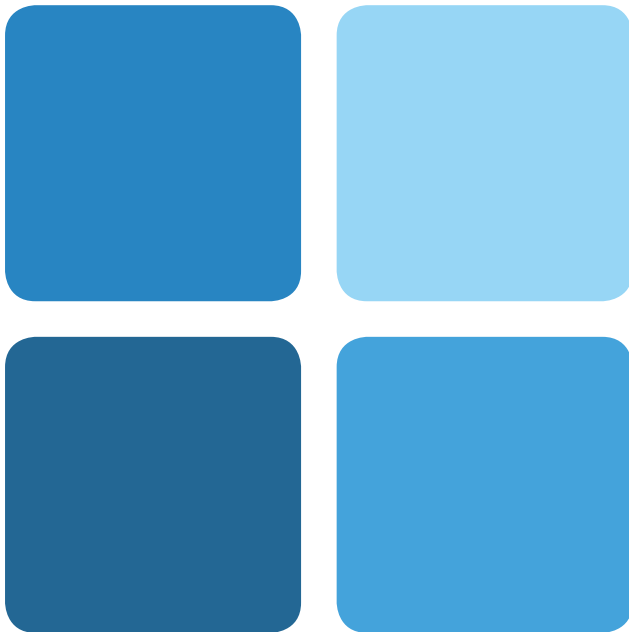


DER ÖFFENTLICHE SEKTOR THE PUBLIC SECTOR



The Res Publica

Re-assessing the role of the
public sector and public interest

Ausgabe zur IFIP-Jahrestagung 2017

Economists and the welfare state

A differentiated picture of the
“public” and the “private”

Social housing policies: A Res Publica?

Funding of Protected Areas: A purely Public Task?

Res Publica: Natural disasters
and (future) public debt

Kommentar zu den Beiträgen über Sozialwohn-
ungen, Schutzgebiete und Naturkatastrophen

The effects of consolidation
programs on public spending

Reflections on recent examples
of public-private politics

Individuelle Zielsetzungen- ein Ansatzpunkt zur
Bekämpfung von Armut und Ungleichheiten?

Laudatio für Svenja Flechtner

Dieter Plehwe

Michael Getzner

Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald

Grazia Withalm

Ian Koetsier

Wilfried Schönböck

Lukas Haffert

Judith Clifton

Sonja Flechtner

Wolfgang Blaas

2 | 2017



“Der öffentliche Sektor - The Public Sector”, als Printzeitschrift im Jahr 1975 gegründet, erscheint seit 2015 als elektronische Open-Access-Journal des Fachbereichs Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik im Department für Raumplanung der Technischen Universität Wien. Seit 2017 ist “Der öffentliche Sektor” Mitglied des Directory of Open Access Journals (DOAJ), gemeinsam mit 10.000 open-access Zeitschriften aus der ganzen Welt.

Das zweisprachige Journal lädt zum Diskurs über die Bedeutung und Herausforderungen staatlicher Aufgabenerfüllung, mit besonderem Augenmerk auf die Wechselwirkung zwischen gesellschaftlichem und wirtschaftlichem Wandel, politischer Steuerung und räumlicher Entwicklung auf unterschiedlichen Ebenen (z.B. Stadtteil, Gemeinde, Region, Nationalstaat, intra- und internationale Ebene). Gleichzeitig sollen verschiedene Rollenmodelle in der Aufgabenverteilung zwischen öffentlichem, privatem und zivilgesellschaftlichem Sektor hinterfragt und diskutiert werden.

In einem multidisziplinären Ansatz werden Fachleute verschiedener Disziplinen angesprochen: Finanzwissenschaft und Fiskalpolitik, Raumplanung, Infrastrukturplanung und -politik, Bodenmanagement und -politik, Ressourcenökonomie, Planungsrecht, Immobilienwirtschaft und Wohnungswesen, Politikwissenschaft, Volkswirtschaftslehre, Stadtsoziologie sowie andere verwandte Gebiete.

“Der öffentliche Sektor - The Public Sector” versteht sich als Wissensspeicher und Kommunikationsplattform zwischen Wissenschaft und Praxis einerseits und zwischen Jungakademiker/innen und erfahrenen Expert/innen andererseits.

Jede Ausgabe ist einem Schwerpunktthema gewidmet, zu dem ein spezifischer “Call for Papers” eingerichtet wird. Darüber hinaus werden auch andere geeignete Beiträge aus den oben genannten Themenkreisen veröffentlicht. Die Herausgeber ermutigen insbesondere junge Wissenschaftler/innen, Artikel zur Veröffentlichung einzureichen. Nach Prüfung und Akzeptanz des Abstracts werden alle eingereichten Artikel einer Review durch ein oder mehrere Mitglieder des Editorial Board unterzogen, fallweise werden auch externe Reviewer beigezogen. Es werden keine Autorengebühren eingehoben. Publikationssprachen sind Deutsch oder Englisch.

“Der öffentliche Sektor - The Public Sector” was founded in 1975 as a print journal and is published since 2015 as an open-access journal provided by the Centre of Public Finance and Infrastructure Policy at the Department of Spatial Planning at TU Wien. Since 2017 “The Public Sector” is member of the Directory of Open Access Journals (DOAJ), along 10,000 open-access publications from all around the world.

The aim of the bilingual journal is to advance the discussion on public intervention in a socio-economic and spatial context, studying the interrelations between economic and social change, policy design and policy impact on different spatial levels. At the same time, it encourages the discussion on role models and co-operation between the public, private and non-commercial sectors.

It follows a multi-disciplinary approach, addressing experts from disciplines and fields such as public economics, urban and regional planning, infrastructure policy, fiscal policy, environmental economics, land use policy and planning, planning law, real estate management and housing economics, political science, urban sociology and other related fields.

“Der öffentliche Sektor - The Public Sector” considers itself as a platform for exchange between science and practice, as well as between young academics and senior experts.

The journal adopts a focused thematic format with specific calls for papers. Each issue is devoted to a particular theme selected by the editorial board. However, papers that fall into the broad research fields mentioned above will also be published. The journal especially encourages young researchers to submit papers. After acceptance of the abstract, all papers will be reviewed by one or more members of the advisory board and eventually also by external reviewers. No open-access or paper submission fees will be charged. Publication languages are English and German.

Get to “The Public Sector” at
» oes.tuwien.ac.at

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; Augasse 2-6, 1090 Wien, Tel. +43/1/58801-280321
E-Mail: oes@ifip.tuwien.ac.at
Web: <http://www.ifip.tuwien.ac.at>

Redaktion und inhaltliche Verantwortung

Univ.-Prof. Mag. Dr. Michael Getzner
E-Mail: michael.getzner@tuwien.ac.at

Layout und Bearbeitung

Stud.-Ass. Maximilian Jäger, BSc²
E-Mail: maximilian.jaeger@tuwien.ac.at

Umsetzung im resposiTUm

Universitätsbibliothek der TU Wien
Web: <http://repositum.tuwien.ac.at>

43. Jahrgang

Heft 2/2017, Dezember 2017

ISSN 1563-4604 (Print)
ISSN 2412-3862 (Online)

Der Öffentliche Sektor - The Public Sector erscheint zweimal pro Jahr als Open-Access-Zeitschrift unter der Creative Commons-Lizenz CC-BY-NC (non-commercial). Printausgaben können zum Selbstkostenpreis bestellt werden bei:

Rosalinde Pohl
c/o Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik (E280-3) im Department für Raumplanung der Technischen Universität Wien, Augasse 2-6, 1090 Wien
E-Mail: oes@ifip.tuwien.ac.at

Open Access

Web: oes.tuwien.ac.at

Druck

druck.at Druck- und Handelsgesellschaft mbH, Aredstraße 7
A-2544 Leobersdorf, Tel. +43/2256/64131

Bankverbindung

Technische Universität Wien, Department für Raumplanung
IBAN: AT72 1200 0514 2900 0401 | BIC: BKAUATWW
UID: ATU37675002 | DVR: 0005886 | Handelsgericht Wien



Table of Content

Editorial	5
<i>Michael Getzner</i>	
Economists and the welfare state	7
<i>Dieter Plehwe</i>	
A differentiated picture of the “public” and the “private”:	11
<i>Michael Getzner</i>	
Social housing policies: A Res Publica?	15
<i>Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald</i>	
Funding of protected areas: A pure public task?	21
<i>Grazia Withalm</i>	
Natural disasters and implicit government debt	27
<i>Ian Koetsier</i>	
Kommentar zu den Beiträgen über Sozialwohnungen, Schutzgebiete und Naturkatastrophen	31
<i>Wilfried Schönböck</i>	
The effects of consolidation programs on public spending	41
<i>Lukas Haffert</i>	
Reflections on recent examples of public-private politics	45
<i>Judith Clifton</i>	
Individuelle Zielsetzungen – ein Ansatzpunkt zur Bekämpfung von Armut und Ungleichheiten?	49
<i>Svenja Flechtner</i>	
Laudatio für Svenja Flechtner	55
<i>Wolfgang Blaas</i>	
The authors	57

Editorial

Michael Getzner

The 2017 IFIP Annual Conference was organized in cooperation with USE (Utrecht School of Economics) and EAEPE (European Association of Evolutionary Political Economy), and concentrated on several aspects of the „Res Publica“, the public cause or public interest. While economists have certainly developed many concepts on dealing with market failure and state intervention, law makers, courts, and governments regulate, provide and finance public activities such as public goods and services with much differentiated approaches, instruments and strategies. In this context, a new book (Unger et al., 2017) was published in 2017 dealing with specific topics in public and economic policies.

The discussion in the book and also during our conference was based on two broad sets of questions:

- i.* What is public and why should something be in public responsibility? Which criteria, and theoretical and empirical arguments are relevant to determine whether the provision, and financing of a good is a public or private responsibility, or a mixture of both?
- ii.* Who determines what is public and what is private? Which actors do what? And why are they doing this? How is the public intervention justified? How can one decide whether there is a role for public intervention, and given there is a role for public intervention, who intervenes and how?

Reference

Unger, B., v. d. Linde, D., Getzner, M. (2017). Public or Private Goods? Redefining Res Publica. Edward Elgar, Cheltenham.

This issue of “Der öffentliche Sektor – The Public Sector” is devoted to documenting key inputs of authors of the book as well as prominent experts in this field of economics. Professors Judith Clifton (Spain), Dieter Plehwe (Germany) and Lukas Haffert (Switzerland) gave talks on “Reflections on recent examples of public-private politics”, “Economists and the welfare state”, and “The effects of consolidation programs on public spending”, respectively. The talks were complemented by comments and short presentations by prominent authors of the Res Publica book.

The conference also included the award ceremony of this year’s Egon Matzner Prize for Socio-Economics which was conferred for the sixth time in 2017. We were glad to hear a presentation by Sonja Flechtner (Germany) about individual responsibilities in the context of poverty and social disparities.

I am very thankful to all contributors to our annual conference, and to all authors of this issue for their papers containing the main arguments made in their presentations. Also, I want to seize the opportunity and invite all interested audiences to the 2018 IFIP Annual Conference, on 1 March 2018 in Vienna. There, we will be focussing on housing policy and affordable housing. Please find more information here: www.tinyurl.com/ifip2018

Economists and the welfare state

Dieter Plehwe

Text on the Key Note at the IFIP Annual Conference, June 9, 2017.

