kommunales Stadtwerk dazu, eine von der jeweiligen Kommune angestrebte umfassende Neuausrichtung der Energiepolitik, beispielsweise durch das Umstellen auf regenerative Energieerzeugung, abzusichern und letztlich am Markt durchzusetzen.“<sup>13</sup>

**Synergien entlang der Wertschöpfungskette:** Der integrierte Ansatz der kommunalen Daseinsvorsorge bietet erhebliches Synergiepotenzial, das mittels intelligenter und flexibler Leistungserbringung genutzt werden kann. Im Gegensatz zu Einsparten-Unternehmen, können Stadtwerke ihre Tätigkeiten in verschiedenen Bereichen aufeinander abstimmen. Insbesondere im urbanen Bereich bringt die Nutzung hocheffizienter Technologien wie Kraft-Wärme-Kopplung enorme Vorteile, die im Verbund eines Stadtwerkes optimal genutzt werden können. Die verbrauchsnahe Leistungserbringung im Verbund der verschiedenen Bereiche der Daseinsvorsorge ist ein Schlüsselargument für die Zukunftsperspektiven der Stadtwerke. Das große Potenzial an Energieeinsparungen über die Kette der

kommunalen Dienstleistungen ist enorm, entfaltet aber erst in Kombination mit der unmittelbaren Nähe zu KundInnen besondere Wirkung. Entlang der Wertschöpfungskette von Turbine bis individuellem Verbrauch besteht die Möglichkeit zu flexiblen und passgenauen Dienstleistungen. Hier liegt das unternehmerische Innovationspotenzial für jedes Stadtwerk, das mit guten Ideen und Leben gefüllt werden muss. Um diese Chance nutzen zu können ist es auch besonders wichtig, dass politische Entscheidungsträger vor Ort einen Know-How-Träger haben, der in der Lage ist die wirtschaftlichen Potenziale zu erkennen.

**Stabiler Anker:** Öffentliche Akteure und insbesondere Stadtwerke haben seit Beginn der Wirtschaftskrise eine besondere, stabilisierende Funktion erfüllt. Sie leisten einen erheblichen Beitrag zur regionalen Wertschöpfung und bleiben auch in wirtschaftlich angespannten Zeiten länger auf einem investiven Pfad.<sup>14</sup> Während lediglich am privaten Shareholder-Value orientierte Unternehmen ihre Investitionen in Qualifizierung der Arbeitskräfte oder Infrastruktur verständlicherweise zeitnah zurückfahren, tragen öffentliche Akteure zum Ausgleich der Schwankungen über den Konjunkturzyklus bei. Gewinne, die an die Kommunen abgeführt werden, sind zudem wesentlicher Bestandteil der Sicherstellung wichtiger Leistungen der Daseinsvorsorge.

13 Christian THEOBALD/Kristian MAU: Strom- und Gasverteilnetze im Wettbewerb, Schriftenreihe Energie- und Infrastrukturrecht (Band 19), München 2011, S. 101

14 Vgl. Bene MÜLLER: Erneuerbare Energien und regionale Wertschöpfung, in: Dratwa, Friederike Anna u.a. (Hg.): Energiewirtschaft in Europa, Berlin/Heidelberg, 2010

## Fazit

Von einem sektorenübergreifenden Trend zur Rekommunalisierung kann derzeit kaum gesprochen werden. Dennoch weist die intensive gesellschaftliche Debatte darauf hin, dass ein Bedürfnis nach neuen Lösungen im Entstehen ist. Vom Dogma der unbedingten Effizienz, Effektivität und Innovationskraft privater Leistungserbringung ist jedenfalls nicht viel übrig geblieben. Verstärktes kommunales Engagement kann eine Möglichkeit sein, die Interessen der BürgerInnen nach mehr lokaler Rückkopplung aufzunehmen, kommu-

nalpolitische Handlungsoptionen zurückzugewinnen und strategische Zielsetzungen zu erreichen. Auch wenn jede Rekommunalisierung eine Einzelfallentscheidung ist, deren Nutzen von zahlreichen Variablen vor Ort abhängt, zeigt sich doch ein gesteigertes Selbstbewusstsein öffentlicher Träger. Wenn es gelingt den großen Erfahrungsschatz der Städte und Gemeinden mit den Zielvorstellungen der BürgerInnen in Einklang zu bringen, bietet kommunale Leistungserbringung zweifellos ein unschätzbares Potenzial zur innovativen Bewältigung der aktuellen wirtschaftlichen Herausforderungen.

---

## Rekommunalisierung – von der Tendenz zum Trend?

*Kommentar von Thomas Ritt zum Vortrag von Thomas Tannheimer*

Ich möchte in meinem Kommentar zwei angesprochene Punkte etwas vertiefen: Zuerst möchte ich die Erwartungen, die mit Privatisierungen in Deutschland verbunden waren, ansprechen und mich danach mit der Frage beschäftigen was dran ist am Trend zur Re-Kommunalisierung, den es laut Medien ja gibt.

Zu den deutschen Privatisierungen: Man muss von einem „Privatisierungsnarrativ“ ausgehen. Diese Erzählung besagt, dass privatisierte Leistungen effektiver, effizienter, billiger und kundennäher erbracht werden können. Zudem bekommt die öffentliche Hand durch die Privatisierung sehr viel Geld für ihr Budget, sie kann ihre Schulden abbauen und Zinsen sparen und der Rest läuft von alleine. Soweit die Erzählung. Aber ohne die „Unsichtbare Hand“, die zu Wohlstand und Prosperität für alle führt, wenn jeder einzelne seinen Nutzen maximiert, ist diese Geschichte natürlich nicht schlüssig.

Wie sieht es in der Realität mit Privatisierung, Wohlstand und Gemeinwohl aus? Die finanziellen Erwartungen der Gebietskörperschaften sind oft sehr groß.

Eine Studie der wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der AK zeigt aber, dass, wenn der Bund alle Beteiligungen bis auf die Sperrminorität verkaufen würde und mit den Erlösen seine Schulden zurückzahlt, das Ergebnis für den Staat deutlich negativ ist. Das Minus entspricht etwa einer halben Milliarde Euro pro Jahr.

Viele Gebietskörperschaften haben derartige Erfahrungen gemacht. Die erwarteten Erlöse waren höher als die tatsächlichen erreichten Erlöse und die Folgekosten durch die wegfallenden Beteiligungserträge sehr hoch. Die Gemeindebudgets standen nach der Privatisierung unter stärkerem Druck als davor.

Darüber hinaus verlieren die Kommunen an Einfluss in anderen Politikbereichen. Stellen Sie sich z.B. vor, die Wiener Linien würden privatisiert werden. Es ist jetzt schon aufwendig für die Stadt Wien, ihre Interessen durchzusetzen, bspw. wenn es um den Fahrradverkehr und dessen Konfliktpunkte

mit dem öffentlichen Verkehr geht (Fahren gegen die Einbahn, Mehrzweckstreifen etc.). Zwischen der Stadt Wien und den Wiener Linien gibt es diesbezüglich vielleicht Diskussionsprobleme, doch wären die Wiener Linien privat, führten solche Konfliktpunkte zu massiven rechtlichen Problemen wenn nicht jedes künftige Problem detailliert im Vorfeld vertraglich geregelt ist (was meist auch nicht sein kann).

Dieses Beispiel ist auf sehr viele andere, gerade langfristig schwer vorhersehbare, Politikbereiche umlegbar. Die Gemeinden brauchen entsprechenden Einfluss, die Politikfelder sind einfach zu komplex um das in privatrechtliche Vertragswerke zu fassen.

Dass bei der Leistungserbringung durch private Unternehmen gerade bei natürlichen Monopolen im kommunalen Bereich Preis und Qualität auch nicht an jene der öffentlichen Hand heranreichen, hat sich vielfach bestätigt. Steigende Preise bei geringerer Qualität sind oft die Folgen von Privatisierungen auf kommunaler Ebene. Aus Sicht der Arbeiterkammer muss ich mit Nachdruck auch auf die teilweise extrem unterschiedlichen Arbeitsbedingungen bei öffentlichen und privaten Unternehmen hinweisen. Wenn ich einen Arbeitsplatz bei der MA 48 mit einem Arbeitsplatz in der privaten Abfallwirtschaftsbranche vergleiche, gibt es einen haushohen qualitativen Unterschied in Sachen Bezahlung, Gesundheitsschutz, Arbeitsbelastung etc. zugunsten des öffentlichen Dienstleisters.

Auch der demokratiepolitische Aspekt ist von großer Bedeutung. Wenn ich beispielsweise mit der Energieversorgung in Berlin vor der Privatisierung nicht einverstanden war, bestand zumindest die Möglichkeit den Bürgermeister bzw. seine Partei kein zweites Mal zu wählen. Heute stehe ich in Berlin dem Chef von Wattenfall gegenüber, der keine Probleme mit einer möglichen Wiederwahl hat.

Zählt man all die genannten Punkte zusammen, stellt sich die Frage, wie es in der Realität mit der vorhin erwähnten unsichtbaren Hand aussieht. Hier kann man mit Joseph Stiglitz

sagen: Ein Grund warum die unsichtbare Hand unsichtbar ist, ist, weil es diese unsichtbare Hand womöglich gar nicht gibt. Für die Privatisierungen gilt deshalb: Rechtzeitig überlegen was man tut, denn der Weg zurück ist mit Sicherheit schwer und extrem teuer.

#### *Zum Re-Kommunalisierungstrend:*

Mit Ausnahme einiger großer Fälle (die Wasserversorgung in Berlin oder Paris) existiert dieser Trend, denke ich nicht. Es ist extrem teuer und aufwendig zu re-kommunalisieren. Ich sehe andere Trends: Etwa eine weitere Ent-Kommunalisierung, vor allem in kleinen Gemeinden auf Grund mangelnder Professionalität, z.B. im Bereich der Abfallentsorgung. Die Anforderungen seitens der Gesetzgebung an die Abfallwirtschaft steigen und kleine Gemeinden, die oftmals einen halbtags beschäftigten „Freizeit-Bürgermeister“ haben, können die Aufgaben gemäß Abfallwirtschaftsgesetz (AWG) nicht bewältigen. Das führt oftmals zur Auslagerung ganzer Systeme (d.h. nicht nur der Dienstleistungen) mit oft drastischen ökologischen Auswirkungen.

Ein ganz großes Thema ist auch das Thema Wohnen. Hier wird Druck aufgebaut kommunale Wohnungen zu verkaufen um, so wird behauptet, mit den Erlösen wieder Wohnraum schaffen zu können. Was ist daran schlecht? Die öffentliche Hand bekommt Geld, das sonst irgendwo auf den Sparbüchern der MieterInnen liegt und kann damit neue Wohnungen bauen.

Was schlecht dran ist kann man aus den eigenen Erfahrungen ableiten. Vor 10 Jahren wurden etwa 65.000 Bundeswohnungen verkauft. Alle MieterInnen zahlen massiv die Rechnung dafür:

Die alten MieterInnen müssen mit deutlich verschlechterten Bedingungen (Verwaltung, Wohnqualität etc.) rechnen - die neuen MieterInnen mit deutlich höheren Mietzinsen. Wir haben das für die ehemaligen Bundeswohnungen im Arsenal untersucht und die Ergebnisse waren eindeutig. Man sieht diesen Trend auch an den Mietsteigerungen seit 2005. Die Inflation betrug seither etwa 13 %, die Mieten für Gemeinde- und Genossenschaftswohnungen wurden in diesem Zeitraum um etwa 13 bis 14 % teurer, private Mieten stiegen um etwa 36,6 %. Langfristig haben die Privatisierungen auf den Wohnungsmarkt also massiven Einfluss.

Weitere Trends in Richtung Privatisierung kommunaler Leistungen sehe ich bei Spitälern und Kliniken.

Mein Fazit: Den großen Trend zur Re-Kommunalisierung sehe ich nicht, eher einen Trend in die andere Richtung. Oft wird von GegnerInnen kommunaler Betriebe kritisiert dass auch Gewinne gemacht werden. Noch dazu wo oft eine natürliche Monopolstellung existiert. Auch hier zeigt sich der Vorteil öffentlichen Eigentums bei natürlichen Monopolen: wenn ein privates Monopol einen Monopolgewinn erwirtschaftet, gehört er dem Monopol. Wenn ein öffentliches Monopol einen Monopolgewinn erwirtschaftet, gehört er den BürgerInnen und das macht auch einen großen Unterschied.