The ongoing attack on the welfare state has been fuelled to no small degree by economic arguments. Economists frequently argue against redistribution in order not to undermine market efficiency and economic growth (Pareto's optimum: position of a participant in economic system cannot be improved without diminishing the position of another participant). Welfare state spending is held to be concerned with the distribution of the pie only whereas economists are and should be concerned with growing the pie. The share of the poor is next suggested to grow faster if the pie is growing even if inequality is on the rise. If welfare state spending (read tax burdens) is stifling growth, the recipients of welfare are ultimately held to suffer much like those who supply the funds. Such arguments and related concerns about moral hazard and wrong incentives if welfare recipients are not encouraged to find work or to take other initiatives to improve employability (additional education etc.) have led many observers to associate economists as a whole with the attack on the welfare state. Economics appears to produce and sustain a dichotomy of equity and efficiency (McCluskey 2003).

Ironically, Peter Hall's classical volume on the power of economic ideas to the contrary examined the rise of Keynesianism in different countries. Keynesianism or, rather, the neoclassical synthesis of course provided macro-economic reasoning for the development of the welfare state. During economic downturns in particular the welfare state was considered a condition and a driver of growth rather than a limiting factor (Backhouse, Bateman, Nishizawa 2017).

If we are concerned with the political power of economic ideas, thus we firstly need to be concerned with specific economic ideas. Secondly, economic ideas are typically backed by specific social forces. The demand side focus

of Keynesianism enjoyed wide-spread support from trade unions and Social Democracy, for example. The supply side focus of neoliberal perspectives on the other hand enjoys wide-spread support from corporations and business associations. The relative power of specific economic ideas thus can and needs to be considered in conjunction with related interest groups. Thirdly, economic ideas are not employed by economists only. A strong voice in the attack on the welfare state in the United States was Charles Murray (1984), a political scientist working at the neoliberal Manhattan Institute at the time. Although he was not considered an academic expert in the field at the time, Murray's book succeeded in replacing the traditional deprivation paradigm with the dependency paradigm (Medvetz 2012). The welfare state was now considered to keep poor people in the welfare loop rather than activate them to escape poverty. Taken together, the welfare state is no longer considered good for all (growth), nor for businesses (burden), nor for the poor (impediment). It is obviously not possible to relate this powerful narrative to economics in general and only, or just to economists. In order to tackle the power of specific, namely neoliberal, economic ideas in the welfare state debate, a three way argument involves a) the need to consider non-economic elements of economics, b) the need to relate interests and ideas and c) the need to observe economic influence in arguments way beyond economics.

1 Combining economic sociology and neoliberalism studies

Economic sociologists like Marion Fourcade and Sarah Babb walk in the right direction even their focus remains on the

profession (Fourcade and Babb 2002). They observed the shift from Keynesianism to Monetarism and other elements of supply side oriented economics, and the work emphasizes the global hierarchy and the role of U.S. Institutions in particular to underpin the professional supremacy of and increasingly transnational class of economists (Fourcade 2014). Daniel Rodgers (2011) in turn has given a range of (American) economic schools a lot of credit for bringing about marketization in his age of fracture. His awareness includes: law and economics (Coase, Posner, Manne, Olin Foundation etc.), public utility applications: deregulation movement 2) rational expectations (Lucas) 3) supply side („outside“ economics departments: Gilder, WSJ, Kristol, Laffer etc.), and Chicago Monetarism, of course.

In both cases the focus on the profession leads to a focus on American developments in economics even when authors do talk about European economists and other dimensions of the contemporary transformation of the knowledge power regime.

A fine summary and systematic exposition of the arguments of economic influence has been provided by Hirschman and Popp Berman (2014). The authors summarize three ways in which economists influence policy making: 1.) by way of the prestige and authority of their profession, 2.) by way of the institutional position of economists in the government and 3.) by way of economic styles of reasoning and the provision of economic policy instrument like rating or cost benefit analysis.

For literature backing the second and third dimensions we can refer summarily to policy analysis and power elites in general and to the literature on policy related experts (research and consulting) in particular. Needless to say economists are not the only influential experts and are not equally influential across field and countries. But in the area of economic and social policy they do carry extraordinary weight in Germany in the advisory councils of the economics and finance ministries and in the council of economic experts, for example (Heise 2017). The extraordinary position of councils of economic experts in many OECD countries in comparison to similar councils composed of members from other disciplines lends support of the special position of economists. The economic influence in the legal system is best exemplified by cost-benefit analysis; the economic influence across policy areas is well exemplified by the rise of accounting and indexing practices (Power 1997). Hirschman and Popp Berman are nevertheless missing important elements that are highly relevant to more adequately address the question of influence of economists.

Considering my three way argument in relation to the three way argument of Hirschman and Popp Berman we can draw a complementary table.

Dimension	Influence of Economists	Influence of Neoliberals (economists and others)
Economic Discipline	profession and authority	thought collective, epistemic authority
Political system	institutional position	interest group backing
Discourse constellation	economic reasoning	Infrastructures (think tank networks)

Tabelle 1: Complementary dimensions and aspects of the power of (economic and neoliberal) ideas
Source: own composition based on “professional” perspective of Hirschman and Popp Berman (2014) and neoliberalism studies perspective

The problem with talking about economists in general is a tendency to miss the ideological and professional struggles of economists alongside other groups involved in academic and political battles. Instead of the academic research “community” perspectives of disciplines and professionals we need a research perspective of political sociology, political economy and sociology of knowledge in particular when it comes to the big issues of distribution and redistribution of knowledge power and shifting hierarchy.

2 Beyond Economists and the Welfare State

Social Policy became the key question around the turn of the 20th Century. Contradictions and crisis of capitalism presented a huge challenge for liberal economists insisting on the invisible hand, and self-correcting market mechanisms. Claus Dieter Krohn (1981) chronicled the debates of the Verein für Sozialpolitik during the Weimar time. He shows the ways in which the different lines of economic reasoning directly defended *laissez faire* (von Mises), pretended to somehow accommodate social interests (Adolf Weber) or moved to communitarian conceptions (Götz Briefs) to defeat social democratic and socialist approaches to expanded welfare states (Heinemann, Austro-Marxism etc.). The Great Depression consolidated the neoliberal and conservative position in support of organicist understandings in opposition to class based understandings among the emerging ordoliberals, for example. The key to understand this early opposition to the welfare state among economists was not economic reasoning pure and simple as suggested by the claims to a tradeoff between equality and efficiency.

The British sociologist TH Marshall instead pointed to normative tensions in society due to the evolution of capitalism when he developed the important notion of social citizenship:

‘If I am right in my contention that citizenship has been a developing institution in England at least since the latter part of the seventeenth century, then it is clear that its

growth coincides with the rise of capitalism, which is a system not of equality, but of inequality’.

Marshall goes on asking: ‘How is it that these two opposing principles could grow and flourish side by side in the same soil? What made it possible for them to be reconciled with one another and to become, for a time at least allies instead of antagonists? The question is a pertinent one, for it is clear that, in the twentieth century, citizenship and the capitalist class system have been at war’ (Marshall, 1950: 29).

Marshall’s notion of social citizenship as the latest addition to the historical evolution of civil rights and political rights is at the heart of the origin of the welfare state and the compromises of welfare state capitalism. Many economists were involved in this battle divided into the groups of social liberals and neoliberals or right wing liberals if we exclude Marxists and other radicals for a moment. Lord Keynes and Beveridge are probably the best known new liberals competing with Hayek, Lionell Robbins at LSE or Frank Knight in Chicago. Some scholars have recently suggested that the 1930s were a time of convergence on the social question pointing to similarities between Keynes and Hayek on social minimum standards, for example (e.g. Jackson 2010). A key difference between social liberals and early neoliberals was the attitude to trade unions, however. While the liberal left was increasingly embracing working class trade unionism, the liberal right was supporting minimum standards to vigorously oppose trade union power and influence in the economy and in the political system. The difference between the two camps of economists (and others) needs to be traced to epistemic authority, the basic values and principled beliefs on which scientific dimensions like causal beliefs are based.

Peter Henseler and Egon Matzner (1994) provide a good example in this regard: They were among the progressive economists who intuitively understood the need to deal with the philosophical underpinnings and the conceptual work of neoliberals. There is very little work on the widely cited Coase theorem according to which there are efficient private alternatives to public regulation to cope with external effects of economic activity. Although Coase himself readily admitted that this concept was only valid in a world void of transaction costs, the impact of Coase’s Social cost article from the 1960s to back privatization and deregulation agendas can hardly be overestimated. Matzner pointed out that Coase himself had relegated his article to the world of abstract modelling. He countered the widespread belief in public sector pathologies by way of pointing out major pathologies of market allocation. Matzner understood the link of invalid yet powerful economic theory to beneficiaries like firms that stood to benefit from privatizations. It was not Coase, the economic theory scholar, who was drawing far reaching and dubious conclusions from Social Cost. Coase was merely trying to contradict Pigou. The selective uptake of Coase by interest groups does not prove that Coase thinking was dictated by

business groups. But it can also not be disconnected from the ways in which it is used in society.

Karl Mannheim’s notion of commitment points to the intricate links between interests and ideas that cannot be reduced to interest determinism:

“If we want to broaden ideological research into a sociology of knowledge...the first thing to do is to overcome the one-sidedness of recognizing motivation by interest as the only form of social conditioning...In the case of ideas held because of a direct interest, we may speak of ‘interest-edness’; to designate the more indirect relation between the subject and those other ideas, we may use the parallel expression ‘committedness’. In fact, it is one of the most striking features of history that a given economic system is always embedded, at least as to its origin, in a given intellectual cosmos, so that those who seek a certain economic order also seek the intellectual outlook correlated with it. When a group is directly interested in an economic system, then it is also indirectly ‘committed’ to the other intellectual, artistic, philosophical, etc. forms corresponding to that economic system. Thus, indirect ‘committedness’ to certain mental forms is the most comprehensive category in the field of the social conditioning of ideas.” (Mannheim 1925, 183-4).

Economists need to be aware to the relevance of the institutional position of economists, to the affinity of specific economic theories to interest groups and to the strategic selection of theories and evidence relevant in policy discussions. An economist who did clearly reflect on these dimensions of the work was Egon Matzner. He opposed the shift of Social Democracy to the “progressive neoliberalism” of new labor and moved from center to off-field in terms of his own institutional position in the courtyard of power. In terms of his understanding of the infrastructure dimension of the circulation of ideas I can close with an anecdote. Matzner’s edited volume “Der Wohlfahrtsstaat von morgen” (The future welfare state), a rich theoretical and rather technical book written to frame a research program became a best seller. Alas, this was not due to the popularity of the book among readers, at least not only. It turns out that Matzner had secured bulk purchases by a friendly party. Neoliberal think tanks at the same time secured a vast interest in the opposite direction, welfare state retrenchment. In order to secure a growing interest in the progressive welfare state, new efforts would have been needed to leverage the book in civil society and public arenas.

When social democracy retreated to the national welfare state to defend it against the neoliberal attack, neoliberalism became the truly internationalist party. The examination of the dialectic of right wing internationalism, neoliberal economics (cosmopolitan capitalism) and national conservatism no matter if Social Democrat, Conservative or populist, remains one of the key issues of contemporary studies in economics and beyond.

References

- Backhouse, Roger, Bateman, Bradley, Nishizawa, Tamotsu, 2017, Liberalism and the Welfare State in Great Britain. In: Backhouse, Roger, Bateman, Bradley, Nishizawa, Tamotsu, Plehwe, Dieter (eds.) Liberalism and the Welfare State. Oxford University Press, 25-38.
- Coase, Robert H., 1960, The Problem of Social Cost, in: *Journal of Law and Economics* Vol. 3 (Oct., 1960), pp. 1-44.
- Fourcade-Gourinchas, Marion and Sarah Babb, 2002, "The Rebirth of the Liberal Creed: Paths to Neoliberalism in Four Countries." *American Journal of Sociology* 108(3): 533-79.
- Fourcade, Marion, 2014., "The Construction of a Global Profession: the transnationalization of economics," In Jack Vromen & Alessandro Lantieri, eds., *The Economics of Economists*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, Peter, ed, 1989, *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Heise, Arne, 2017. „Wirtschaftspolitischer Diskurs ohne Alternativen: Zur Notwendigkeit einer pluralen Ökonomik,“ *Discussion Papers* 60, University of Hamburg, Centre for Economic and Sociological Studies (CESS/ZÖSS).
- Henseler, Peter and Matzner, Egon, 1994, Relevanz und Irrelevanz am Beispiel des "Coase-Theorems", in: Matzner, Egon and Nowothny, Ewald, (eds.), *Was ist relevante Ökonomie heute? Festschrift für Kurt W. Rothschild*. Marburg: Metropolis Verlag, 251-264.
- Jackson, Ben, 2010, 'At the Origins of Neo-Liberalism: The Free Economy and the Strong State, 1930-47', *Historical Journal*, 53 (2010), pp. 129-51
- Krohn, Claus-Dieter, 1981, *Wirtschaftstheorien als politische Interessen*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Mannheim, Karl (1925) 'The Problem of a Sociology of Knowledge', in Karl Mannheim, *Essays on the Sociology of Knowledge* (1952) (edited by Paul Kecskemeti). London: Routledge & Kegan Paul, pp. 134-190.
- Marion Fourcade 2009, *Economists and Societies: Discipline and Profession in the United States, Britain and France, 1890s-1990s* (Princeton University Press)
- Marion Fourcade 2015, „The Superiority of Economists “ (with Etienne Ollion and Yann Algan), *Journal of Economic Perspectives* 29(1): 89-114.
- Marshall, T.H. (1950) "Citizenship and Social Class", in *Sociology at the Crossroads and other Essays*, 1963. London: Heinemann.
- Matzner, Egon, 1982, *Der Wohlfahrtsstaat von morgen: Entwurf eines zeitgemäßen Musters staatlicher Interventionen*. Frankfurt: Campus Verlag.
- McCluskey, Martha, 2003, *Efficiency and Social Citizenship: Challenging the Neoliberal Attack on the Welfare State*. In: *Indiana Law Journal*, Vol. 78, 783-876
- Medvetz, Tom, 2012, *Think Tanks in America*. Chicago: University of Chicago Press
- Murray, Charles, 1984, *Losing Ground: American Social Policy, 1950–1980*, Basic Books
- Power, Michael, 1997, *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Rodgers, T. Daniel, 2011, *Age of Fracture*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.

A differentiated picture of the “public” and the “private”:

An example of the water sector

Michael Getzner

1 Introduction

Economics, especially the branch of public economics and public finance, offers a range of concepts to classify goods and services in terms of the responsibilities and potentials of the public, autonomous, and private sector. For instance, Pigou’s external effects show that state intervention by means of taxes (or subsidies) increases efficiency since prices do not mirror the true economic costs and benefits of production or consumption. Another prominent example is, of course, Samuelson’s distinction of public and private goods, and Musgrave’s additions in terms of common-pool resources and toll goods.

However, these basic normative concepts which call for state intervention and state activities in terms of regulation, provision, or financing non-market goods and services, are rarely to be taken at face value when it comes to concrete policy design. The core question therefore seems to be how the theoretical foundations may be ‘translated’ to an operational concept which shows in which policy fields the government may intervene, and in which way and to what extent state intervention is substantiated. Figure 1 depicts a basic table of classifications which may be used as an analytical framework to clarify the different roles and options of the public sector.

A possible operational concept may lie in the description and classification of concrete goods and services provided by an infrastructure. The regulation and responsibility for the provision of public, non-market goods and services, and infrastructure, may certainly build the basis of state intervention, the concrete goods and services may incorporate a different extent to which they can be considered ‘public’ or ‘private’. These different extents may therefore

	Description (positive) Who are and were the actors?			Justification (normative) Why should the state intervene?		
	State	Civil Society	Market	Equality	Morality	Efficiency
Provision						
Funding						
Regulation						

Table 1: Classification of different positive and normative approaches to state activities
Source: Unger et al. (2017, 14).

be classified or measured by a degree of publicness leading to indicators informing policy makers how strong the involvement of the state should (or might) be.

In order to describe a good or service accordingly, the degree of publicness has to be discussed along concrete attributes (characteristics) of the infrastructure in question. For instance, it can be reasoned that water provision is generally a public task. Theoretical arguments include public goods and external effects, scale and scope effects producing a natural monopoly, water as an essential good, and access to water as a basic human right. However, even if the basic provision of a good or service is arguably a public task, the state (government) does not always provide or care for each and every step in the production of a service. With respect to water, figure 2 presents an overview of the different dimensions (elements) of managing water infrastructures (water provision). For instance, the public may be involved in all steps of the production from owning the assets, deciding on investment plans, and operational (day-to-day) management over the whole marketing chain.

	63.5%					20.5%			16%	
	Government Department	Public Enterprise (PE)	PE & Corporatized & Commercial	PE & Service Contract	PE & Management Contract	Leasing Contract	Concession Contract	Built, Operate Transfer	Private Ownership & Operation	Community Self-help Buyer Integration
Asset Ownership	Public	Public	Public	Public	Public	Public	Public	Public	Public	Private/Common
Investment Planning	Public	Public	Public	Public	Public	Public	Public	Public/Private	Public/Private	Public/Private
Regulation	Parent Ministry, Economic, Quality, Environment Regulators, NGOs		Parent Ministry, Economic, Quality, Environment Regulators, NGOs		Parent Ministry, Economic, Quality, Environment Regulators, NGOs		Parent Ministry, Economic, Quality, Environment Regulators, NGOs		Parent Ministry, Economic, Quality, Environment Regulators, NGOs	
Financing Fixed Assets	Public	Public	Public	Public	Public	Public	Private	Private	Private	Private/Common
Working Capital	Public	Public	Public (Revenues)	Public (Revenues)	Public (Revenues)	Private	Private	Private	Private	Private/Common
Operations & Maintenance	Public	Public	Public	Private	Private	Private	Private	Private	Private	Private/Common
Managerial Authority	Public	Public	Public	Public	Private	Private	Private	Private	Private	Private/Common
Bearer of Commercial Risk	Public	Public	Public	Public	Public	Private	Private	Private	Private	Private
Basis of Private Compensation	n.a.	n.a.	n.a.	Fixed Fees	Incentive Contract	Incentive Contract	Incentive Contract	Incentive Contract	Incentive Contract	Incentive Contract
Typical Duration	No limit	No limit	No limit	Less than 5 years	Less than 5 years	Less than 15 years	Less than 30 years	Between 25 and 30 years	No limit	No limit

Figure 1: Dimensions of management of water infrastructure
 Source: Boscheck (2002).

However, the public might involve a range of external (private) contractors to outsource different tasks; one prominent example is operational management in terms of maintaining the infrastructure, operating separate units, or administrating invoicing. In any case, the public sector (government) still has the responsibility that a working and operational system is in place. Figure 2 also includes an assessment of the importance of management models in the water sector. About two thirds of European water provision is done in the public sector (at least, by public enterprises). About 20% belong to the broad category of public-private partnerships (PPP), and around 15% may be considered ‘private’. Even with the last one, the government is responsible for granting equal access, quality control, and limiting prices and profits by a regulating authority.

2 Water-related goods and services

Regarding regulation, provision and funding of tasks, the water sector may be analyzed like other public policy fields. However, for the concrete design of a management (governance) system, a degree of “publicness” might help in finding answers to the question how far private involvement may extend.

Therefore, it might be fruitful to consider the services related and provided by a functioning (fully operational) water provision infrastructure:

Consumption

Water is certainly a consumer good used for drinking and household purposes; usually, one would assume that consumer goods are paid for and traded on markets. However, from the perspective of public or private management, the state intervention (or provision) still can be argued on a range policy goals: Water is strongly connected with efficiency aspects such as external effects and natural monopolies (network industry), and distribution goals in terms of fair prices and affordability of basic needs.

Health

From an individual point of view, clean and fresh water is paramount to securing personal health; however, the government has a strong interest in public health by controlling water quality, providing standards; in addition, diseases should be prevented, and the costs to social security systems should be limited.

Environment

With respect to the environment, the conservation of natural resources, and the planning of infrastructure and waste water treatment is an important public task.

Rights to access

Finally, the market may not be able to provide or secure the basic human right to access to clean water which should not depend on the individual ability to pay.

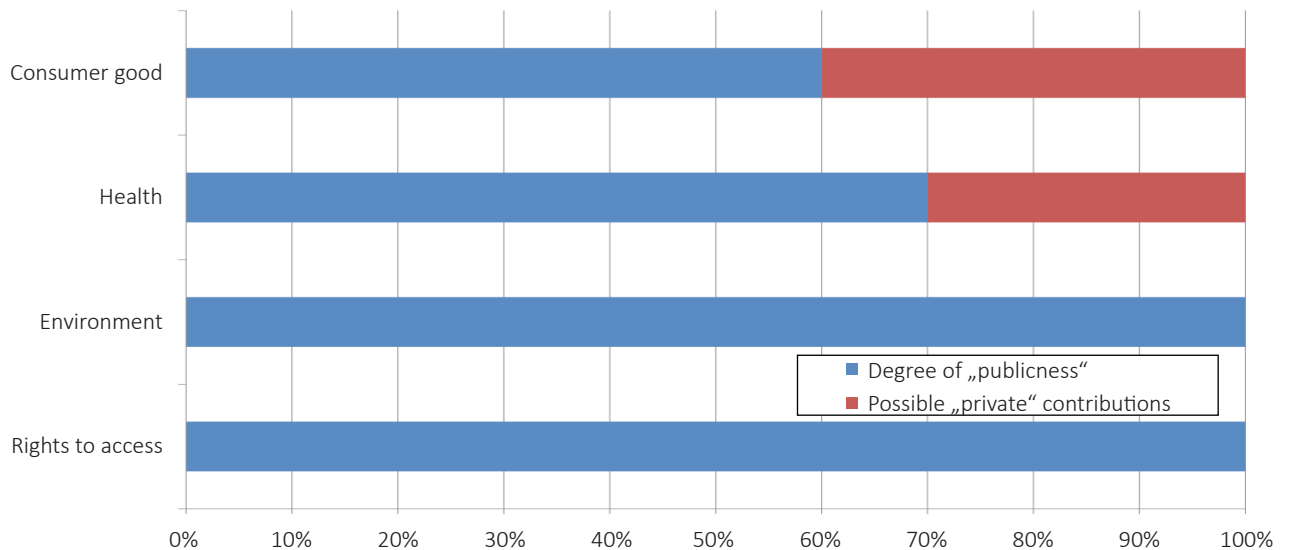


Figure 2: Degree of “publicness” in securing water infrastructure and providing water-related services

Source: Own draft.