Meine Schlussfolgerung ist einerseits: Kommunale Dienstleister nicht verkaufen, sonst wird's teuer. Erst für die BürgerInnen und später für die Kommune.

Und andererseits: Kommunale Leistungserbringung braucht die Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger. Eine ständige Verbesserung von Angebot, Service und Kundennähe sind Grundvoraussetzung für öffentliche Dienstleistungen.

# Egon Matzner - Wissenschaftlicher und politischer Querdenker

*Ewald Nowotny*

*Vortrag von Ewald Nowotny anlässlich des 10. Todestages von Egon Matzner*

Meine sehr geehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, liebe Gabi!

Ich habe sehr gerne die Einladung angenommen, hier zu Ehren von Egon Matzner zu sprechen. Es ist richtig, ich bin mit Egon Matzner lange Zeit in enger wissenschaftlicher und persönlicher Beziehung gewesen. Diese Beziehung hatte natürlich unterschiedliche Phasen, und ich werde auf diese Phasen ein bisschen eingehen. Ich komme gerade aus Frankfurt, wo wir eine Sitzung des Gouverneursrats der Europäischen Zentralbank hatten und beim Herfahren habe ich mir gedacht: Das ist natürlich schon eine sehr andere Welt als die, in der Egon Matzner gelebt hat, aber es ist andererseits genau eine Welt, vor der er zum Teil gewarnt hat. Wir sind jetzt in einer Situation in Europa, wo wir das Problem haben, dass das Wirtschaftswachstum für die Eurozone insgesamt extrem schwach ist, d.h. wir haben eigentlich seit der großen Krise die zweite Rezession. Das was wir uns erhofft haben – eine V-förmige Entwicklung mit rascher Erholung – hat sich nicht bewahrheitet.

Die aktuellen Entwicklungen sind Entwicklungen vor denen – in den strukturellen Zusammenhängen – Egon durchaus gewarnt hat, vor allem was den komplexen Zusammenhang zwischen realem und monetärem Sektor einer Volkswirtschaft, die Frage des Marktversagens und die Stellung des Öffentlichen Sektors betrifft. Letzteres war ja auch ein Zentralgebiet seiner Arbeit und das war ja auch der Bereich, der uns immer speziell verbunden hat.

Ich möchte, wenn ich hier schon die Ehre habe über Egon Matzner zu sprechen, meinen Vortrag in zwei Bereiche teilen: Einerseits den wissenschaftlichen und andererseits den politischen Bereich seines Wirkens. Beide sind für ihn ganz charakteristische Bereiche.

Nach meiner Beobachtung gibt es zwei Phasen seines wissenschaftlichen Lebens: Die erste Phase hat mit seiner Tätigkeit in Österreich, am Institut für Höhere Studien, begonnen. Das ist jenes Institut, an dem wir uns auch kennengelernt haben. Dann seine Zeit in Schweden, seine Zeit in Linz an der Johannes-Kepler-Universität und dann hier an der Technischen Universität in Wien. Er war in dieser Phase sehr geprägt von seinem schwedischen Aufenthalt. Er hat ja bei Gunnar Myrdal, seinem Sohn und seiner Frau, Alva Myrdal gearbeitet. Er war auch geprägt von meinem eigenen akademischen Lehrer, Kurt Rothschild in Linz. Schon zu dieser Zeit

war ein sehr systemorientiertes Denken mit einer starken empirischen und zum Teil auch institutionellen Grundlage typisch für ihn. Seine Habilitation selbst, die er in Schweden geschrieben hat, hatte ein sehr interessantes Thema, nämlich die ökonomischen Wirkungen von Wirtschaftsboykottmaßnahmen als Instrument der Außenpolitik, also die Frage: Hat ein Wirtschaftsboykott Wirkungen? Eine Frage, die er, soweit ich weiß, zeitlebens nicht wirklich beantworten konnte. Bei den Folgen muss man zwischen kurz- und langfristigen Folgen unterscheiden: Kurzfristig hat ein Boykott wahrscheinlich eher keine oder nur geringe Wirkungen, langfristig jedoch große. Ich glaube, dass etwa der Zusammenbruch des kommunistischen Lagers nicht zuletzt eine Folge relativ erfolgreicher Boykottmaßnahmen war, die zusammen mit den Systemfehlern dieses Systems dazu geführt haben, dass der Osten technologisch enorm zurückgefallen ist und damit letztendlich auch in der wirtschaftlichen Dynamik.

Ein Bereich, wo ich mit Egon Matzner in einem Team zusammengearbeitet habe, war das Kommunalwissenschaftliche Dokumentationszentrum (KDZ) in Wien. Das KDZ (heute: Zentrum für Verwaltungsforschung) war in einem idyllischen Haus in Hütteldorf untergebracht, das die Tochter des Kronprinzen Rudolf – eine ganz brave gestandene Sozialdemokratin – der Gemeinde Wien vermacht hatte und das dann eben zum Sitz dieses Forschungsinstitutes wurde. Wir hatten dort den Auftrag, eine Studie zur Neuregelung des Finanzausgleichs zu machen. Das war zu Beginn der 70er-Jahre. Ein Thema, das heute von unveränderter Aktualität ist. Ich konnte mir die Studie jetzt nicht noch einmal ansehen, aber ich glaube, dass man alles, was wir damals gemacht haben, heute wieder hervorziehen könnte. Schon an dieser Arbeit kann man einige Dinge erkennen, die für Egon Matzner sehr charakteristisch waren:

Zum einen der funktionsorientierte Ansatz. Die Grundidee war, einen funktionsorientierten Finanzausgleich zu konzipieren, um die Frage zu beantworten: Was ist denn eigentlich die Aufgabe jeder spezifischen staatlichen Ebene? Wie sind diese Aufgaben zweckmäßig zu erfüllen und wie sind sie zweckmäßig zu finanzieren? Also wenn man so will: Ein rationaler Ansatz. Ich weiß jetzt nicht, ob in diesem Raum auch Leute sitzen, die schon bei Finanzausgleichsverhandlungen

dabei waren, aber mit rationalen Ansätzen ist dort nicht sehr viel zu machen. Aber die Studie war eine wichtige Wegmarke.

Der zweite charakteristische Punkt war, dass es wirklich eine interdisziplinäre Arbeit war, weswegen ich mich auch so gerne an diese Arbeit erinnere. Wir arbeiteten mit hervorragenden Juristen, einer davon ist dann Mitglied des Verfassungsgerichtshofes geworden, es waren Betriebswirte und Infrastrukturoberken dabei. Meines Erachtens ist das nach wie vor ein ungehobener Schatz an Erfahrungen und an Wissen für ein Thema, das auch heute drängen sollte.

Egon Matzner hat bei all diesen Dingen immer mit dem eigenen Kopf gedacht. Das ist meines Erachtens das wichtigste. Der Begriff „Querdenker“, wie er in der zu seinen Ehren veröffentlichten Schrift verwendet wird, trifft zu. Er war ein Querdenker, aber kein Querulant, er war jemand, der sich zu konkreten Punkten eigene Gedanken gemacht hat und konkrete Stellungnahmen abgegeben hat. Ich will auch gar nicht verschweigen: Die waren oft richtig, aber manchmal auch falsch.

Ein Beispiel aus aktuellem Anlass: Ich kann mich erinnern, dass Egon Matzner sehr skeptisch war gegenüber dem Projekt eines großen Hochwasserschutzes für Wien, der sich in diesem Tagen ja doch ziemlich bewährt hat. Ich glaube – ich kann das jetzt nicht mehr genau rekonstruieren – aus dem Grund, weil er eine sehr große Skepsis hatte gegenüber technischen Großprojekten hatte. Kann man bei solchen Projekten wirklich alle Folgen berücksichtigen?

Diese Skepsis hat dann natürlich eine sehr große Rolle gespielt bei einer Diskussion, die sein Leben entscheidend beeinflusst hat, nämlich jene um die Frage der friedlichen Nutzung der Kernenergie. Er hat sich dagegen ausgesprochen und kam damit in einen sehr schwierigen Konflikt mit vielen seiner Freunde, speziell mit seinen Freunden aus dem ÖGB, der in gewisser Weise seine persönliche Heimat darstellte. Ich werde darauf später noch zurückkommen.

Das war aus meiner Sicht die erste Phase des wissenschaftlichen Lebens von Egon Matzner.

Die zweite Phase seines Schaffens war von seiner internationalen Tätigkeit geprägt. Beginnend mit seiner Übersiedlung und Tätigkeit in Berlin, wo er sich sehr viel stärker der Systemtheorie und der Politökonomie in einem umfassenden Sinn gewidmet hat. Er war zweifellos in diesem Bereich einer der ganz wenigen Ökonomen aus Österreich, der eine volle internationale Vernetzung und Bekanntheit hatte. Sein großes Thema war die Frage der Weiterentwicklung und der Perspektive des Wohlfahrtsstaates. Also genau das, was er sehr prägend in Schweden erlebt hat, wo er gesehen hat, dass Veränderungen notwendig sind und wo er sich bemüht hat, dass das Gute erhalten bleibt und die problematischen Bereiche revidiert werden können.

Wir waren in diesem Bereich nicht immer ganz einer Meinung. Ich kann mich erinnern, dass er mir einmal ein Buch gewidmet hat, wo er hineingeschrieben hat: „Von Egon Matzner für Ewald Nowotny; Der Selbsthilfler dem Staatshilfler.“ Er war also der Selbsthilfler, ich der Staatshilfler und daran ist ja auch etwas Wahres. Ich selbst bin ja jemand, der sehr viel stärker in institutionellen Kategorien und organisatorischen Strukturen denkt. Seine Idee war sehr viel stärker die einer dezentralisierteren, basisdemokratischen Perspektive.

Interessanterweise hat er in diesem Sinne auch durchaus eine Annäherung an Gedanken von Hayek gefunden. Er interpretierte Hayek „von links her“. Wir hatten darüber durchaus fruchtbare Diskussionen. Ich kann mich erinnern, als wir bei der Diskussion des Parteiprogramms zusammengespannt waren, hat er einmal dem Ferdinand Lacina und mir, die mit ihm dort gearbeitet haben, gesagt: „Ihr seid’s ja eigentlich nur linke Josephiner!“, in Anlehnung an Joseph II., der ja Reformers, aber eben ein durchaus staatsgläubiger Reformers war. Und ich muss sagen: Er hat damit durchaus recht gehabt! Das ist auch das, als was ich mich sehe, weil ich eben glaube, dass nur dadurch die Beständigkeit gegeben ist, die für nachhaltige Reformen notwendig ist. Umgekehrt jedoch hat er rechtzeitig erkannt, welche Probleme mit einem aufgeklärten Absolutismus verbunden sein können. Das ist eine Diskussion, die wir oft und mit Vergnügen geführt haben.

Als jemand, der immer auf der Suche nach dem Neuen war, hatte er ein unglaubliches Sensorium für neue Entwicklungen. Er war für mich der erste, von dem ich Klimawandel als Problem gehört habe. Vor 20 bis 30 Jahren war das ja kein wirkliches Thema. Er war sicherlich einer der ersten in Österreich, der das als Problem gesehen hat. Er hat die ökologische Fragestellung insgesamt sehr viel früher gesehen als die restliche wissenschaftliche Gemeinschaft. Verteilungsfragen haben ihn immer wieder beschäftigt, auf dieses Thema möchte ich später noch kommen.

Ich möchte hier in diesem Kreis „seines“ Instituts hervorheben, dass er eine besonders wichtige Rolle über seine Persönlichkeit gespielt hat. Egon Matzner hat nie eine wissenschaftliche Schule in dem Sinne gegründet und wollte auch gar nicht, dass sich eine gläubige Schar von Jüngern und Jüngerinnen um einen „Guru“ sammelt. Aber er hat, glaube ich, sehr viele Menschen durch sein Verhalten geprägt. Durch seine Offenheit, durch wissenschaftliche Toleranz und nicht zuletzt durch etwas, was mir an Egon immer enorm imponiert hat: durch seine Ehrlichkeit. Er war jemand, der sowohl im wissenschaftlichen als auch persönlichen Bereich immer enorm ehrlich und geradlinig war. Das war sicherlich sehr prägend für alle, die mit ihm gearbeitet haben.

Das waren ein paar Gedanken zum wissenschaftlichen Bereich. Bei Egon Matzner war der politische Bereich sicherlich genauso wichtig und hat ihn massiv bestimmt. Er ist ja ursprünglich Kärntner, er ist aus einer Kärntner Familie nach Wien gekommen. Er war der erste Akademiker in seiner Familie, war sich sehr bewusst, dass er sich durchkämpfen muss. Schon relativ früh ist er mit dem ÖGB und Heinz Kienzl in Verbindung gekommen. Kienzl ist auch einer, der eine Vielzahl von Menschen geprägt hat, auch mich zum Beispiel. Heinz Kienzl hat Egon Matzner während seiner Zeit als Mitarbeiter im volkswirtschaftlichen Referat des ÖGB (und auch im Verlag des ÖGB) ein bisschen unter seine Fittiche genommen. Drei junge Talente haben damals in diesem Umfeld gelebt, alle Jahrgang 1938: Egon Matzner, Heinz Fischer und Hannes Androsch. Alle drei mit recht unterschiedlichen Akzentsetzungen.

Es ist interessant zu sehen, dass – und auch ich konnte das in meinem politischen Leben beobachten – Politik natürlich immer ein bisschen zu Lagerbildungen neigt, auch innerparteilich. Das ist ein wesentliches Element der politischen Dynamik. Egon war in diesem Bereich eher ein (sehr anerkannt-

ter) Einzelgänger. Er war nicht bereit, sich stark in bestimmte Lager einzubinden und das hat sich in, zum Teil auch persönlichen, Schwierigkeiten für ihn gezeigt.

Er war ja interessanterweise zunächst einmal eher sehr kritisch gegenüber Bruno Kreisky, so wie der ÖGB das ja auch war. Das muss man im Nachhinein ganz nüchtern sehen. Er wurde dann jedoch auch von der enormen Dynamik und dem Aufbruch, der mit Bruno Kreisky verbunden war, erfasst. Er hat dann das große Gemeinsame zwischen Kreisky und ihm gefunden, die Prägung aus der sozialdemokratischen Erfahrung Schwedens. Schweden war das unangefochtene Modellland des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaates. Egon Matzner hat sehr viele Entwicklungen, die dort schon sichtbar waren, vorausblickend weitertransportiert. Eine Entwicklung, die auch heute ein offenes Problem ist und die Egon Matzner sehr früh schon aus der skandinavischen Diskussion mitbekommen hat, ist die Frage der Vermögensverteilung. Es gab in Skandinavien eine sehr große Diskussion darüber, Vermögen auch in Arbeitnehmerhand bilden zu können. Das bedeutet, Fonds zu bilden, die durch Gewinne gespeist werden (Vermögensaufbau) und die den Mitarbeitern zugänglich gemacht werden. Ich denke, dass das ein durchaus interessantes, wichtiges Modell war. Es ist jedoch auch in Schweden nach relativ kurzer Zeit nicht mehr weitergeführt worden. Heute sehen wir das Problem, das Egon Matzner schon damals sehr stark gesehen hat, nämlich dass eine lange, Gott sei Dank friedliche Wachstumsphase quasi automatisch zu einer enormen Ungleichheit der Vermögensverteilung führt, weil die Möglichkeit, Vermögen zu bilden, mit dem Einkommen überproportional zunimmt und sich daher über längere Phasen eine massive Konzentration ergibt, die dann durch das Erbrecht noch zusätzlich verstärkt wird.

Das ist ein Thema, das ihn damals beschäftigt hat und auch in Schweden schon damals ein großes Thema war und auch jetzt noch aktuell ist. Er hat auch versucht, die Gewerkschaften dafür zu interessieren, doch diese waren damals eher an den kurzfristigen Lohnverhandlungen interessiert als am Aufbau längerfristiger Fonds, die natürlich eine Art „Zwangssparen“, aus dem sich Vermögensbildung ergeben kann, dargestellt hätten.

Der Höhepunkt seiner politökonomischen Tätigkeit war dann zweifellos die Aufgabe, an der Spitze einer Programmkommission für ein neues Parteiprogramm der Sozialdemokratie zu stehen. Einer der Eindrücke, die ich sicher nicht vergessen werde, war der Beginn dieser Arbeit im Konzerthaus, wo die Wiener Philharmoniker unter der Leitung von Leonard Bernstein Beethoven gespielt haben. Das zeugte von einem Selbstbewusstsein und einem Status, der heute schon ein bisschen wie ein Märchen aus einer anderen Welt klingt, aber auch ein Versuch, Kultur umfassend zu sehen.

Was Egon Matzner in dieses Parteiprogramm eingebracht hat, war einerseits genau seine Diskussion über ein modernes Konzept des Wohlfahrtsstaates. Es handelte sich also

wirklich um eine Verbindung von Theorie und Praxis. Was er für Österreich im speziellen eingebracht hat, war ein enormer Internationalisierungsschub. Das hat es weder vorher und leider auch nicht mehr nachher gegeben, dass für eine so umfassende politische Diskussion wirklich die Spitzenkenner weltweit hier nach Wien eingeladen wurden, um hier ihre Überlegungen wiederzugeben und Beiträge zu leisten, d.h. ein theoretisches Fundament zu liefern. Das war ganz wesentlich bestimmt durch den intellektuellen Anstoß und den Impetus, den Egon Matzner hier geliefert hat. Er hat viele Dinge hier auch sehr kritisch diskutiert. Ich kann mich an eine sehr kritische Diskussion zum Thema Sozialpartnerschaft erinnern. Egon war ja wie gesagt immer sehr skeptisch gegenüber Institutionen und daher war für ihn auch die Sozialpartnerschaft eine nicht unproblematische Entwicklung. Diese Position war in einem sozialdemokratischen Parteiprogramm natürlich keine ganz einfache.

Auch das Thema Umwelt wurde von ihm hineingebracht und auch die Diskussion um das Atomkraftwerk Zwentendorf, die zur großen Zäsur führte. In seiner prominenten Rolle als Mitautor hat er sich gegen Zwentendorf ausgesprochen. Ich selbst war Zeuge einer Begegnung mit Bruno Kreisky, die ein bisschen ein Abschied war. Da konnte die Partei quasi nicht mit und Egon Matzner hat seine Überzeugung in einer sehr konsequenten Form weitergetragen.

Er war insgesamt in seinen politischen Perspektiven und Ansprüchen, glaube ich, immer ein bisschen gespalten. Es hat ihn schon danach gedrängt, aktiv politisch tätig zu werden. Er hätte sehr gerne die Position eines Planungsstadtrates in Wien innegehabt und ich denke, das hätte er auch von der Sache her gut gemacht. Vom politischen Alltagsgeschäft her betrachtet, bin ich mir nicht so sicher, ob er das so gerne gemacht hätte.

Das war sozusagen die Gestaltungsseite, doch das andere, was ihm enorm wichtig war, war sich selbst treu zu bleiben und folglich keine Kompromisse einzugehen, aber dafür intellektuell Ansprüche und Anstöße weiterzugeben.

Er hat dann in seiner weiteren Entwicklung, nicht zuletzt beeinflusst durch seine Erfahrungen, die er gemeinsam mit Gabi Matzner machen konnte, sehr viel stärker die internationale Dimension behandelt.

Insgesamt war der Lebensweg leider viel zu kurz. Er ist ja wirklich mitten aus dem schöpferischen Leben herausgerissen worden. Ich glaube, dass es alles in allem ein schönes, ein gelungenes Leben war, weil er eben wirklich sehr viel beitragen, sehr viel schaffen konnte, weil er sich selber immer treu geblieben ist. Und deshalb glaube ich, dass es gut ist, sich an diesen Menschen zu erinnern und daher bin ich auch so froh, dass heute diese Veranstaltung stattfindet. Man kann einen interessanten, guten, wichtigen Menschen ja nicht abstrakt definieren. Man kann das nur an Beispielen zeigen und so ein Beispiel war sicher Egon Matzner und daher freue ich mich, dass ich hier im Kreis von Freundinnen und Freunden Egon Matzners sein darf.





# **Egon-Matzner-Preis für Sozioökonomie / Egon-Matzner-Award for Socio-Economics 2013**

am 6. 6. 2013 an der TU Wien

Im Jahr 2013 wurde der Egon-Matzner-Preis für Sozioökonomie zum zweiten Mal vergeben. Mit dem Preis werden junge Wissenschaftler/innen ausgezeichnet, die in den Bereichen Sozioökonomie, heterodoxe Ökonomik, evolutionäre Ökonomik, institutionelle Ökonomik, Finanzwissenschaft und fiskalischer Föderalismus, sowie Infrastrukturökonomie und –politik forschen.

Im Besonderen werden Arbeiten ausgezeichnet, die praktische und empirische Probleme in den genannten Bereichen auf Basis einer starken theoretischen Fundierung behandeln, Grenzen von Denkschulen und Paradigmen überschreiten und/oder interdisziplinäre Perspektiven aufzeigen.



# Laudatio zur Verleihung des Egon-Matzner-Preises für Sozioökonomie 2013

Wolfgang Blaas

Meine sehr geehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen,

es gab heuer 29 erstklassige Einsendungen/Bewerbungen um den EM-Preis, die Jury hatte also die undankbare und schwierige Aufgabe, daraus eine Arbeit, die beste, zu wählen.

Dass das dieses Mal nicht möglich war, spiegelt sich im Ergebnis der Jury wider: wir haben heuer nicht eine, sondern drei Arbeiten ex-aequo als preiswürdig qualifiziert.

Es sind dies in alphabetischer Reihenfolge der Autoren:

- Leonhard Dobusch – Jakob Kapeller: Heterodox United vs. Mainstream City? Sketching a Framework for Interested Pluralism in Economics
- Alexander Lenger: Gerechtigkeitsvorstellungen, Ordnungspolitik und Inklusion
- Praniti Maini: Building Social Capital through Microfinance

Es sind dies sehr unterschiedliche Beiträge. Im ersten Fall handelt es sich um ein bereits in einer Fachzeitschrift veröffentlichtes Paper, im zweiten Fall um eine Dissertation und im dritten Fall um einen Forschungsbericht.

So unterschiedlich die Arbeiten sind, so sehr entsprechen sie aber spezifischen Anforderungen des Egon-Matzner-Preises. Im Ausschreibungstext des EM-Preises heist es unter anderem, dass im Besonderen Arbeiten ausgezeichnet werden können, die

- die Grenzen von Denkschulen und Paradigmen überschreiten und/oder
- die interdisziplinäre Perspektiven aufzeigen.

Der Beitrag von Dobusch und Kapeller plädiert für eine positive Auseinandersetzung mit anderen Denkschulen und Paradigmen in der Ökonomie, für einen aktiven Pluralismus, der letztlich die Dominanz des neoklassischen Mainstream zu überwinden vermag. Diese Forderung erscheint angesichts des Debakels der vorherrschenden Lehre in der Wirtschaftskrise vorrangig zu sein und auch nach wie vor aktuell, nachdem eine von 44 führenden Ökonomen unterzeichnete ähnlich lautende Forderung, die vor mehr als 20 Jahren (Mai 1992) im AER veröffentlicht wurde, weitestgehend ergebnislos verhallt ist.

Dort heisst es: " ... we call for a new spirit of pluralism in economics, involving critical conversation and tolerant communication between different approaches. Such pluralism

should not undermine the standards of rigor; an economics that requires itself to face all the arguments will be a more, not a less, rigorous science."

Kurt Rothschild, bei dem Egon Matzner gearbeitet hat, hat sich in den Siebzigerjahren mit *Power in Economics* (1971), mit der Rolle von Macht in der ökonomischen Theorie, befasst. Die Arbeit von Lenger geht davon aus, dass ökonomische Prozesse signifikant durch Macht, durch die bewusste oder auch unbewusste Ausübung von Macht beeinflusst werden. Es stellt daher die Frage, wie Machtverhältnisse und soziale Ungleichheit in die ökonomische Analyse integriert werden können.

Lenger kommt u.a. zum Schluss, dass die soziale Einbettung der Wirtschaftssubjekte systematisch berücksichtigt werden muss, wenn die Ökonomie in der Lage sein soll, zu praktischen wirtschafts- und sozialpolitischen Empfehlungen zu kommen. Das heisst aber nichts weniger als dass neben der politischen Dimension explizit auch Normen, Institutionen, die Kultur, soziale Strukturen, soziale Ungleichheiten, aber auch die kognitive Begrenztheit der Wirtschaftssubjekte in die Theoriebildung miteinbezogen werden müssen.