Considering these selected characteristics of public services, figure 3 presents a tentative sketch of a possible “degree of publicness” in order to discuss how important private decisions in water provision and infrastructures should be. The “private” part may consist of financial contributions, private planning or involvement of companies in producing the respective services.

If we consider water only as a consumer good, private decisions may be prominent besides public (planning) decisions to build, operate and maintain the drinking water infrastructure. With respect to health issues, private decisions may still hold a strong position since keeping up a good personal health is both in the very private, but also in the public interest.

For the two final categories, environmental issues and the right to access to clean water, the responsibility for providing these “services” lie entirely in the public sector. Private companies, depending on sales for cost recovery and earning profits, are not able to provide free access to all citizens, or to care for the environment given the manifold free-rider problems. Public involvement and planning is certainly needed.

3 Policy conclusions

The short discussion of water-related services and the responsibility of the public sector has shown that planning, public provision, and funding are still the main arguments

in debating the “private” and the “public” in the water sector. However, the degree of “publicness” has pointed to the need for a differentiated picture with respect to policies designing a water provision system. The following conclusions may be drawn:

Regardless of the neo-liberal turn in public policies, the basic economic arguments concerning the differentiation between public and private tasks still hold. For instance, public goods, external effects and natural monopolies have to be considered in terms of economic efficiency without having to rely on ideologies.

Regardless of a more private or more public system of provision, the government on the one hand is still responsible for providing clean and accessible water. On the other hand, a firm regulatory framework is needed for both private and public provision. Such frameworks may include quality and access parameters, prices and profits.

Even in the public water provision infrastructure, some tasks may be outsourced to private companies, such as construction work, operation of separate units, or administrative tasks such as invoicing.

However, one should not forget that the transformation of a functioning public system, such as the one in Austria, which is certainly efficient, effective and affordable, into one with more private involvement, may also be connected to substantial transaction costs of monitoring and evaluating private performance, and of designing optional contracts to fulfill the diverse public interests.

References

Unger, B., Groot, L., v. d. Linde, D. (2017). Introduction. In: Unger, B., v. d. Linde, D., Getzner, M. (eds.), *Public or Private Goods? Redefining Res Publica*. Edward Elgar, Cheltenham, 1-17.

Boschek, R. (2002). European water infrastructures: Regulatory flux void of reference? The Cases of Germany, France, and England and Wales. *Intereconomics* 37 (3), 138-149.

Social housing policies: A Res Publica?

Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald

Lecture at the IFIP Annual Conference, June 9, 2017. Revised transcription

Thank you for inviting me. It is a special situation for me to stand here now „as a guest“; after many years at TU Wien, it is just one month ago that I have changed to my new employer, the Austrian Federation of Limited-profit Housing Associations (GBV).

Thank you for giving me the chance to present our chapter on housing policy in the book „Public or Private Goods? Redefining Res Publica“ (Gutheil-Knopp-Kirchwald, Kadi, 2017). I am also speaking on behalf of my colleague and co-author Justin Kadi.

I would like to structure my lecture into four parts: I will first talk about the relationship between Housing policy and the welfare state: Which role plays housing policy in the welfare state debate? I will then turn to two case studies and look at Vienna and Amsterdam. In particular, I will delve into the main issue of our contribution in the third part and speak about spatial inequality in the two cities. I will end with some conclusions in the fourth and final part.

1 Housing policy in the welfare state debate

In the traditional welfare state literature (e.g. Esping-Andersen, 1990) you will not find a lot on housing policy. The reason for this probably is that housing was for long not considered a public task or a sphere that showed a high degree of state interventions like pension systems or health care. Torgersen referred to housing as the „wobbly pillar of the welfare state“ (Torgersen, 1987), pointing to the limited and somewhat unclear role of housing in the wider welfare state.

However, especially in urban studies, the role of housing policies for social welfare is broadly acknowledged. One can find several studies on the correlation of (specific) housing policies and housing outcomes such as segregation patterns and the level of segregation (Arbaci 2007, Giffinger 1998, Musterd and Ostendorf 1998). Also, the vast literature on the „European City“, as well as writings about „the just City“ (in particular Fainstein, 2010) give housing policies much attention, mainly referring to the importance of social housing for dampening inequalities. Often, it is linked to the assumption that an integrated housing market, meaning a system with a large social housing sector that is able to compete with the private market and not only focused on the lowest income group, but addressing larger parts of the society, would result in mixed communities or at least would have a decreasing effect on segregation.

In the post-war period, housing policies also aimed at promoting economic competitiveness: At least in Austria, the intention was to keep housing costs low in order to allow lower and therefore internationally more competitive wage levels. With the objective to encourage social mix via housing policies also goes the expectation that *“class differences would vanish because of spatial proximity”* (Levy-Vroelant & Reinprecht, 2008).

Figure 1 plots welfare state regimes in different European countries against urban segregation patterns (Arbaci 2007). The focus was on ethnic concentration. She described four ideal clusters that largely correspond to Esping-Andersen’s welfare models, but additionally are characterized by their resulting degrees of socio-spatial segregation. According to her results, cities with a corporatist welfare cluster (e.g. Vienna) have both high shares of immigrant population and a low ethnic concentration.

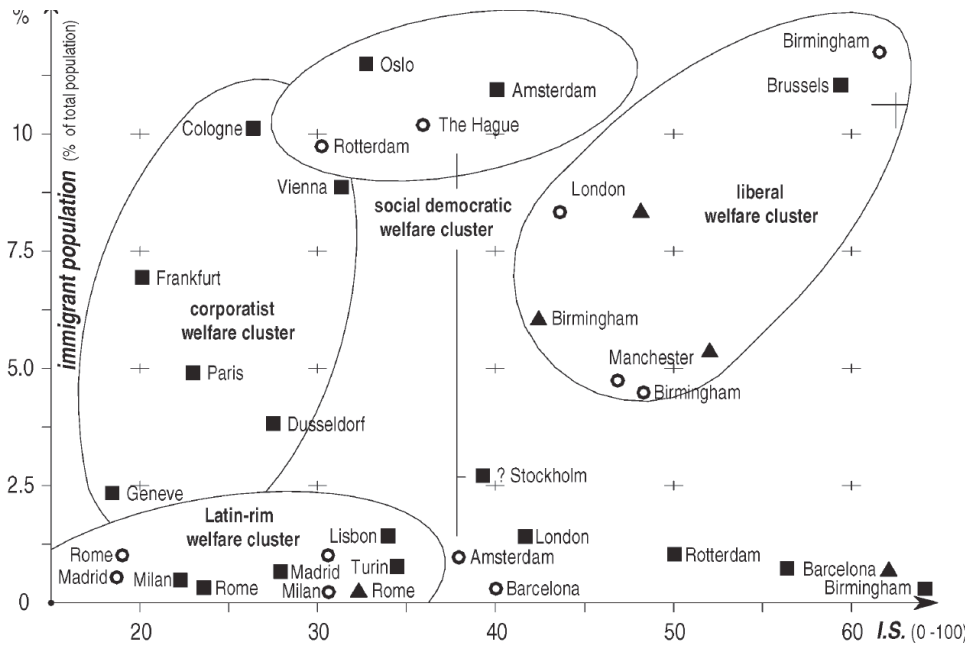


Figure 1: Degree of Spatial Concentration (1999–1995).
 Source: *Arbaci 2007, p.409*

Segregation is somewhat higher in cities with social democratic welfare regimes (e.g. Amsterdam), but highest in cities of the liberal welfare cluster.

2 Case studies Vienna and Amsterdam

Now I would like to come to some empirical results of our study for Vienna and Amsterdam.

Why did we choose these two cities? Mainly, because they have a lot in common concerning social housing policies. Both have a very long tradition of de-commodified housing provision and a strong commitment of the state to housing policies. If you look at the tenure structure, you can see that in both cities the majority of units is either owned by the municipality, by limited-profit housing associations, or belongs to the regulated private rental sector. Approximately two third of the housing stock is – more or less – de-commodified in both cities. Only a third belongs to the private market sector without price regulation.

But both cities experienced strong changes within the last twenty years. We summed it up by “supply-side changes” and “demand-side changes”. On the supply side you could discern political and economic driving forces that point to growing influence of the private market in both cities. In Vienna, for example, there was a certain liberalisation of the rental regime (1994), an termination of new construction in the council housing sector (2004), and a strongly

increased attractiveness of the real estate market for private investors (since 2008).

Similar, but even stronger so in Amsterdam: There was a very strong shift towards owner-occupancy, to a large part resulting from related policy changes (tax deductions and other incentives) and at the same time a reduction in supply-side subsidies within the rental sector. All these changes can be described as a trend towards re-commodification of the housing sector, which is however more clearly discernible in Amsterdam than in Vienna (Gutheil-Knopp-Kirchwald, Kadi, 2014; Kadi, 2015, Kadi & Musterd, 2015).

At the same time, one can observe very strong demand-side changes: The low- income population has increased in both cities, related to immigration and staggering income developments within the lowest income quartile.

So you have demand-side changes and supply-side changes at the same time; some of them are “home-made” in the sense that they are the outcome of intentional policies. And suddenly, the de-commodified sectors are squeezed in from both directions: a weakened supply is confronted with a growing demand. This has a number of consequences:

- i. In both cities, you had a very dynamic price increase in the residential real estate market, which is a logical market reaction to the supply shortage.
- ii. At the same time, there is a trend of residualization within the social housing sector, meaning that the lowest income group is increasingly concentrated in the social housing sector, which was not the case before.
- iii. Long waiting lists and reduced accessibility of the social sector and the regulated private sector, especially for new entrants.
- iv. An increase of socio-economic segregation and spatial inequality.

Numbers 1 to 3 have already been discussed in this journal in Gutheil-Knopp-Kirchwald & Kadi, 2014. For the last I would like to show some results.