Praniti Maini, eine indische Wissenschaftlerin, befasst sich mit einem interdisziplinären Thema, das eine Brücke zwischen Ökonomie und Soziologie schlägt. Ihre Arbeit ist eine empirische Untersuchung zum entwicklungsökonomisch wichtigen Thema des Mikrokredites, also des Zuganges zu kleinen Kreditsummen, insbesondere für mittellose Menschen in Entwicklungs- und Schwellenländern. In der Variante des "group-based" Mikrokredites wird zur Besicherung nicht Sachkapital eingesetzt (oder eine Versicherung), sondern Sozialkapital (die Unterstützung und Haftung von privaten Netzwerken) – das einzige Kapital, über das diese Personen üblicherweise verfügen.

In ihrem Beitrag wird gezeigt, unter welchen Bedingungen gruppengestützte Mikrokredite ihrerseits Sozialkapital entstehen lassen und vertiefen, also Gemeinschaftssinn, Vertrauen und Zuverlässigkeit, Teilen und Vermitteln wichtiger Informationen, etc. hervorbringen und welche positive Entwicklungsdynamik daraus entstehen kann.

Wir sind leider nicht das Nobelpreis-Komitee – zumindest ist unsere Mittelausstattung eine andere, und daher können wir nicht alle Preisträger zu einem Besuch nach Wien einladen. Kollege Kapeller aber ist aus Linz zu uns gekommen

und wird quasi stellvertretend für alle Preisträger seinen Preis entgegennehmen und uns auch seine Arbeit näher erläutern

Bevor jetzt Kollege Kapeller das tun wird, möchte ich ihm im Namen unseres Fachbereiches und wohl auch der ganzen Universität dazu gratulieren, dass er als einer der Sieger hervorgegangen ist und darf ihm diesen Preis, der ihm und

seinem Kollegen Dobusch gebührt, gemeinsam mit Gabriele Matzner überreichen.

*Wolfgang Blaas*

Wien, 6. Juni 2013

---

# Diskutieren statt Ignorieren: Eckpfeiler für interessierten Pluralismus in der Ökonomie<sup>1</sup>

Leonhard Dobusch, Jakob Kapeller

---

## Zusammenfassung

Mehr Pluralismus in ökonomischer Forschung und Lehre gilt als eine wesentliche Lehre aus der jüngsten Wirtschaftskrise, die auch eine Krise ökonomischer Theorie offenbart hat. Über die Voraussetzungen und Möglichkeiten für mehr Pluralismus herrscht jedoch keine Einigkeit. In diesem Beitrag werden deshalb ausgehend von einer Analyse verschiedener Konzeptionen von Pluralismus jene Prinzipien entwickelt, die für einen schulübergreifend interessierten Pluralismus erforderlich sind.

---

## 1. Einleitung

Spätestens seit Etablierung der Vorherrschaft des neoklassischen Paradigmas ist (mangelnder) Pluralismus ein Thema – vor allem in den verschiedenen und zunehmend marginalisierten heterodoxen Schulen. So forderte bereits 1992 ein von 44 führenden Ökonominnen und Ökonomen unterzeichneter Aufruf einen „new spirit of pluralism in economics, involving critical conversation and tolerant communication between different approaches“ (Hodgson et al. 1992). Im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise haben sich diese Forderungen nach mehr Pluralismus verstärkt (vgl. für einen Überblick: Garnett et al. 2012), ohne jedoch zu einer sichtbaren Verbesserung der Situation für heterodoxe Ansätze und ÖkonomInnen geführt zu haben.

Fehlender Pluralismus in der Ökonomie wird dabei aus eine Reihe von Gründen problematisiert: Aus ontologischer Perspektive fokussieren verschiedene theoretische Paradigmen unterschiedliche Facetten der Realität (Dow 2004), weshalb nur Paradigmenvielfalt einer facettenreichen Wirklichkeit gerecht werden kann. Ähnliches gilt für methodologische Vielfalt, schließlich blenden unterschiedliche methodische Brillen unterschiedliche Aspekte aus bzw. ein (Norgaard 1989). Aber auch aus erkenntnistheoretischer Perspektive ist eine Vielfalt an theoretischen Paradigmen die beste Versicherung gegen Dogmatismus (Albert 1985; Mearman 2011). Gegenstand der Kritik ist dabei in allen Fällen die Vorherrschaft einer ausschließlich neoklassisch fundierten Ökonomie.

Terminologisch identifizieren wir ‚neoklassische‘ Ökonomie als den dominanten („orthodoxen“) Kern der derzeitigen Mainstreamökonomie, innerhalb derer die Stärke des Bekanntheits zur Neoklassik durchaus variiert (vgl. die von

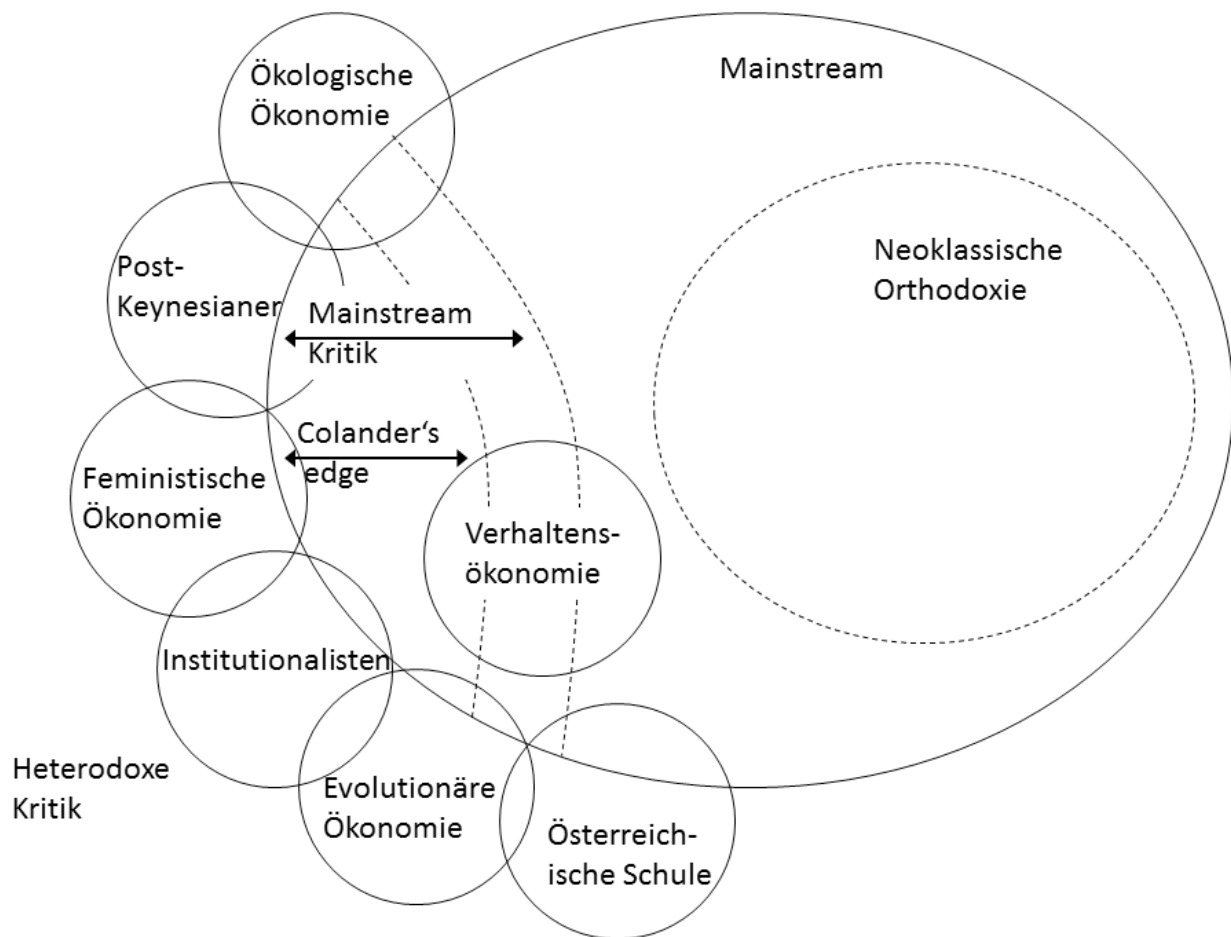
Colander et al. (2004) als „edge of the mainstream“ bezeichnete Gruppe, vor allem experimenteller und neuklassischer Ökonomen). Im Gegensatz dazu verstehen wir unter heterodoxer Ökonomie einen Sammelbegriff für verschiedene dezidiert nicht-neoklassische Denkschulen (siehe auch Lavoie 2009 und Dobusch und Kapeller 2009). *Abbildung 1* fasst diese terminologische Festlegung in Form einer stilisierten Darstellung des zeitgenössischen ökonomischen Diskurses zusammen.

Ogleich jenseits des dominanten, neoklassischen Kerns weitgehend Einigkeit darin besteht, dass mehr Pluralismus wünschenswert wäre, folgt daraus aber nicht eine automatische Gleichförmigkeit der Vorstellungen darüber, was unter Pluralismus zu verstehen sei und wie dieses Ziel am besten zu erreichen wäre. Grob lassen sich die Verfechter von Pluralismus einem der folgenden drei Verständnisse zuordnen: *Eigennütziger Pluralismus* fordert in erster Linie deshalb Pluralismus, um auf diese Weise Raum und Überleben des selbst favorisierten Ansatzes zu erkämpfen. Pluralismus ist hier nur ein Mittel zum Zweck, die Allianz mit anderen theoretischen Ansätzen eine rein strategische und temporäre. *Desinteressierter Pluralismus* plädiert ganz allgemein für die Koexistenz verschiedener Denkschulen, ohne wechselseitige inhaltliche Auseinandersetzung zu forcieren. Diese Art von Pluralismus zielt prinzipiell nicht auf die Vorherrschaft einer einzelnen Theorie ab und findet sich in anderen Disziplinen wie zum Beispiel der Soziologie oder der Managementforschung. *Interessierter Pluralismus* lehnt ebenfalls die Dominanz eines einzigen theoretischen Paradigmas prinzipiell ab, fordert darüber hinaus aber konstruktive und intensive Auseinandersetzung zwischen verschiedenen Theorietraditionen.

Wenn wir im Folgenden den Schwerpunkt auf die Eckpunkte eines interessierten Pluralismus legen, dann nicht nur weil dieser Ansatz aus wissenschaftstheoretischer Sicht besonders vielversprechend und interessant scheint (vgl. etwa Albert 1973/2012, 1985), sondern vor allem auch weil er angesichts

---

1 Dieser Beitrag basiert auf folgendem Aufsatz: Dobusch, Leonhard und Kapeller, Jakob (2012): Heterodox United vs. Mainstream City? Sketching a framework for interested pluralism in economics. *Journal of Economic Issues*, Vol. 46(4): 1035-1057.



Quelle: Eigene Darstellung.

Abb. 1. Paradigmen im herrschenden Ökonomischen Diskurs

der enormen Dominanz der Mainstreamökonomie als einziger in der Lage ist, eine institutionelle Alternative für heterodoxe Wissenschaft zu liefern (Dobusch und Kapeller 2012).

## 2. Interessierter Pluralismus als Meta-Paradigma

Der maßgeblich von Thomas Kuhn (1962) geprägte Begriff des wissenschaftlichen Paradigmas entspringt einer soziologischen Perspektive auf Wissenschaft als disziplinär strukturierte, soziale Felder. Daraus folgt ein deskriptives Verständnis des Paradigmenkonzepts, wonach Forschende aus unterschiedlichen Denktraditionen verschiedene Begriffs-, Theorie- und Methodenapparate verwenden, was wiederum zu Verständnisproblemen bei inter-paradigmatischem Diskurs führen kann.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Im Gegensatz zu einem deskriptiven würde ein präskriptives Verständnis die prinzipielle Inkommensurabilität von Paradigmen behaupten und einige weitere, unter Umständen problematische Thesen der Kuhnschen Wissenschaftstheorie reproduzieren - etwa jene von Paradigmenvielfalt als „vorwissenschaftlichem“ Zustand.

Neben diesen erkenntnistheoretischen Implikationen gehen mit Paradigmen auch spezifische institutionelle Routinen einher, die sich emergent im Zusammenwirken der Anhänger eines Paradigmas herausbilden. Zu einem Paradigma gehören demnach (a) gemeinschaftlich respektierte Institutionen (Konferenzen, Verbände, akademische Zeitschriften etc.), (b) akzeptierte Anforderungen hinsichtlich eingesetzter Methoden und (c) ein geteiltes Verständnis von akademischen Standards hinsichtlich Qualität, Originalität und empirischer Robustheit.