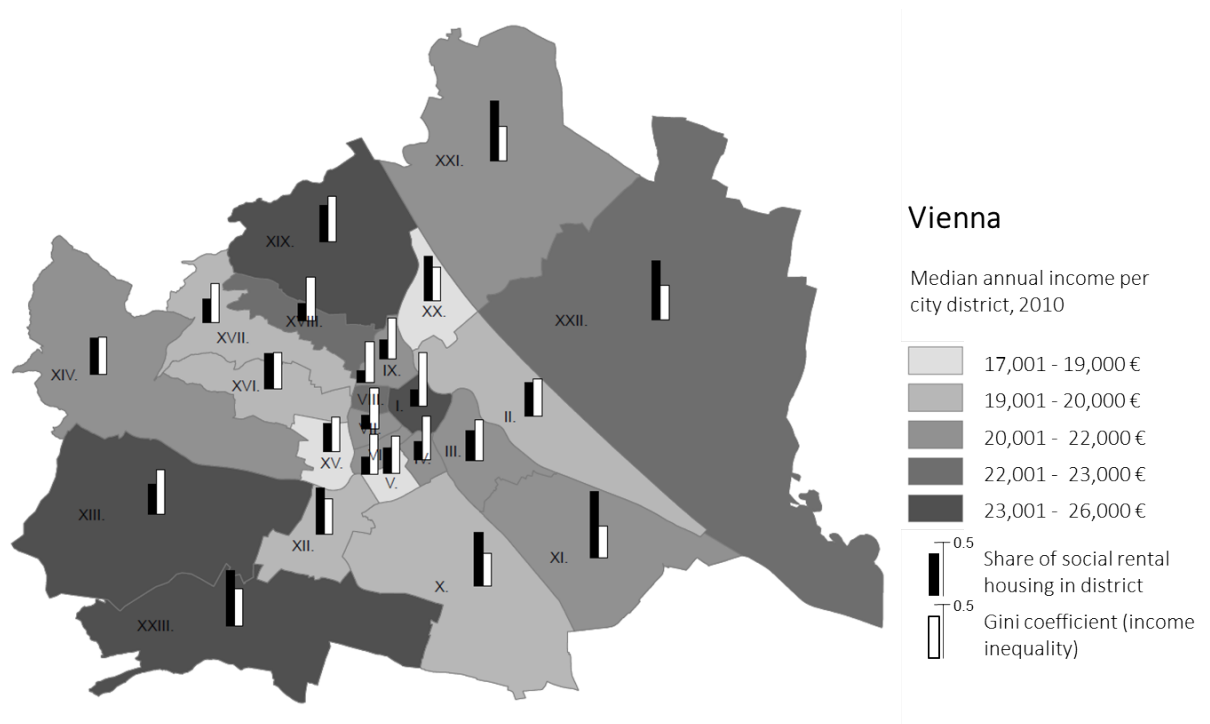


Figure 2: Share of social rental housing, income level and income inequality in the city districts of Vienna
 Source: Gutheil-Knopp-Kirchwald, Kadi (2017), p. 182
 (Figure 10.1)

3 Spatial inequality and the role of social housing

We looked at the spatial distribution in Vienna and Amsterdam and studied the inequality through three indicators, at a rather rough spatial level of city districts. In this paper, I will focus on the results for Vienna. The three indicators are:

- i. The share of social housing in a district,
- ii. The GINI coefficient of the income distribution at the district level and
- iii. The mean annual personal income per city district.

In our definition, a low spatial inequality is characterized by low income differences at the city level, but rather high differences within a city district, meaning that the urban society as a whole is rather equal, and the remaining income differences are not resulting in spatial segregation. Poorer households and well-off households live nearby in the same district, resulting in quite mixed neighbourhoods.

And we are asking, which role is social housing playing for social mix.

First, we saw that there obviously is no correlation between the share of social housing and the income level within a district. It is the case for both cities, but I am showing it here only for Vienna. This means, that social housing is quite widely distributed over the city, and even where there are concentrations of the social housing sector,

it is not necessarily in the rather „poor“ districts. We saw another interesting result, this time it was a significant negative correlation: When you compare the black and the white columns (Figure 2), you can see that in most districts the one is high and the other low, and vice versa. The black column is representing the share of social housing, the white column the GINI-coefficient of the income distribution. A negative correlation (cf. Figure 3) between the two indicators means: the higher the share of social housing, the lower is the income inequality, or, put differently, the lower is the social mix within the district. In districts with predominantly private rental sector, there are more mixed societies; people of different income strata live nearby.

What can be concluded from that?

First, you could say: The income distribution is more polarized in the private rental sector, and in fact, this is true for the old „Gründerzeit“ districts. But you also could say: In these districts, the mixture works out better than in the districts dominated by social housing. Partly this can be explained by the different rental regimes within the old private rental sector, which allows different income groups to live there. For example, old rental contracts that have been issued before the semi-liberalisation¹ of 1994, offer low rents to tenants and allow low-income households to

¹ „Semi-liberalisation“ refers to the introduction of „benchmark rents“ in the pre-WWII housing stock, which still are regulated rents, but in most cases can be considered as „close-to-market“ rents.

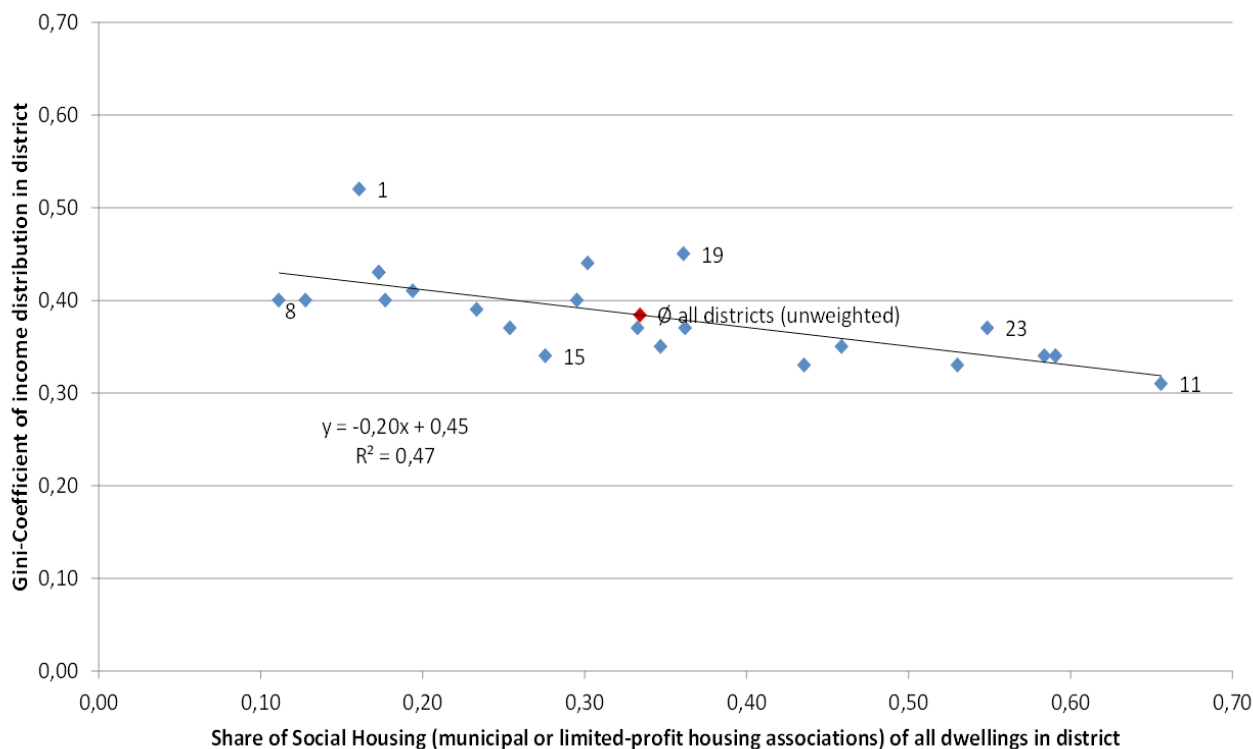


Figure 3: Correlation of the share of social housing and income inequality within the 23 city districts of Vienna
 Source: Authors' draft

stay put in attractive areas. They would not be able to do so under a new contract, which is significantly more expensive. At the same time, the refurbished homes in the old buildings of inner-city districts are also very attractive for high-income households who can afford the (close-to) market rents. This might explain why there is a mix of social groups present in these areas.

We also saw that in both cities low-income households and migrants are increasingly concentrated in the social housing sector, for Vienna especially in municipal housing. At the same time, the sector becomes less accessible for new entrants, as waiting lists are growing and rules for access have been tightened.

These results are in line with findings from a pan-european study on housing segregation (Tammaru et al, 2015, Hatz et al., 2015). In this study, a rise in spatial segregation was observed in many European cities, including Vienna (however, not for Amsterdam). The index of dissimilarity between households of low and high education is shown to be quite high in Vienna. Given the integrated social housing sector in Vienna, one would expect low segregation rates. This relationship seems, however, not to hold in Vienna anymore.

4 Conclusions

I try now to link our results back to the scheme that Brigitte Unger showed before (after Heath, 2011). What is the justification of the public sector within the housing system (table 1)?

We had the three justifications efficiency, morality and equality. In fact, for all the three you could find examples of housing policy. And all three targets are pursued in the

Efficiency	Community/Morality	Equality
Allocative housing policies justified by market failures	„Housing as a social right“; „Right to the city“	(Re)Distributive housing policies
Imperfect and asymmetric information	„Immoralities“ of the housing market	Exclusion or market barriers for/of certain groups (financial / formal / informal) => Ensuring housing provision for low-income and vulnerable households
Externalities	Merit goods	Spatial distribution: Preventing cumulative discrimination of residents of deprived areas
Slow market reaction to changing demand		

Table 1: Justifications of public intervention within the housing market
 Source: Authors' draft

respective policies of Austria and the Netherlands. Contrary to Heath, who draws the conclusion that efficiency is the superior justification for state intervention, we think that it is not sufficient to focus on efficiency only. An efficiency-focused housing policy is not addressing all needs in housing.

A redistributive housing policy is necessary in the case market barriers exist for certain groups, may they be financial, formal or informal. But also a different meaning of equality, namely the spatial inequality, has to be taken into account, in order to prevent cumulative negative discrimination of residents of deprived areas. This means not to focus only on the individual level of the income distribution, but also on the spatial level. Even in case that this may result – at least in the short term – in less efficient solutions. It often was often criticized that integrated markets are less efficient than residual social housing policies. But there is strong evidence that this is not necessarily true in the long term. Our colleague Robert Wieser has done a comprehensive study on the comparison of different housing schemes in Europe (Mundt & Wieser, 2014), and one of the results was exactly that: countries pursuing clear social targeting, focusing on tax deductions and direct allowances often have higher costs in the long term than countries focussing on supply-side subsidies.

To come to the conclusion: As we have seen, also the good-practice examples of Vienna and Amsterdam have experienced difficulties recently, because of the discussed supply-side and demand side changes. We saw in our case studies that the “social mix” seems to be contested without a remarkable increase of social justice. And we make out a clear trade-off between purely socially targeted housing policies and policies that encourage social mix. However, it is not easy to link these competing goals with either left-wing or right-wing policies, because you could justify both targets with arguments from both political wings.

Traditionally, social targeting and a residual social housing sector is linked with conservative justifications, and the social mix policy rather with corporatist or even socio-democratic justifications. But if you go back to the roots you can see that in the afterwar time it was especially for the goal of competitiveness that integrated housing policies were introduced: To make the market more competitive, to allow lower wages, because average housing costs are low.

And on the other hand, when we see the difficult access to the affordable sector, the claim to increase equality and to focus more on low income groups, is nowadays also promoted by left-wing politicians.

In our book chapter we come to the conclusion that you need a combination of different policy instruments to ensure a sufficiently large affordable housing sector – which is not shrinking but growing as long as the demand is growing. But that does not simply mean “build more social homes”. It could also mean to secure (resp. to facilitate) accessibility and affordability within the existing housing stock and to mobilize land reserves. We also believe it is essential to consider all three sectors of the economy in housing policy: the state, the civil society (like limited-profit housing associations) and also the market in policy approaches.

For policy makers that accept housing policy as a “res publica”, we suggest the following approaches:

- » First, to consider housing policy alongside land policy and urban development: to foster mixed-use developments including different sectors of the housing market and addressing different income groups.
- » Second, the principle that homes that have been built as social housing units should remain within the social housing stock – including limited-profit housing. This does not necessarily mean to prohibit the transfer of ownership, but a restraint in a way that the label “social housing” together with the respective regulation remains upon the apartment.
- » Third, the idea of differentiation of quality standards in the new construction. Especially in Austria, new social housing units often have higher building standards than market units because of the high requirements of the subsidy schemes, which run counter to the goal of affordable housing production.