Dieses deskriptive Paradigmenverständnis ist sowohl mit inkrementell-evolutionärem als auch radikalem Wandel – den Kuhn’schen „scientific revolutions“ – kompatibel. Welche Form des Wandels in der Ökonomie wahrscheinlicher ist, kann deshalb auch aus Perspektive eines interessierten Pluralismus offen bleiben.

In diesem Kontext lassen sich nun auch die drei obig skizzierten Varianten des Pluralismus hinsichtlich ihrer Rolle in paradigmatischen Auseinandersetzungen verorten. So geriert sich der *eigennützig* Pluralismus als im Kern monoparadigmatische (und damit nicht originär „pluralistische“) Strategie, deren epistemologischer Kern sich nach dem Motto „es kann nur eines geben“ eng an die originale Kuhnsche

Interpretation anlehnt. In dieser ist ein Paradima, etwas verkürzt ausgedrückt, entweder machtvoll oder vergessen, woraus folgt dass interparadigmatische Auseinandersetzungen kaum Eigenwert jenseits möglicher strategischer Vorteile besitzen. Ein *desinteressierter Pluralismus* hingegen räumt der Vielfalt einen hohen Stellenwert ein, kann jedoch zu einer reservierten Einstellung führen, in der VertreterInnen verschiedener theoretischer Ansätze darauf achten anderen nicht ins Gehege zu kommen. Das Resultat ist hierbei zumeist ein Pluralismus der Paradigmen, in dem verschiedene Traditionen relative kleinteilige Diskurse führen ohne großartige über die Grenzen des eigenen Biotops hinaus Auseinandersetzungen zu suchen.

Im Gegensatz dazu nimmt der *interessierte Pluralismus* selbst die Stellung eines Paradigmas ein, indem er zu traditionellen paradigmatischen Ankerpunkten (etwa: zentrale Axiome einer bestimmten Denkschule) alternative Denkschablonen (etwa: die Existenz alternativer Axiome macht wissenschaftlichen Diskurs zugleich interessant und lehrreich) bereitstellt, die ihrerseits dogmatisch eine gewisse epistemologische Offenheit festschreiben. Dies bedeutet im Kern nichts anderes als den Vorschlag zu machen, das forschungsleitende Paradigma selbst, das sozusagen die grundlegendsten Annahmen der täglichen wissenschaftlichen Arbeit vorgibt, auf einem pluralistischen Fundament zu begründen, um so die Beharrungstendenzen von Paradigmen zur Institutionalisierung eines vielfältigen akademischen Diskurses zu zweckentfremden. Dies ist aus unserer Sicht keine leere theoretische Übung, sondern vielmehr Voraussetzung um der Komplexität ökonomischer Realität wie Theorie gleichermaßen auch nur einigermäßen adäquat Rechnung tragen zu können.

“[A] plurality of paradigms in economics and in social sciences in general is not only an obvious fact but also a necessary and desirable phenomenon in a very complex and continually changing subject. ... Depending on circumstances and the problem to be tackled, different approaches, or a combination of them, have to be used in order to be able to get nearer to the far-away “truth.” Rothschild (1999, 5)

Ein mit solchem Anspruch vorgetragene Konzeption bedarf dabei auch stets konziser Anwendungs- und Operationalisierungsvorschläge, um tatsächlich forschungsleitend wirksam

sein zu können. Zu diesem Zweck formuliert das nachstehende Kapitel einige Szenarien und Beispiele zur forschungspraktischen Implementierung eines pluralistischen Denkstils im ökonomischen Diskurs.

### 3. Pluralismus praktizieren: Integration, Diversifikation, Vergleich und Austausch

„Interessierter Pluralismus“ steht für tatsächliche und intensive Interaktion zwischen ForscherInnen mit unterschiedlichen paradigmatischem Kontext anstelle eines fragmentierten Wissenschaftsbilds, in dem unterschiedliche Traditionen ihre rein idiosynkratisch motivierten Tiefbohrungen vorantreiben. Dieses abstrakte Postulat bedarf dabei einer operativ brauchbaren Ergänzung hinsichtlich der Frage, inwiefern Pluralismus und die Präsenz konkurrierender Denkschulen in der täglichen wissenschaftlichen Arbeit rezipiert werden sollen. Es geht im Folgenden also vor allem um eine Operationalisierung des interessierten Pluralismus, um die Frage zu adressieren, ob und wie ein solches heuristisches Konzept forschungsleitend eingesetzt werden kann.

Zieht man die Unterschiedlichkeit der theoretischen Überlegungen verschiedener ökonomischer Schulen als Ausgangspunkt heran, so stellt sich zuerst das Problem eines sorgsamem Vergleichs dieser manchmal nur vermeintlich „konkurrierenden“ theoretischen Aussagen. Damit ergibt sich die Analyse der logischen Relation zwischen zwei Aussagen unterschiedlicher paradigmatischer Herkunft als Orientierungspunkt für die weitere Orientierung der Forschungsarbeit: Geeignete methodologische Strategien stehen, so unsere These, dabei zumeist in direktem Zusammenhang zum logischen Verhältnis zweier theoretischer Aussagen.

Vor diesem Hintergrund zeichnet *Tabelle 1* eine Reihe möglicher Szenarien kursorisch nach. So ergibt sich im Falle identischer, konvergenter (potentiell identisch, aber zumindest kompatibel) und kompatibler (sich wechselseitig ergänzender) theoretischer Aussagen der Versuch einer *Integration* als mögliche Forschungsstrategie. Im Zuge einer solchen Integration lässt sich versuchen, die gemeinsamen Kernargumente, methodischen Techniken, empirischen Resultate oder unterstellten Mechanismen verschiedener ökonomischer

**Tabelle 1.** Strategien zum Theorievergleich verschiedener ökonomischer Paradigmen

#	Vergleich theoretischer Aussagen	Pluralistische Forschungspraktiken/-strategien
(1)	↔ Identisch	} (a) Integration
(2)	↗↘ Konvergent	
(3)	↑↑ Kompatibel	
(4)	○○ Neutral	} (b) Arbeitsteilung
(5)	↖↗ Divergent	
(6)	↔ Gegensätzlich	} (c) Diversifikation

Quelle: Eigene Darstellung.

Schulen herauszuarbeiten und in einem gemeinsamen Rahmen einzubetten. Ein zentraler Kandidat für eine derartige universelle Einbettung wäre etwa das Argument, dass ökonomisches Handeln von (fundamentaler) Unsicherheit geprägt und damit in wichtigen Aspekten irreversibel sei, das in unterschiedlichen heterodoxen Ansätze auf unterschiedliche Art und Weise ausgedrückt wird. So betont die ökologische Ökonomie ebenso wie die Österreichische Schule der Nationalökonomie die Bedeutung der Zeit für die Irreversibilität individuellen Handelns, die ihrerseits vor allem vor dem Hintergrund fundamentaler Unsicherheit (Post-Keynesianismus) bzw. nicht-ergodischer Wandlungsprozesse (evolutionäre/institutionelle Ökonomie) massiv an Bedeutung gewinnt. Eine Ausnahme von dieser Integrationsstrategie bildet freilich die neoklassische Welt rein optimaler Entscheidungen, in der die Irreversibilität von Handlungen nicht von großer Relevanz ist.

Ein klassisches Argument des Pluralismus-Diskurses in der Ökonomie wird durch die zweite in Tabelle 1 abgebildete Forschungsstrategie adressiert. „Division of Labor“ (Lawson 2010), also ein arbeitsteiliges Vorgehen, in dem ein Gesamtphänomen wie die „Wirtschaft“ in verschiedene, separat analysierbare Teile gesplittet wird, bietet sich vor allem in jenen Bereichen an, in denen die relevanten theoretischen Aussagen nur wenig Bezug zueinander aufweisen (sich also nicht gegenseitig bedingen oder ausschließen). Dies ist oftmals dann der Fall wenn unterschiedliche Schulen auch stark unterschiedliche Interessenschwerpunkte (und dementsprechende blinde Flecken in der eigenen Theoriebildung) mit sich bringen. Ein Beispiel für die potentielle Fruchtbarkeit arbeitsteiliger Methoden wäre etwa das Verhältnis zwischen Post-Keynesianismus und Ökologischer Ökonomie (Kronenberg 2010), die eine sehr unterschiedliche Schwerpunktsetzung (vereinfacht: Vollbeschäftigung vs. Subsistenz) mit innovativer Theoriebildung kombinieren.

Die Strategie der *Diversifikation* ist vor allem vor dem Hintergrund scheinbar gegenläufiger Argumente und Ansätze interessant. Die Übertragung eines Teilarguments von einer paradigmatischen Sphäre in eine andere kann dazu führen, dass sich theoretische oder methodologische Innovationen ergeben, in denen ein „paradigmatisch fremdes“ Argument oder eine neuartige, sozusagen „importierte“ Methodologie einen bestehenden Forschungsstrang um eine neue Facette bereichern. Ein Beispiel für eine solche Vorgehensweise wäre eine frühe Arbeit von Keen (1995) zur Formalisierung der Argumente von Hyman Minsky, die Modellierungs-Techniken aus der evolutionären Ökonomie in die Post-Keynesianische Theoriebildung einführt.

Die klassische Strategie des *kritischen Tests* bietet sich hingegen nur in Fällen eines klaren „entweder-oder“, nämlich vor allem dann, wenn sich theoretische Aussagen unterschiedlicher Herkunft mit hoher oder absoluter Sicherheit wechselseitig widersprechen. Ein Beispiel für einen solchen Fall liefert die geldtheoretische Kontroverse zwischen post-keynesianischer und neoklassisch-monetaristischer Geldtheorie. Praktisch gesehen, postuliert der post-keynesianische Ansatz eine Steuerung des Zinssatzes durch die Zentralbank, während der monetaristische Ansatz auf eine „direkte“ Steuerung der Geldmenge abzielt. Nachdem in der Praxis der Notenbanken eine verstärkte Orientierung auf Zinssätze und eine zusehende Vernachlässigung der Frage der Geldmenge

zu beobachten ist – auch bedingt durch die Eigendynamik des Finanz- und Bankensektors, die in post-keynesianischen Ansätzen traditionell eine größere Rolle spielt – kann in diesem Punkt von einer vorläufigen Bestätigung des post-keynesianischen Ansatzes (und einer spiegelbildlichen vorläufigen Widerlegung des monetaristischen Ansatzes) durch die Notenbankpraxis gesprochen werden.

## 4. Fazit

Letztendlich hat unser originärer Beitrag eine einfache Botschaft, die sich auch im kurzen Rahmen dieser Zusammenfassung erkennen lässt: Vor dem Hintergrund der vielfältigen Ansätze innerhalb des ökonomischen Denkens und zugleich vorhandenen neoklassischen Dominanz steht die Operationalisierung einer pluralistischen Ausrichtung ökonomischer Forschung vor einer doppelten Herausforderung: Zum einen gilt es ein relativ hohes Niveau an konzeptioneller Diversität sinnvoll und sensibel in einen gemeinsamen Diskurs zu integrieren. Zum anderen gilt es das dominante Paradigma in einen pluralistischen Diskurs einzubinden ohne zugleich dessen dominante Stellung zu importieren bzw. zu festigen. Zur Bewältigung dieses Problems schlagen wir die Strategie des interessierten Pluralismus vor, die traditions- und schulenübergreifende Interaktion in den Vordergrund stellt und auf Basis präziser Vergleiche der unterschiedlichen Theoriestrukturen zu möglichst konzisen Forschungsstrategien und Fragestellungen zu gelangen sucht. Es bleibt dabei völlig offen ob dann auch die richtigen Antworten zu diesen Fragen gefunden werden. Wichtig ist letztlich aber zumindest einmal die richtigen Fragen gestellt zu haben.

## Danksagung

Wir bedanken uns bei allen Personen, die die Entstehung des hier vorgestellten Artikels unterstützt haben, darunter insbesondere Volker Gadenne, John King und Marc Lavoie. Weiters möchten wir uns bei den OrganisatorInnen der IFIP-Tagung ganz herzlich für die Zuerkennung des Egon-Matzner Preises 2013 bedanken.

## Quellenverzeichnis

- Albert, H. (1971[1963]), 'Modell-Platonismus – Der neoklassische Stil des ökonomischen Denkens in kritischer Beleuchtung', in E. Topitsch (ed.), *Logik der Sozialwissenschaften*, Berlin: Kiepenheuer & Witsch, pp. 406–434. (siehe auch: Albert, H. (2012[1963]), 'Model Platonism: Neoclassical Economic Thought in Critical Light' (translated by D. Arnold and F. P. Maier-Rigaud), *Journal of Institutional Economics*, 8(3): 295–323.)
- Albert, Hans. *Treatise on Critical Reason*. Princeton: Princeton University Press, 1985.
- Dobusch, Leonhard und Kapeller, Jakob: . "Why Is Economics Not an Evolutionary Science? New Answers to Ve-



- blen's Old Question." *Journal of Economic Issues* 43, 4 (2009): 867-898.
- Dobusch, Leonhard und Kapeller, Jakob (2012): A guide to paradigmatic Self-marginalization - Lessons for Post-Keynesian Economists. *Review of Political Economy*, Vol. 24(3):469-487
- Dow, Sheila C. "Structured Pluralism." *Journal of Economic Methodology* 11, 3 (2004): 275-290.
- Garnett, Robert, Erik K. Olsen and Martha Starr. *Economic Pluralism*. London: Routledge, 2010.
- Hodgson, Geoffrey, Uskali Mäki and Donald McCloskey. "A Plea for a Rigorous and Pluralistic Economics." *American Economic Review* 82, 2 (1992): xxv.
- Keen, Steve. "Finance and Economic Breakdown: Modeling Minsky's 'Financial Instability Hypothesis.'" *Journal of Post Keynesian Economics* 17, 4 (1995): 607-635.
- Kronenberg, Tobias. "Finding Common Ground between Ecological Economics and Post-Keynesian Economics." *Ecological Economics* 69 (2010): 1488-1494.
- Kuhn, Thomas S. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press, [1962] 1996.
- Lavoie, Marc. "After the Crisis: Perspectives for Post-Keynesian Economics." Paper presented at the second encontro internacional de Associacao Keynesiana Brasileiro Porto Alegre, Brazil, September 2009.
- Lawson, Tony "Ontology, Modern Economics, and Pluralism." In *Economic Pluralism*, edited by Robert Garnett, Erik K. Olsen and Martha Starr, pp. 99-113. London: Routledge, 2010.
- Mearman, Andrew. "Pluralism, Heterodoxy and the Rhetoric of Distinction." *Review of Radical Political Economics* 43, 4 (2011): 552-561.
- Norgaard, Richard B. "The Case for Methodological Pluralism." *Ecological Economics* 1, 1, (1989): 37-57.
- Rothschild, Kurt W. "To Push and to Be Pushed." *The American Economist* 43, 1 (1999): 1-8.
-



# Gerechtigkeitsvorstellungen, Ordnungspolitik und Inklusion. Beiträge aus konflikttheoretischer und kulturökonomischer Perspektive

Alexander Lenger

## I. Einleitung

Im Zentrum der Arbeit steht die Frage, wie soziale Ungleichheit und Machtasymmetrien systematisch in die ökonomische Analyse integriert werden können und welche politischen Konsequenzen ein solches Verständnis für die Zukunftsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft hat. Dahinter steht die grundlegende Erkenntnis, dass ökonomische Prozesse signifikant durch ungleiche Tauschprozesse beeinflusst werden, d.h. dass Individuen mittels Privilegiensuche und Diskriminierungsmaßnahmen mit Blick auf ihre individuelle Position im sozialen Raum (bewusst und/oder unbewusst) Einfluss auf ökonomische Verteilungs- und Produktionsergebnisse nehmen. Gleichmaßen werden auch die Aushandlungsprozesse auf der Suche nach wünschenswerten Rahmenbedingungen für eine marktwirtschaftliche Ordnung durch bestehende Machtverhältnisse geprägt.

Eine solche Perspektiverweiterung ist deswegen von immenser Bedeutung, weil politisch-ökonomischen Konfliktfragen in den Hauptströmungen der Volkswirtschaftslehre – dem so genannten „Mainstream“ – stark unterrepräsentiert sind und gerade die aktuelle Staatsschulden- und Finanzmarktkrise gezeigt hat, dass hier eine entscheidende Lücke in der ökonomischen Argumentations- und Modellstruktur vorliegt.

Um aber zu realitätsnahen und in der Praxis umsetzbaren ordnungspolitischen Schlussfolgerungen zu gelangen, muss eine zeitgemäße Ökonomik – so das zentrale Anliegen der Dissertation – die *soziale Einbettung* der Wirtschaftsakteure systematisch berücksichtigen, d.h. die sozialen Beziehungen und kulturellen Referenzpunkte von Individuen in die ökonomische Analyse integrieren. Dafür müssen neben der ökonomischen und politischen Dimension explizit auch die Bedeutung von Normen, Institutionen, kulturellen Faktoren, Gewohnheiten, sozialen Strukturen, sozialen Ungleichheiten und die Begrenztheit kognitiver Prozesse zur Erklärung moderner Wirtschaftsverfassungen herangezogen werden.

Insbesondere richtet sich das weiterführende Interesse in der Arbeit auf die faktisch vorherrschenden, in Abhängigkeit von der sozialen und persönlichen Lebenslage divergierenden Gerechtigkeitsvorstellungen, welche als ein Schlüssel zum Verständnis von ökonomischen Macht- und Konfliktfragen verstanden werden müssen. So zeigt sich ein grund-

gender Konflikt, wenn die soziale Marktwirtschaft zwar einerseits als effizient, andererseits aber zugleich als ungerecht wahrgenommen wird. Anknüpfend an diesen Befund wird herausgearbeitet, dass Teilhabe- und Inklusionskonzepte eine tragfähige gesellschaftspolitische Lösung darstellen und somit zur positiven Erklärung realer Konfliktstrukturen beitragen können. Dabei behandelt die hier vertretene Forschungsprogrammatik gleichermaßen ordnungsökonomische, wirtschaftsethische und wirtschaftssoziologische Fragestellungen, die sich wiederum in dem Forschungsprogramm einer kulturellen Ökonomik zusammenfassen lassen, welches die Analyse *realer* Phänomene wirtschaftlichen Handelns mit knappen Ressourcen in den Mittelpunkt ihres Forschungsinteresses stellt.

## II. Struktur der Arbeit

Die interfakultative Dissertation ist kumulativ und besteht aus sieben Einzelbeiträgen (Teil II), einer vorangestellten Einordnung der wissenschaftlichen Qualifikationsleistung und bisherigen akademischen Tätigkeit (Teil I) sowie zukünftiger Forschungsfelder (Teil III). In Teil I werden die wichtigsten Arbeitsergebnisse aus den ausgewählten Beiträgen zusammengefasst und das zugrundeliegende Forschungsprogramm skizziert. In diesem Sinne stellt die Einführung in die wissenschaftliche Qualifikationsleistung eine kritische Reflexion der Erforschung des Spannungsverhältnisses zwischen Marktwirtschaft und Gerechtigkeit aus ordnungsökonomischer Perspektive dar und setzt die bisherigen Befunde in einen allgemeinen Kontext zum Forschungsstand im wirtschaftswissenschaftlichen und soziologischen Feld. Abschließend werden in Teil III die Potentiale sowie weiterführende Implikationen für zukünftige Forschungsfragen aufgezeigt.

Die vorliegenden Aufsätze gliedern sich in drei thematische Einheiten. Dabei entwerfen die ersten drei Beiträge zunächst eine konzeptionelle Methodik, deren empirische Umsetzung im zweiten Teil diskutiert wird. Die dritte Einheit ist der explorativen Anwendung des entwickelten Forschungskonzepts in der Praxis anhand von Beispielen gewidmet. Diese drei Einheiten setzen sich aus den folgenden Einzelbeiträgen zusammen:

Im konzeptionellen Teil klären die ersten beiden Aufsätze die Frage, wie kulturell geprägte Gerechtigkeitsvorstellungen von Wirtschaftssubjekten in eine moderne ordnungsökonomische Analyse integriert und für weiterführende Forschungen fruchtbar gemacht werden können. Während sich der erste Beitrag „Gerechtigkeit und das Konzept des homo culturalis“ explizit an Ordnungsökonomien richtet und zur Weiterentwicklung einer kulturellen Ökonomik beiträgt, soll der zweite Beitrag „Justice by Agreement“ ein breiteres sozialwissenschaftliches Publikum ansprechen. Beide Artikel zeigen, dass das Verständnis dessen, was innerhalb einer Gesellschaft als gerecht empfunden und damit auch gesellschaftlich legitim ist, von den zugrunde liegenden kulturellen Mustern abhängig ist. Folglich müssen Fragen der Gerechtigkeit und einer gerechten Wirtschafts- und Sozialordnung an die Wahrnehmung gesellschaftlicher Prozesse rückgebunden werden. Der dritte Beitrag „Teilhabe und Befähigung als Schlüsselemente einer modernen Ordnungsethik“ wiederum thematisiert, anknüpfend an die zwei vorherigen Beiträge, die konzeptionellen wirtschafts- und sozialpolitischen Schlussfolgerungen, die aus einer solchen kulturellen Ordnungsökonomik abzuleiten sind. Zwei für eine moderne Ordnungsökonomik relevante normative Erklärungsansätze – der von Walter Eucken und der von Amartya Sen – werden kontrastierend gegenübergestellt und auf ihr Erklärungspotential zur Ableitung eines zustimmungsfähigen gesellschaftlichen Arrangements hin geprüft. Beide Ansätze betonen gleichermaßen die Notwendigkeit einer freien Gesellschaftsordnung, Eucken hat jedoch primär die Notwendigkeit von ‚negativen Freiheitsrechten‘ (d.h. Abwehrrechte gegen Eingriffe des Staates) herausgearbeitet, welche Sen in seinen Überlegungen systematisch um die Geltung von ‚positiven Freiheitsrechten‘ (d.h. materielle und soziale Rechte, die es jedem Bürger ermöglichen, von Freiheitsrechten Gebrauch zu machen) ergänzt.

Die zweite thematische Einheit dieser Dissertation, bestehend aus dem Aufsatz „Rekonstruktive Forschungsmethoden in der Volkswirtschaftslehre“, stellt gewissermaßen eine auf den Forschungsgegenstand bezogene notwendige Erweiterung der Forschungsfrage dar. Das bedeutet, anknüpfend an den Befund, dass die real existierenden, subjektiv geprägten und sozial inkorporierten Gerechtigkeitsvorstellungen einen Schlüssel zum Verständnis von ökonomischen Macht- und Konfliktfragen darstellen, dass die Frage in den Mittelpunkt rückt, wie Gerechtigkeitsvorstellungen empirisch angemessen erhoben werden können. Hierbei ist die Zweckmäßigkeit rekonstruktiver Forschungsmethoden in sozialwissenschaftlichen Fächern seit langem anerkannt und entsprechend wird diese Methodik in der Forschungspraxis umfassend eingesetzt. Im wirtschaftswissenschaftlichen Feld hingegen spielen qualitative bzw. rekonstruktive Methoden, wie z.B. leitfadengestützte Interviews oder teilnehmende Beobachtungen, praktisch keine Rolle. Um aber qualitative Befunde für die weiteren Analysen verwenden zu können und eine gemeinsame Argumentationsebene zu etablieren, gilt es herauszuarbeiten, welche Gründe und Entwicklungen für die systematische Ablehnung qualitativer Forschungsmethoden in der Volkswirtschaftslehre verantwortlich sind. Entsprechend ist es das Ziel des Beitrags, die fachspezifische Einstellung deutscher Ökonomen darzustellen sowie Aussa-

gen über Bedeutung, Relevanz und insbesondere Potentiale rekonstruktiver Forschungsmethoden für ökonomische Fragestellungen aufzuzeigen.

Aufbauend auf die zuvor genannten Beiträge widmet sich die dritte thematische Einheit einer praktischen Anwendung der zuvor entfaltenen theoretischen Überlegungen und umfasst wiederum drei Aufsätze („Ordnungsökonomik als angewandte Wissenschaft“, „Die Eingliederungsvereinbarung des SGB II“ sowie „The Relation between Institutional and Cultural Factors in Economic Development: The Case of Indonesia“). Anknüpfend an den Befund, dass zunehmend eine sinkende wissenschaftliche Bedeutung der Ordnungsökonomik festzustellen ist und theorieimmanente Probleme eine praktische wirtschafts- und sozialpolitische Anwendung erschweren, entwirft der Beitrag „Ordnungsökonomik als angewandte Wissenschaft“ in einem ersten Schritt einen Vorschlag, wie in der Praxis diesen theorieimmanenten Problemen begegnet werden sollte. Er zeigt auf, dass zur Überwindung dieser Schwierigkeiten eine dynamische, auf fort-dauernde Zustimmung ausgerichtete ordnungsökonomische Perspektive benötigt wird und dass das konkrete, rekursive Zusammenspiel einzelner Handlungs- und Regelebenen in den Blick genommen werden muss. Daran anknüpfend wird die Konzeption einer modernen Ordnungsökonomik diskutiert, für die die Berücksichtigung der Tatsache sozialer Ungleichheit unabdingbar ist und die sich an der Idee der Inklusion zu orientieren hat.