These are some ideas we could develop further in the discussion. I tried to show that especially in social housing, which shows many links with urban policy and urban development, a single target strategy hardly will lead to desirable results.

Thank you for your attention.

References

- Arbaci, (2007), *Ethnic segregation, housing systems and welfare regimes in Europe*. European Journal of Housing Policy, 7(4), 401-433.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, NJ: Princeton University Press
- Fainstein, S. (2010) *The just city*, Ithaca: Cornell University Press.
- Heath, J. (2011): *Three normative models of the welfare state*. Public Reason, 3(2), 13-43
- Giffinger, Rudolf (1998): *Segregation in Vienna: Impacts of Market Barriers and Rent Regulations*. Urban Studies 35 (10): 1791–1812.
- Gutheil-Knopp-Kirchwald, G., Kadi, J. (2017), *Housing Policy and spatial inequality: recent insights from Vienna and Amsterdam*. In: Unger, B., van der Linde, D., Getzner, M. (2017): *Public or Private Goods? Redefining the Res Publica*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham Northampton.
- Gutheil-Knopp-Kirchwald, Gerlinde/ Kadi, Justin (2014): *Gerechte Stadt – gerechte Wohnungspolitik?* In: Der öffentliche Sektor / The Public Sector 3-4/2014. <http://oes.tuwien.ac.at>
- Gutheil-Knopp-Kirchwald, Gerlinde (2016): *Verteilungspolitik im Wohnungswesen – der Stellenwert der sozialen Wohnungswirtschaft*. Vortrag im Rahmen des VWBF-Symposiums am 21.04.2016. Vortragsunterlagen: <http://www.vwbf.at/content/aktuell/aktivpdf/Gutheil.pdf>
- Heath, J. (2011). *Three normative models of the welfare state*. Public reason, 3(2), 13-43
- Hatz, G., Kohlbacher, J., Reeger, U. (2015). *Socio-economic segregation in Vienna: a social-oriented approach to urban planning and housing*. In: Tammaru, T., Marcinczak, S., van Ham, M. & Musterd, S. (Ed.) (2015). *Socio-Economic Segregation in European Capital Cities: East meets West*. Regions and Cities. Routledge.
- Kadi, Justin (2015). *Recommodifying housing in formerly 'red' Vienna?. Housing. Theory and Society*, DOI: 10.1080/14036096.2015.1024885.
- Kadi, Justin/Musterd, S. (2014): *Housing for the Poor in a Neo-liberalizing Just City: Still Affordable, but Increasingly Inaccessible*. Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, Online First. doi:10.1111/tesg.12101.
- Kemeny, J. (1995). *From Public Housing to the Social Market. Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*. London: Routledge.
- Levy-Vroelant, Claire / Reinprecht, Christoph (2008): *Housing the poor in Paris and Vienna: The changing understanding of „social“*. In: Scanlon, Kethleen/ Whitehead, Christine (ed., 2008): *Social Housing in Europe II*. LSE London. pp. 209-224
- Mundt, A., Wieser, R. (2014): *Housing subsidies and taxation in six EU countries: trends, structures and recent measures in the light of the global financial crisis*. Journal of European Real Estate Research, 7(3), 248-269. DOI 10.1108/JERER-01-2014-0006
- Musterd and Ostendorf (eds) (1998). *Urban Segregation and the Welfare State: Inequality and Exclusion in Western Cities*. London, UK and New York, USA: Routledge.
- Tammaru, T., Marcinczak, S., van Ham, M. & Musterd, S. (Ed.) (2015). *Socio-Economic Segregation in European Capital Cities: East meets West*. Regions and Cities. Routledge.
- Torgersen, U. (1987). *Housing: the wobbly pillar under the welfare state*. In Bengt Turner, Jim Kemeny and Lennart J. Ludqvist (eds), *Between State and Market: Housing in the Post-Industrial Area*, Stockholm: Almqvist and Wicksell International, pp. 116-126.

Funding of protected areas: A pure public task?

Case studies from Austria

Grazia Withalm

Protected areas (PA) are nowadays established and managed increasingly by local non-profit organisations, local or regional stakeholders. The public sector, however, is still seen as the main responsible for PA funding according to literature. The reason therefore is that on a first glance the goods and services produced by PAs are defined as (impure) public goods. On a second glance, however, PAs provide a lot of different services, which have very diverse characteristics, and thus can not only be defined as public goods but can be classified also as club goods, private goods or common pool resources (commons). Consequently, the question arises if there is a mismatch of public and private funding. The aim of this study is, thus, first to analyse the international and national (Austria) situation of PA funding. Second, an empirical analysis aims at investigating the sources of PA funding and their accordance to a “publicness” indicator of PAs. This indicator has been developed on the basis of the ecosystem goods and services provided by the respective PAs. The results show, on the one hand, that PA funding is a public task according to the public goods theory. On the other hand, the empirical analysis shows a little mismatch of public and private funding. An increased expenditure of civil society and private companies could contribute, hence, to a generally more sustainable funding for PAs.

1 Introduction

Establishment, management, and especially funding of protected areas (in the following PAs) have been considered as a core public task ever since their first worldwide appearance in the middle of the 19th century (Payer/Zangerl-Weisz 1997). Recent studies (EEA 2012; Jones-Walters/Čivić 2013; Jungmeier 2014; Payer/Zangerl-Weisz 1997; Weixlbaumer 2006) have shown that nature conservation and PAs have been the subject of several paradigm shifts over the past forty years. In particular, responsibility shifted more to the civil society consisting of local stakeholders, private households, but also non-governmental and non-profit organisations for the establishment and management of PAs (Bertzky et al. 2012). Still the public sector is considered to be the main responsible for funding of nature conservation.

Nevertheless, an international study exploring the sustainability of PA funding shows that the public sector has difficulties to fulfil its task (Emerton et al. 2006). The reasons are, on the one hand, the unequal relationship between the rapidly growing number of PAs and the sluggish public budget (Emerton et al. 2006). On the other hand, mergers of budget accounts for similar responsibilities and a growing number of tasks at the same time have negative influences on the public budget left for PAs (Emerton et al. 2006). Moreover, this international study emphasises the fact that the funding of PAs never has been solely public. The EEA (2012) arrived at the same conclusion and stated that private organisations already have been responsible for funding PAs since their beginning in the early twentieth century in Europe. Today, sources for PA funding range

from public funds through revenue from fees (entrance, membership) and sale of merchandize, to funding completely by private sponsors and donors (Emerton et al. 2006: 9-11,27-74; WCPA 2000: 31-46).

In Austria, responsibility for nature conservation lies with the nine states, according to the distribution of powers in the federal constitution. The bulk of financial resources for the realisation of PAs comes, thus, from the state budgets with some federal funding as well (Tiefenbach et al.1998). In addition, international funds (LIFE and Rural Development 2014-2020) and tax revenues for mining certain resources are available for funding nature conservation activities (ibid.). Expenditures for the conservation of species and landscapes are declining in the last ten to 15 years (Statistics Austria 2016). The reasons are on the one hand institutional changes and austerity policies because of the financial crisis. At the same time, the number of PAs and their size have developed in the opposite direction: they are increasing (EEA 2012: 102p.). There is a growing gap between public sector funding and public tasks to fulfil. The development of the nature conservation funding in Austria is, thus, comparable to the international situation.

As public spending for nature conservation is limited by the mentioned economic developments, the private (co-) funding of PAs is becoming more formal. With an increasing number of PAs in Austria (EEA 2012:102) and worldwide (Bertzky et al. 2012), the question arises: Who should be responsible for financing PAs – the public or the private sector? This study attempts to answer this question using the public goods model (Heath 2011: 23-8). This model suggests that the public sector provides certain goods sometimes more efficiently than the private sector. The analysis follows a dual approach. First, the current state of PA funding as well as national and international trends are analysed, focusing on funding mechanisms and sources. Second, based on empirical analysis it will examine in which way funding sources and funding responsibilities match. For this purpose, responsibility will be evaluated using characteristics of the bundle of ecosystem services produced in the relevant PA. The second part of the analysis is based on a sample of four Austrian PAs. The results of this analysis allow coming to conclusions valid not only for Austria but also on a more general level.

This short chapter summary concentrates on the empirical analysis in the second part of the chapter. A summary of the funding situation is already given within this introduction.

2 Publicness – An Indicator for Funding Responsibility

The actual form of a PA depends on the topographical, economic, political and social surroundings of the area.

Hence, every single PA is unique in terms of size, habitat and ecosystems conserved, management and ownership structure, restrictions on human activities within and near its boundaries, as well as acceptance and level of support by local population and politicians (Dudley 2008, EEA 2012). All PAs have, however, at least one aim in common: effective biodiversity conservation (Emerton et al. 2006). In pursuing this aim, PAs provide benefits for human well-being in form of ecosystem services (MA 2005). These ecosystem services arise mostly from natural processes and are widely considered to be consumable for free. Against this background, ecosystem services are often defined from an economic point of view as public goods, differing from other goods because of their non-excludability and non-rivalry in consumption (cf. Costanza 2008).

From an economic perspective ‘[...] a protected area can be seen as a business operation’ (WCPA 2000: 7) or it can be perceived as a commodity by itself, which can be consumed by its visitors (Getzner/Jungmeier 2009). Concentrating on the first option this paper assumes that the entity “Protected Area” is a productive business operation. Its products are goods and services in the form of ecosystem services. Ecosystem services thus can be classified according to their (non-)excludability and (non-)rivalry in consumption (Costanza 2008). Consequently, all ecosystem services can be classified as either private, club, common or public good (ibid.). Based on these assumptions, it will be assumed that public funding can be justified, if the ecosystem services produced are not excludable from consumption. In this case, according to the public goods model, the market fails to provide ecosystem services in an efficient way (cf. Heath 2011).

The responsibility for funding PAs therefore depends on the goods characteristics of the ecosystem services it produces. Nowadays, PAs are multifunctional areas, which do not only aim at conserving nature but also have a positive influence on, for example, the economic development of a region and the social life of its residents. PAs, thus, provide a bundle of various ecosystem services (EEA 2012; Jones-Walters/Čivić 2013; Jungmeier 2014; Payer/Zangerl-Weisz 1997; Weixlbaumer 2006). The challenge is to ascertain who should be responsible for funding a PA based on the ecosystem services provided. To deal with this, an indicator of “publicness” will be introduced. The term “publicness” is described in the Oxford Dictionary as the quality, condition, or fact of being public (Oxford Dictionary 2015). For the purpose of this paper “publicness” shall be defined as the share of ecosystem services provided by PAs that can be categorized as public goods. The “publicness” indicator takes into account the public ecosystem services and evaluates them according to their contribution to the PA’s objectives, because funds are mainly spent in these areas. Based on these considerations, it is argued that public responsibility for funding PAs is determined by the “publicness” of PAs.