In einem zweiten Schritt werden in dem Artikel „Die Eingliederungsvereinbarung des SGB II. Eine kritische Betrachtung aus ordnungsökonomischer Perspektive“ diese konzeptionellen Überlegungen an einem konkreten Beispiel aktueller Sozialpolitik geprüft: der Eingliederungsvereinbarung. Die Eingliederungsvereinbarung nach § 15 des Zweiten Sozialgesetzbuchs (SGB II) ist ein elementarer Bestandteil der Aktivierung Arbeitsloser im Sinne des „Fördern und Fordern“. Sie stellt formal einen öffentlich-rechtlichen Vertrag dar, der von jedem Bezieher von Arbeitslosengeld II abzuschließen ist. Geregelt wird hier die so genannte „Eingliederungsstrategie“, die sich zusammensetzt aus den gegenseitigen Rechten und Pflichten der jeweiligen Arbeitsgemeinschaft (ARGE bzw. inzwischen JobCenter) und des Leistungsbeziehers. Zielgedanke dieser Vereinbarung, die jeweils für sechs Monate geschlossen wird, ist es, den Arbeitslosen zeitnah in die Lohnarbeit zu (re-)integrieren und somit die staatliche Unterstützung möglichst schnell zu beenden. Ziel dieses anwendungsorientierten Beitrags ist es, bestehende Mängel der Eingliederungsvereinbarung aufzuzeigen und entsprechende Verbesserungsvorschläge zu formulieren. Dabei lautet die vertretene These, dass die Eingliederungsvereinbarung zwar grundsätzlich den übergeordneten Interessen der betroffenen Arbeitslosen nach Eingliederung und Teilhabe am Arbeitsmarkt entspricht, die konkrete Ausgestaltung des sozialpolitischen Instrumentariums der Eingliederungsvereinbarung jedoch Bedingungen setzt, die Handlungsmuster hervorrufen, welche der ursprünglichen Zielsetzung zuwiderlaufen. Entsprechend wird der Frage nachgegangen, welche Ursachen für einen solchen Konflikt zwischen dem allgemeinen Regelgeltungsinteresse und den tatsächlichen Vereinbarungen sowie Handlungsinteressen bestehen und welche Maßnahmen geeignet sind, diesen Konflikt aufzulösen. Im Mit-

telpunkt stehen dabei die Schwierigkeiten, welche durch die bestehenden Rollenkonstellationen und Machtasymmetrien in der Vermittlungsinteraktion der Eingliederungsvereinbarung zum Tragen kommen. So weisen qualitative empirische Untersuchungen auf problematische Handlungsmuster hin, die der formalen Zielsetzung einer gelungenen „Aktivierung“ Hilfebedürftiger entgegenstehen.

In einem dritten Schritt wird in dem Beitrag „The Relation between Institutional and Cultural Factors in Economic Development: The Case of Indonesia“ abschließend das für das vorliegende Forschungsprojekt zentrale Verhältnis von kulturellen Faktoren, gesellschaftlichen Institutionen und ökonomischer Entwicklung exemplarisch auf das Beispiel Indonesien übertragen, um das weiterführende Potential des Ansatzes aufzuzeigen. Entscheidendes Argument für ein solches Fallbeispiel ist die Tatsache, dass, wie auch für die Ausgestaltung zustimmungsfähiger, also als gerecht wahrgenommener gesellschaftlicher Arrangements in etablierten marktwirtschaftlichen Systemen, der Erfolg einer nachholenden Entwicklung („Catch-Up Development“) signifikant darauf basiert, inwieweit eine Kompatibilität zwischen einerseits bestehenden traditionellen informellen Institutionen und andererseits importierten neuen formellen Institutionen besteht. Folglich müssen kulturelle Faktoren und soziale Strukturen – verstanden als das Ergebnis eines Wechselspiels zwischen formellen und informellen Institutionen – als eine entscheidende Determinante wirtschaftlicher Entwicklung modelliert werden. Um zu zustimmungsfähigen gesellschaftlichen Arrangements zu gelangen und entsprechende wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen zum wechselseitigen Vorteil umsetzen zu können, muss eine moderne, realitätsnahe Ordnungsökonomik schließlich von der Praxis, d.h. von den sozialen Lagen und kulturellen Besonderheiten der betroffenen Individuen her entwickelt werden. Das Fallbeispiel Indonesien belegt, dass im konkreten Einzelfall eine solche kulturell-ordnungsökonomische Perspektive zur Analyse der Praxis stets die spezifischen kulturellen Muster und sozialen Einbettungsprozesse der wirtschaftlichen Ordnung mit berücksichtigen muss.

### III. Fazit

Die vorgelegte Dissertation entwirft eine umfassende politisch-ökonomische Erklärung für die Rolle, welche die soziale Einbettung bzw. das soziale institutionelle Umfeld für gesellschaftliche Gerechtigkeitsvorstellungen und politische Regelsysteme – und somit die Akzeptanz der Gesellschaftsordnung – spielt. Dabei wird grundlegend herausgearbeitet, wie problematisch universalistisch angelegte gesellschaftliche Regeln (wie z.B. eine ausschließliche Orientierung am Effizienzprinzip) sind, wenn nicht hinreichend unterschiedliche soziale Lagen und gesellschaftliche Kontexte berücksichtigt werden.

Indem eine tragfähige normative Begründung für das Inklusionsprinzip vorgelegt wird, richtet sich die Dissertation in ihrer gesellschaftlichen Bedeutung unmittelbar an Bürger und Politiker/innen, da mit einer solchen Erkenntnis nicht weniger als ein radikaler Kurswechsel in der ordnungspolitischen

Ausgestaltung bzw. sozialpolitischen Erneuerung der sozialen Marktwirtschaft verbunden wäre. Die Arbeit liefert somit sowohl positive wie auch normative Handlungsempfehlungen zur künftigen politischen Gestaltung marktwirtschaftlicher Gesellschaftsordnungen. Sie entwirft ein eigenständiges Forschungsprogramm und belegt mit Hilfe von konflikttheoretischen sowie kulturökonomischen Argumenten, dass für die Funktionsfähigkeit und Stabilität einer marktwirtschaftlichen Ordnung die Einsicht entscheidend sein wird, dass eine moderne Sozial- und Wirtschaftspolitik an der gelingenden Inklusion der betroffenen Bürger gemessen werden muss. Nur so kann es gelingen eine effiziente und zugleich auch gerechte Wirtschaftsordnung zu realisieren. Sozialpolitische Maßnahmen sind somit als ein integraler Bestandteil einer kapitalistischen Gesellschaft zu verstehen, ohne die – so das Fazit der Arbeit – nicht auf die Früchte von Spezialisierung und Arbeitsteilung zurückgegriffen werden könnte.

## Quellenverzeichnis

### Beitrag 1:

Lenger, Alexander (2009): „Gerechtigkeit und das Konzept des homo culturalis“, in: Nils Goldschmidt & Hans G. Nutzinger (Hrsg.): Vom homo oeconomicus zum homo culturalis. Handlungen und Verhalten in der Ökonomie (= Kulturelle Ökonomie Bd. 9), Berlin: LIT Verlag, S. 197-224.

### Beitrag 2:

Goldschmidt, Nils; Lenger, Alexander (2012): „Justice by Agreement. Constitutional Economics and its Cultural Challenge“, in: Elisabeth Kals & Jürgen Maes (Eds.): Justice and Conflicts: Theoretical and Empirical Contributions, Berlin/New York: Springer, S. 299-314.

### Beitrag 3:

Nils Goldschmidt; Alexander Lenger (2011): „Teilhabe und Befähigung als Schlüsselemente einer modernen Ordnungsethik“, Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik 12 (2), S. 295-313.

### Beitrag 4:

Lenger, Alexander; Kruse, Jan (2012): „Zur Bedeutung von rekonstruktiven Forschungsmethoden in der deutschen Volkswirtschaftslehre. Eine explorative Erhebung zugrunde liegender Repräsentationsmuster“, Working Paper, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. [Erscheint in Zeitschrift für qualitative Sozialforschung]

### Beitrag 5:

Lenger, Alexander; Goldschmidt, Nils (2011): „Ordnungsökonomik als angewandte Wissenschaft. Zur notwendigen Zusammenführung von Theorie und Praxis“, ORDO. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 62, S. 343-363.

**Beitrag 6:**

Etges, Milena; Lenger, Alexander: (2010): „Die Eingliederungsvereinbarung des SGB II. Eine kritische Betrachtung aus ordnungsökonomischer Perspektive“, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 59 (3), S. 329-356.

**Beitrag 7:**

Spranz, Roger; Lenger, Alexander; Goldschmidt, Nils (2012): “The relation between institutional and cultural factors in economic development: The case of Indonesia”, *Journal of Institutional Economics* 8 (4), S. 459-488

---

# Building Social Capital through Microfinance: A Case Study of American India Foundation's Rickshaw Sangh Program

Praniti Maini

## Background

There is a growing recognition that differences in economic outcomes cannot be explained fully by differences in "traditional inputs" (Grootaert, 1999). One such concept, generically known as *social capital*, includes the various networks of relationships among economic actors, and the values and attitudes associated with them (Bastelaer, 1999). Microfinance is an area in which the role of social capital has been given considerable attention (Ito, 2003). In fact, a basic principle of group-based microfinance is to replace physical capital or collateral required for acquiring loans with social capital or peer pressure and monitoring.

Though income generation continues to remain the focus of group-based microfinance, there is a growing belief among development practitioners and institutions, that this approach can also create social capital. While considerable research has been done on studying social capital as a variable explaining better repayment performance and the importance of social capital for a microfinance intervention to succeed (for example, Ito, 2003; Zephyr, 2004; Cassar et al., 2007), there appear to have been very limited attempts to study the impact of microfinance interventions on the creation of social capital.

## Research Objective

This study seeks to contribute to the growing literature on social capital in general, and on the inter-relationship between social capital and microfinance in particular, with specific focus on the impact of microfinance on social capital.

The specific objective of this study is to examine the impact of a microfinance based livelihood program - Rickshaw *Sangh* Program<sup>1</sup> - on social capital at the micro level, as a result of the Program.

---

1 Initiated by American India Foundation (AIF), Rickshaw *Sangh* Program addresses the livelihood issues of cycle rickshaw drivers by organizing, formalizing and collectivizing them in a way that enables them to own their vehicles and have a greater degree of control over various terms of engagements (which are often exploitative otherwise), and thus, live with greater dignity and confidence.

## Methodology

The study draws from both – primary and secondary sources of information. The target population for this study is joint liability group (JLG) members from Sitapur, Uttar Pradesh (India) who have accessed credit under the Rickshaw *Sangh* Program. The Program was initiated in Sitapur in 2009 and till March 2012, there were 4473 beneficiaries from the area.

Primary data was collected using structured interviews and focus group discussions (FGDs) in Sitapur between March and May, 2012. The sample size for the interviews was 188 and sampling method was convenience random sampling. Taking into account the population and sample size, the confidence level is 95% and the confidence interval (margin of error) is 7%.

## Findings and Discussion

For the purpose of data collection and analysis, six dimensions<sup>2</sup>, have been used as indicators of social capital. Each dimension has been independently discussed below.

### i. Groups and Networks

This section explores the structural dimension of social capital through respondents' associational activity. Primary data shows evidence of strong bonding, moderate bridging, and even linking social capital for limited sections of the community. Horizontal ties extend beyond people with similar demographic characteristics to bridging ties, such as those between people from different religions (Hindus and Muslims) and diverse occupational backgrounds (rickshaw drivers, vegetable vendors, farmers, milk sellers etc.). Linking capital, i.e., ties between poor people and those in positions of influence in formal institutions such as banks, agricultural extension officers, schools etc. too was evident.

Within such networks, the aims of exchange vary from meeting basic needs to maintaining social obligations; ranging from personal thoughts to information to goods, agricultural produce, rickshaws and even clothes. For their day to day problems, the group members earlier relied solely on the

---

2 The six dimensions have been proposed by Grootaert and Bastelaer (2002), as part of the World Bank's Social Capital Initiative.

Village *Sarpanch* (head); however, now the weekly meetings have become an equally important platform to resolve such issues. The importance of the network created through the JLG is also evident in members' increased access to facilities like education (including training), health, water supply and agricultural inputs.