3 Approach

Four Austrian PAs have been chosen as objects of research, based on four main characteristics: PA category, year (period) of establishment, stakeholders involved, and size of the PA. The objects of inquiry are the “Nature Reserve Rheindelta”, the “Nature Park Sparbach”, the “National Park Hohe Tauern” and the “Biosphere Reserve Großes Walsertal”. Analysing the four PAs, in a first step the ecosystem services produced in these areas will be identified based on by their legal regulations, management plans, guiding principles, or descriptions in official documents (e.g. on their homepages) and accomplished projects. In a second step they are classified according to the public goods model. The third step consists of the evaluation of the PAs “publicness”. Applying the “publicness” indicator, makes it then possible to determine the principal responsibility for funding the PA. The fourth and last step then evaluates the actual funding schemes of the four PAs and establishes how they correspond to the “publicness” of these PAs. As a result of the evaluation it becomes possible to identify if there is a mismatch of public and private funding.

To compare the four PAs, a common evaluation framework is required. As already mentioned in the sub-section “Publicness – An Indicator for Funding Responsibility”, every PA is unique, but they all have at least one goal in common: the effective conservation of biodiversity. Since it is difficult to determine biodiversity conservation the argumentation is based on the assumption that PAs share another feature: they are all multifunctional (cf. Weixlbaumer 2010). This means a PA never has only one objective, but serves various functions to which ecosystem services can be assigned. These functions are: (1) regulation functions (e.g. climate and soil regulation, flood and disease control), (2) provisioning functions (e.g. provision of food and raw materials or ingredients for medical purposes), (3) habitat and support functions (e.g. assurance of livelihood for indigenous species, maintenance of genetic diversity), (4) cultural and scientific functions (e.g. protection of natural and cultural heritage, recreation, mental and physical health, environmental education, research) and (5) regional development functions (e.g. basis for sustainable development, reduction of economic inequalities, tourism) (Weixlbaumer 2010: 19; TEEB 2016).

4 Results

The analysis has shown that public expenditure for PAs is declining over time. Declining public expenditure does, however, not reduce the principal public responsibility to fund PAs. This is shown by the results of the empirical analysis (see Table 1). The public responsibility derives from the fact that the business operation “Protected Area” provides ecosystem services as its main output. These servic-

es are predominantly public goods in the sense that clear property rights are missing (no excludability) and everyone can consume these services to the same extent (no rivalry). Nevertheless, PAs provide also ecosystem services such as food and raw materials which are clearly private services and goods (see Provisioning Service in Table 1).

Even though PAs provide a mixture of public and private goods, common and club goods, the funding of PAs is a core public task because the provision of private ecosystem services, e.g. timber, is strongly determined by the provision of basic public ecosystem services, such as maintaining the nutrient cycle. For example, a tree cannot grow when the basic functions of the ecosystem, e.g. maintaining the nutrient cycle, are not sufficiently sustained. The difficulty is that these basic functions are generally not named in the PA management plans or their legal regulation. Because of this lack of information the “publicness” analysis could not consider all ecosystem services produced in the PAs. As a result, the “publicness” indicator seems to suggest exactness, where it does not exist and the results should therefore be interpreted with caution.

5 Summary and Conclusions

Nowadays PAs – manifold areas set aside for nature conservation – are established increasingly based on private initiatives or at least with intensive citizen’s participation. The PA management is also supported increasingly by local non-profit organisations, stakeholders and private households. The common goal of all PAs is, however, the conservation of biodiversity and the maintenance of ecosystem services, which can be classified to a large extent as (impure) public goods. Taking a closer look at PAs, it becomes clear that they provide diverse goods and services which are not only public goods but can be classified additionally as club goods, private goods or common pool resources (commons). Against this background, this chapter aimed at (1) analysing the different sources of PA funding (public, private, donations, sponsoring) and their development, and (2) investigate empirically the sources of PA funding and their correlation to a “publicness” indicator of PAs. This indicator has been developed on the basis of ecosystem goods and services provided by the respective PAs.

The analysis’ results show that the funding of PA is a core task of the public sector according to the public goods model (see Table 2). At the same time the results also show that the public sector spending has been negatively influenced by international economic developments. Seen from an international perspective, it seems likely that particularly private funding mechanisms could potentially grow in importance, especially if the actual willingness of private households and companies to pay for private and club goods provided by the PAs could get harnessed. The

PA Function	Good Class.	Rheindelta		Sparbach		Hohe Tauern		Großes Walsertal		
		ES ¹	Importance	ES ¹	Importance	ES ¹	Importance	ES ¹	Importance	
Regulation	Climate regulation	Public								
	Natural Hazard mitigation	Public	flood protection	medium				protective function of woods	high	
	Water regulation	Public	hydrological balance	medium				ecological function of waterbodies	high	
	Erosion protection	Public								
	Soil formation	Public								
	Nutrient regulation	Public								
	Waste treatment	Public								
	Pollination	Public								
	Biological control	Public								
Provisioning	Food & Water	Private	fish, prey	low	prey	medium	agricultural products	medium	agricultural products (hunting, fishing & alpine farming)	medium
	Raw materials	Private			timber	medium				
	Genetic resources	Commons								
	Medicinal & Bio-chemical resources	Commons								
	Ornamental resources	Private								
Habitat & Supporting	Refugium function	Public	special birds habitat	high	wildlife reserve	high	wildlife reserve, habitat management	high	wildlife reserve	medium
	Genpool protection	Public	protection of litter meadow & natural grasslands	high			protection of genetic diversity	high	protection of genetic diversity and litter meadow	medium
Cultural Function	Aesthetic Information	Public					conservation of the landscape characteristic	high	natural scenery	low
	Recreation	Commons or Club	biking, swimming, running, walking, ...	medium	urban citizens & family attraction	high	cultiavation and signage of hiking trails	medium	leisure infrastructure	medium
	Cultural and artistic information	Public								
	Spiritual & historic information, cultural heritage	Public					landscape conservation by sustainable cultivation	high	landscape cultivation, preservation of customs	high
	Science and education	Public or Club	field trips, information center	medium	information center, field trips, Nature Park School	high	information center, National Park Academy, field trips, scientific publications	high	informtion center, basic research, nature and environmental education in local schools	high
Regional Development	Sustainable Development	Public			regional marketing	high	regional marketing	medium	regional marketing	high
	Tourism	Club	touristic activities	low			maintenance of alpine refuge	medium	tourist activities	medium
	safeguarding of jobs	Private					NP regional employer	medium	common development of operation areas	medium
Public vs. Private (in %)	„Publicness“		65 : 35		50 : 50		65 : 35		65 : 35	
	Funding		95 : 5 ²		95 : 5 ²		90 : 10 ³		90 : 10 ³	

Table 1: “Publicness” analysis of representatively chosen PAs and comparison with the funding situation
Source: *Compilation and computation by author based on Costanza 2008, De Groot et al. 2002, De Groot et al. 2010; Rhine Delta Nature Conservation Association 2016; State of Vorarlberg 2016; Naturpark Sparbach 2015;*

Austrian Association of Nature Parks 2016; Kremser 2003; Nationalparkrat 1995; State of Vorarlberg 2005; Biosphärenparkmanagement 2011.

Notes: (1) Ecosystem Services | (2) Estimated values because of lacking data | (3) Average value over the available data

expenditure of civil society and private companies could supplement the public sector funding and thus contribute to a generally more sustainable funding for PAs.

Nevertheless, from a moral point of view, it can be argued that the funding of PAs has to be public (see Table 2). As the “publicness” analysis showed, PAs provide a lot of services that are not visible and also not tangible. These so called regulation services, however, are basic ecological processes and thus form the basis for all other services and goods produced in PAs. If these basic services were treated like commodities, it is likely, that market activities could lead to the exploitation of natural resources and thus endanger the satisfaction of basic human needs. Public sector intervention is necessary in this case to prevent the exploitation of natural resources by limiting the scope of the market.

	Description (positive) Who are and were the actors?			Justification (normative) Why should the state intervene?		
	State	Civil society	Market	Equality	Morality	Efficiency
Provision	Takes care of transaction costs	Citizen commitment		Poverty alleviation	Regulative ES are necessary to provide for basic human needs	ES are mostly public goods
Funding	Special subsidies	Supports public funding				Free-rider problem, information failure
Regulation	Nature conservation laws, international commitments				Public sector sets limit, for the commodification of nature	Property rights missing

Table 2: Res Publica Table

Source: Own representation based on Unger et al. 2014.

In conclusion, whoever takes over the funding responsibility– the public, the private or the autonomous sector, should be assessed regularly, based on the sustainability of its expenditure, to make sure that the money spent, really contributes to effective biodiversity conservation.

References

- Austrian Association of Nature Parks (2016). 50 years of nature parks in Austria. Accessed 8 January at <http://www.naturparke.at/>.
- Bertzky, B., C. Corrigan, J. Kemsey, S. Kenney, C. Ravilious, C. Besançon and N. Burgess (2012). Protected Planet Report 2012: Tracking progress towards global targets for protected areas. Gland, Switzerland: IUCN and Cambridge, UK: UNEP-WCMC.
- Biosphärenparkmanagement (2011). Leitbild. Thüringerberg, Austria. <http://www.grosseswalsertal.at>.
- Costanza, R. (2008). Ecosystem services: multiple classification systems are needed. *Biological Conservation*, 1(141),350–352.
- De Groot, R.S., M.A. Wilson and R.M.J. Boumans (2002). A typology for the classification, description and valuation of ecosystem functions, goods and services. *Ecological Economics*, 41, 393–408.
- De Groot, R.S., R. Alkemade, L. Braat, L. Hein and L. Willemen (2010). Challenges in integrating the concept of ecosystem services and values in landscape planning, management and decision making. *Ecological Complexity*, 7, 260–272.
- Dudley, N. (ed.) (2008). Guidelines for Applying Protected Area Management Categories, Gland: International Union for Conservation of Nature (IUCN).
- Emerton, L., J. Bishop and L. Thomas (2006). Sustainable Financing of Protected Areas: A Global Review of Challenges and Options, Gland, Switzerland and Cambridge, UK: IUCN.
- European Environment Agency (EEA) (2012). Protected areas in Europe – an overview. EEA Report, No. 5/2012, Copenhagen, Denmark.
- Getzner, M. and M. Jungmeier (2009). Integrative management of protected areas – a new scientific discipline?. In M. Getzner and M. Jungmeier (eds), *Improving Protected Areas: Proceeding in the Management of Protected Areas series*, Vol. 1, Klagenfurt, Austria: Verlag Johannes Heyn, pp. 11–19.
- Heath, J. (2011). Three normative models of the welfare state. *Public Reason*, 3(2), 13–43.
- Jones-Walters, L. and K. Čivić (2013). European protected areas: past, present and future. *Journal for Nature Conservation*, 21(2), 122–124.
- Jungmeier, M. (2014). In transit towards a third generation of protected areas? Analysis of disciplines, forming principles and fields of activities by example of recent projects in protected areas in Austria. *International Journal of Sustainability*, 6(1–2), 47–59.
- Kremser, H. (2003). Nationalpark Managementplan – Kernzone. Salzburg, Austria: National Park Hohe Tauern.