## ii. Trust and Solidarity

This section, organized around the themes of trust and solidarity, represents the cognitive dimension of social capital. Trust is an abstract concept that is difficult to measure, in part because it may mean different things to different people. Most group members have known each other for at least four-five years, and some even since birth. Based on their life experiences in the community, over half the respondents believe that most people who live in their respective village can be trusted and are willing to help each other. However, when viewed in the context of specific transactions, such as lending and borrowing, four out of five respondents reported that people in their respective villages generally do not trust each other in financial matters.

Despite these contradictions, 80.9% believe that the level of trust has increased since the formation of the JLGs, and only one respondent felt that the level of trust had deteriorated. Having seen other members being responsible with their money and paying their installments on time, the trust net of most members has expanded to include select group members.

## iii. Collective Action and Cooperation

Cooperation and collective action among peers is the foundation on which group-based microfinance is built. From the initial stages of group formation, to providing peer guarantees to democratic decision making within the group, the need for cooperation is evident at all stages. This collectivization (group formation, weekly meetings, and annual get-together at the launch) is the medium through which social capital operates and re-invests itself. At the same time, it is also an outcome of social capital (pre-existing in the community, as well as new).

Even prior to the formation of the JLG, community members in Sitapur collaborated with one another through village meetings in order to solve day to day problems, as well as larger issues such as land disputes. It has been a norm for villagers to assist each other during festivals and ceremonial events such as weddings and funerals. It appears that collective action in the study sample consists primarily of community-organized activities for building and maintaining infrastructure and for accessing critical services. Though an important aspect of community life, there were no examples of collective action being politically oriented and being used to lobby elected officials to provide more services to the community.

## iv. Information and Communication

The importance of this dimension is two pronged. It is both – a process through which the social capital building takes

place, as well as an outcome wherein social channels contribute to increased knowledge and awareness. By providing a platform for regular borrowing and lending, the weekly meetings facilitate social capital through repeated exchanges (advice, favors and information) among group members.

When asked about the three most important sources of information about what the government was doing (such as agricultural extension, work-fare, family planning), the most commonly cited choices were newspaper, groups and associations and local markets, with three-fourth respondents selecting 'groups and associations' as one of the three options. Regarding the three most important sources of market information (jobs, prices of animals or crops), a slightly lower but still significant number selected 'groups and associations'.

This highlights the relative importance of groups and networks as important information sources, compared to *impersonal* sources such as radio or television. Also, since information on government activities and markets is directly relevant for the generation of income and/or for non-monetary aspects of well-being, it indirectly contributes to household welfare, which is an implicit goal of the Program.

## v. Social Cohesion and Inclusion

This dimension brings together three related topics - inclusion, sociability, and conflict and violence.

The concept of 'inclusion' has been explored through general perceptions of social unity and togetherness of the community. Over half the respondents acknowledge a feeling of togetherness or closeness in their respective villages, while only less than 5% feel that community members lack togetherness.

A corollary issue is that of exclusion and the extent to which a community is characterized by differences (for example, differences in wealth, income, social status, ethnic background, race, caste, religious or political beliefs). A third of the respondents feel that such differences characterize their respective villages to a small extent, while less than 5% feel that these differences are apparent to a large extent. The differences that most often cause problems are those in education and in wealth/material possession, followed closely by differences in religious beliefs.

Exploring whether membership to groups such as the JLG leads to differences, majority of members felt that in fact the group had to a certain extent 'bridged' differences among the women and their respective families. However, it is important to point out that the findings may be not the same for those excluded from group membership. In the case of the JLGs, this exclusion is largely because women usually form groups with those from a similar economic status and/or with a proven track record of being able to repay debt. New entrants to the community or those in debt are rarely included.

## vi. Empowerment and Political Action

The final dimension takes a broader view that transcends to members' sense of happiness, decision making in everyday life, personal efficacy and capacity to influence both local events and broader political outcomes.



In general, six out of ten respondents consider themselves 'very happy' or 'moderately happy' and a similar number said they were 'neither happy nor unhappy', while only one respondent considered herself 'moderately unhappy'.

For the purpose of this study, empowerment is narrowly defined as the ability to make decisions that affect everyday activities and may change the course of one's life. Over a third of the respondents believe that they have control over all decisions affecting their everyday activities, while two-thirds believe that they have control over some decisions. Specifically, the ownership of a rickshaw (which was the objective of the Program and purpose of the JLG formation) has given the women and their families much greater control over multiple decisions affecting daily activities.

Another aspect is that of self-confidence that comes with owning an asset. For many families, a cycle rickshaw obtained through the Program is often their first economically valuable asset. This pride is evident not just in the well maintained and colorfully decorated rickshaws, but also in how the JLG members and their families refer to the vehicles as their *gaadis* (cars). Further, the group discussions highlighted that legal ownership of rickshaws (and license), as well as being associated with a formal organization has reduced the demand for illegal bribes (for allowing plying of rickshaws) and the number of incidents of harassment by officials.

## Conclusion

This study was initiated with the aim to build on the existing understanding of social capital, particularly in the realm of group-based microfinance, and fill in the empirical research gap in explaining how group-based microfinance schemes impact micro level social capital of program beneficiaries. The findings show that there appears to be a mutually reinforcing relationship between microfinance and social capital. In other words, social capital is a pre-requisite for a successful group-based microfinance intervention and subsequently, group-based microfinance leads to strengthening/creation of social capital. Thus, though the creation of social capital was not the primary or even an explicit objective of the particular microfinance program, the process of mobilizing pre-existing social networks of poor has positively influenced their social capital.

## References<sup>3</sup>

- Adler, P. and Kwon, S., 2002. Prospects for a New Concept. *The Academy of Management Review*, 27 (1), p.17-40.
- Bastelaer, T., 1999. Imperfect Information, Social Capital and the Poor's Access to Credit. *IRIS Center*, (Working Paper No. 234).
- Bastelaer, T., 2000. Does Social Capital Facilitate the Poor's Access to Credit?. *World Bank - Social Capital Initiative*, (Working Paper No. 8).
- Bastelaer, T. and Grootaert, C., 2001. Understand and Measuring Social Capital: A Synthesis of Finding and Recommendations from the Social Capital Initiative. *The World Bank Social Capital Initiative*, Working Paper No. 24.
- Bastelaer, T. and Grootaert, C., 2002. Understanding and Measuring Social Capital: a multidisciplinary tool for practitioners. *World Bank Publications*, (Volume 1).
- Cassar, A. et al., 2007. The Effect of Social Capital on Group Loan Repayment: Evidence from Field Experiments. *The Economic Journal*, February (117), p.F85-F106.
- CGAP, n.d. [online] Available at: <http://microfinance.cgap.org/> [Accessed: May 9, 2012].
- Coleman, J., 2000. Social Capital in the Creation of Human Capital. In: Dasgupta, P. and Stiglitz, J. eds. (2000) *Social Capital - A Multifaceted Perspective*. 1st ed. Washington: The World Bank, p.13-39.
- Grootaert, C., 1999. Social Capital, Household Welfare and Poverty in Indonesia. *The World Bank Local level Institutions Working Paper Series*, (6).
- Grootaert, C. et al., 2003. Integrated Questionnaire for the Measurement of Social Capital (SC-IQ). *Social Capital Thematic Group*.
- Ito, S., 2003. Microfinance and Social Capital: Does Social Capital Help Create Good Practice? *Development in Practice*, 13 (4), p.322-332.
- The World Bank, n.d. *What is Social Capital*. [online] Available at: <http://web.worldbank.org/> [Accessed: March 18, 2012].
- Woolcock, M. and Narayan, D., 2000. Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy Revisited. In: Bebbington, A. eds. (2012) *The Search for Empowerment: Social Capital As Idea And Practice at the World Bank*. 1st ed. Bloomfield, CT: Kumarian Press, p.31-62.
- Zephyr, A., 2004. Money is Not Enough: Social Capital and Microcredit. *Issues in Political Economy*, 13 (August).

<sup>3</sup> This paper is a summarized version. For a comprehensive list of references, please refer to the original study.



## Fotos zur IFIP-Jahrestagung 2013

Abschließend bieten wir Ihnen noch eine kleine Auswahl an Bildern zur IFIP Jahrestagung 2013 und der Verleihung des „Egon-Matzner-Preises für Sozioökonomie“.

*Fotos:*  
IFIP, TU Wien, 2013 (Julia Bröthaler).



Michael Rosenberger



Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald



Thomas Kostal



Michael Getzner



Thomas Tannheimer



Thomas Ritt



Ewald Nowotny



einige Impressionen aus dem Publikum



Wolfgang Blaas



Jakob Kapeller



Wolfgang Blaas, Jakob Kapeller und  
Gabriele Matzner-Holzer



und der Ausklang der Festveranstaltung bei  
Schmaus und Trank

# Die Autor/inn/en

## Michael Rosenberger

*Michael Rosenberger*, Dipl.-Ing. der Raumplanung und Raumordnung, ist stellvertretender Leiter des Referats für Stadt- und Regionalentwicklung in der Magistratsabteilung 18 der Stadt Wien.

Michael.Rosenberger@wien.gv.at

## Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald

*Dr. Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald* ist Universitätsassistentin am Department für Raumplanung an der TU Wien und Chefredakteurin der Fachbereichszeitschrift „Der öffentliche Sektor – The Public Sector“. Ihre Lehr- und Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Stadt- und Regionalökonomie, Wohnungspolitik und Infrastrukturökonomie.

Gerlinde.Gutheil@tuwien.ac.at

## Thomas Kostal

*Dr. Thomas Kostal* ist Assistenzprofessor am Institut für Finanzwissenschaft und Öffentliche Wirtschaft der WU. Die Schwerpunkte seiner Forschung sind Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie Ökonomie des öffentlichen Sektors.

Thomas.Kostal@wu.ac.at

## Michael Getzner

*Dr. Michael Getzner* ist Professor für Finanzwissenschaft und Infrastrukturökonomie und Leiter des Departments für Raumplanung an der TU Wien.

Michael.Getzner@tuwien.ac.at

## Thomas Tannheimer

*MMag. Thomas Tannheimer* ist Referent für Umwelt beim Verband der öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft Österreichs (VÖWG).

Thomas.Tannheimer@voewg.at

## Thomas Ritt

*Mag. Thomas Ritt* ist Volkswirt und leitet die Abteilung Kommunalpolitik der AK Wien.

Thomas.Ritt@akwien.at

## Ewald Nowotny

*Univ.Prof.Dr. Ewald Nowotny*, Gouverneur der Österreichischen Nationalbank, war langjähriger Weggefährte von Egon Matzner.

## **Wolfgang Blaas**

*Dr. Wolfgang Blaas* ist a.o. Universitätsprofessor i.R. am Department für Raumplanung, Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, Technische Universität Wien.

Wolfgang.Blaas@tuwien.ac.at

## **Leonhard Dobusch**

*Leonhard Dobusch*, Betriebswirt und Jurist, promovierte im DFG-Graduiertenkolleg „Pfade organisatorischer Prozesse“ an der Freien Universität Berlin, wo er derzeit als Juniorprofessor für Organisationstheorie am Management-Department zu Themen wie dem Management digitaler Gemeinschaften und transnationaler Urheberrechtsregulierung forscht.

Leonhard.Dobusch@fu-berlin.de

## **Jakob Kapeller**

*Jakob Kapeller* ist Ökonom und Philosoph und arbeitet am Institut für Philosophie und Wissenschaftstheorie der Universität Linz. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereich Ideengeschichte des ökonomischen und politischen Denkens, Wissenschaftstheorie der Sozialwissenschaft und Heterodoxe Ökonomie.

Jakob.Kapeller@jku.at

## **Alexander Lenger**

*Dr. Alexander Lenger* ist Soziologe und Volkswirt und arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Arbeitsstelle Wirtschaftsethik der Goethe-Universität Frankfurt am Main sowie im SFB 1015 »Muße« am Institut für Soziologie an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau. Seine Forschungsschwerpunkte sind Wirtschaftssoziologie, soziale Ungleichheit und Sozialstrukturanalyse, Wissenschafts- und Hochschulforschung, Gerechtigkeitsforschung sowie Normativität in den Sozialwissenschaften.

Alexander.Lenger@soziologie.uni-freiburg.de

## **Praniti Maini**

*Praniti Maini* holds a Master's degree in Sustainable Development Practice from TERI (The Energy and Resources Institute) University, India and is currently a Consultant at the American India Foundation.

PranitiMaini@gmail.com