- Millennium Ecosystem Assessment** (2005). *Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis*, Washington, DC: Island Press.
- Nationalparkrat** (1995). *Nationalpark Hohe Tauern Leitbild*, Salzburg, Austria. www.hohetauern.at.
- Nature Park Sparbach** (2015). *Our philosophy*. Accessed 22 September at <http://www.naturpark-sparbach.at/>.
- Oxford Dictionaries** (2015). Definition of 'publicness'. In *British and World English*, Oxford Dictionaries. Accessed 3 January 2016 at <http://www.oxforddictionaries.com/>.
- Payer, H. and H. Zangerl-Weisz** (1997). Paradigmenwechsel im Naturschutz. In H. Zangerl-Weisz, V. Winiwarter, H. Schandl, H. Payer, H. Walter and M. Fischer-Kowalski (eds), *Gesellschaftlicher Stoffwechsel und Kolonisierung von Natur: Ein Versuch in Sozialer Ökologie*. Amsterdam, Netherlands: G+B Verlag Fakultas, pp. 223–240.
- Rhine Delta Nature Conservation Association** (2016). *Nature Reserve Rhine Delta*. Accessed 4 January at <http://rheindelta.org/>.
- State of Vorarlberg** (2005). Regulation by the Province Government over the 'Biosphere Reserve Großes Walsertal', LGBl.Nr. 33/2000, 46/2005.
- State of Vorarlberg** (2016). *Protected areas in Vorarlberg. Natura 2000*. Accessed 7 January at <http://www.vorarlberg.at/>.
- Statistics Austria** (2016). *Expenditure of general government by function (COFOG) 2011–2014*. Accessed 2 January 2016 at <http://www.statistik.at/>.
- The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB)** (2016). *Ecosystem services*. <http://www.teebweb.org/>.
- Tiefenbach, M., G. Larndorfer and E. Weigand** (1998). *Naturschutz in Österreich*, Vienna, Austria: Environment Agency Austria.
- Unger, B., Groot, L. Van der Linde, D.** (2014), *RES PUBLICA: An introduction to the project*, Utrecht, unpublished.
- Weixlbaumer, N.** (2006). Auf dem Weg zu innovativen Naturschutz-Landschaften-Naturverständnis und Paradigmen im Wandel. In K.H. Erdmann, H.R. Bork and T. Hopf (eds), *Naturschutz im gesellschaftlichen Kontext, Naturschutz und biologische Vielfalt*, Issue 38, Bonn-Bad Godesberg, Germany: Bundesamt für Naturschutz, pp. 7–27.
- Weixlbaumer, N.** (2010). Großschutzgebiete in Europa – Ansprüche, Entwicklungen und Erfolgsfaktoren. In *Verband der Naturparke Österreichs* (ed.), *Neue Modelle des Natur- und Kulturlandschaftschutzes in den Österreichischen Naturparken*, Graz, Austria: Verband der Naturparke Österreichs, pp. 14–23.

Natural disasters and implicit government debt

Ian Koetsier¹

1 Introduction

In recent history, there have been some major natural disasters, such as the Haiti earthquake, cyclone Nargis, hurricane Mitch, the Indian Ocean earthquake and tsunami, the Kashmir earthquake and many other large disasters. These natural disasters have a major impact on a country's economy. The occurrence of natural disasters is not limited to our times, they will also happen in the future. Climate change will increase the frequency and intensity of climate events. Even if the greenhouse gas emissions stop today, the stock of emissions will be in the air for decades or even centuries to come. This will lead to an increase in the frequency of natural disasters for the foreseeable future.

This short study will shed some light on the two important questions relating to the impact of natural disasters on government finances: Why do governments intervene after a natural disaster? How large is the impact of a natural disaster on government finances? This study gives multiple reasons for government interventions after a natural disaster. Natural disasters are implicit contingent liabilities. These liabilities are not-contractual obligations, which can occur, but do not have to occur. The materialization of these liabilities depends in our case on whether a natural disaster occurs. Even though, government intervention is not a contractual obligation, it might be socially binding. Governments intervene by providing emergency disaster aid and disaster reconstruction. Thus, it is the expectation that a government will incur costs in the aftermath of natural disaster.

This study contributes to the understanding of the size of the impact of natural disasters on government debt. We apply an innovative econometric method which allows us to show a causal disaster effect on government debt. There are 80 countries included for the period 1971-2012. A disaster can influence several aspects of government finances: government revenue, government expenditure, budget deficits, interest payments etc. We are focusing on government debt because it captures the overall effect. Natural disasters can impose considerable pressure on debt sustainability. This study provides insights into the fiscal costs in the short, medium and long-term effects. The estimation of the fiscal costs allows policymakers to make cost-benefit analyses of the possible preparation measures.

2 Implicit government debt

This study makes a distinction between different types of government obligations. Table 1 shows differences in two aspects; whether the contract is either explicit or implicit in nature and whether the obligations are either direct or contingent. In the case of natural disasters, these government obligations are implicit and contingent. Contingent government liabilities are liabilities that materialize following the occurrence of an event, in our case, a natural disaster. Note that disaster events occur but there is no absolute certainty that they would. Implicit government liabilities are seldom accounted for in government balances.

¹ The views expressed here are solely those of the authors and do not in any way represent the views of the institutions to which they are affiliated.

Liabilities	Direct <i>An obligation in any event</i>	Contingent <i>An obligation if an event occurs</i>
Explicit <i>Government liabilities by law or contract</i>	Sovereign borrowing	State guarantees for certain loans
	Budgetary expenditures	State guarantee on private investments
Implicit <i>A government's moral obligation</i>	Future public pensions	Bank failure
	Future health care financing	Failure of a nonguaranteed pension fund
		Natural disaster relief and reconstruction

Table 1: An overview of government liabilities
Source: Own elaboration.

This study estimates the effects of direct and indirect fiscal costs to get a comprehensive view of the disaster impact on government finances. Bova et al. (2016) estimate the direct fiscal costs of the initial impact of natural disaster is, on average, equal to 1.6 percent of GDP. These costs are directly related to the natural disaster, such as emergency aid and disaster relief. However, our belief is that the indirect costs make up the largest share of the disaster costs. These costs consist of the wider macroeconomic impact of a natural disaster. This includes, for example, output losses due to the destruction of factories, capital and/or crops, negative effects on tax collection capabilities, problems on the current account, employment issues and many other possible indirect impacts. The reader should note that our estimations underestimate the fiscal costs of a natural disaster because we do not include non-market losses: loss of lives, negative impacts on health, destruction of important cultural objects etc.

3 Reasons for government intervention

It is a government moral obligation to alleviate human suffering after a natural disaster. The Universal Declaration of Human Rights (p.52) even states: *“Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.”* A large natural disaster clearly has an adverse impact on the standard of living. Therefore, the government has to step in with emergency relief and reconstruction efforts to fulfill the necessary conditions of well-being.

There are also numerous other reasons why governments might want to intervene in the aftermath of a natural disaster. First, elected officials are often judged on their performance in the aftermath of a natural disaster. Thus, if

elected official do not intervene, they will get punished at the ballot box. The opposite also holds. When government officials react quite promptly by providing emergency relief to the affected population to limit the economic and human losses, voters reward these efforts (Cole et al., 2012). Second, there are issues of macroeconomic stability. A large natural disaster will have a large adverse impact on a country’s economy. In similar vein as during an economic crisis, the government has to step in to stabilize the macroeconomic situation, which does require counter-cyclical policies. Third, the lack of private disaster insurance reinforces the necessity of government intervention. A missing markets problem exists due to supply and demand side problems. Insurance firms are exposed to very high disaster risks, especially when they operate in one local market. Whereas some risks are diversifiable across actors, disaster risk is clearly less diversifiable due to correlated risks. The insured actors are likely to be simultaneously affected (e.g. due to the occurrence of a flood or a storm). Furthermore, the lack of demand for disaster insurance rests on the presumption that people will be bailed-out after a natural disaster and the human trait of underestimating low-probability high-loss events. This makes them unwilling to buy disaster insurance themselves. As a consequence, the government has to deal with the consequences of a natural disaster. This raises an important question: Can a government pay for these necessary interventions?

4 The price tag of a natural disaster

This study only investigates the largest natural disasters over the period from 1971 to 2012 and their impact on government debt. These are low-probability high impact events, which increases the likelihood of an adverse impact on government debt. We apply a panel synthetic control method following Cavallo et al. (2013). For this methodology, we split our sample in disaster and non-disaster countries. The synthetic control group consists of non-disaster countries; these non-disaster countries are weighted to represent the disaster country.² The match is based on similarity of the non-disaster and disaster country on indicators, like development, economic circumstances, institutional factors and climatological conditions. In this way, this study constructs the government debt trajectory, as if the disaster country did not experience a natural disaster. We are interested in the difference between the trajectory of the disaster country and the trajectory of the

² The non-disaster countries receive a weight between zero and one. The weights add up to one. Normally, different non-disaster countries with different weights make up the synthetic control group. For example, a synthetic control group for the Netherlands can consist of 0.15 Germany, 0.4 Belgium, 0.2 Sweden and 0.25 France. The other non-disaster countries receive a weight of zero in this example.

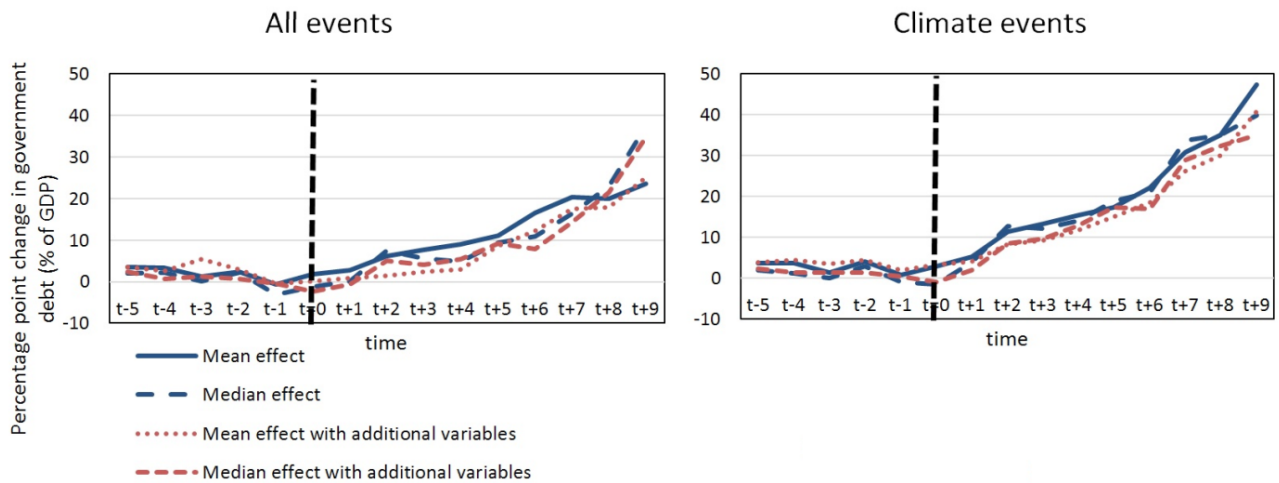


Figure 1: The impact of natural disasters on government debt
 Source: *Own elaboration.*

synthetic control group. We are able to track this development up to 10 years after the natural disaster. Thus, this study presents short-, medium- and long-term estimations of the disaster impact on government debt.

We find a considerable increase in government debt in the aftermath of natural disaster in Figure 1. The level of government debt increases between 23% and 37% of GDP compared to the synthetic control group. This increase of government debt proves robust across different specifications of our model. Furthermore, the disaster impact is not driven by potential outliers because the median and average disaster impacts give relatively similar results. The economic significance is even greater when we regard the fact that the average level of government debt is equal to 62% of GDP in our sample. Our results exclude the countries which experience a sovereign default in the 10 years before and after the occurrence of a natural disaster. If there is a sovereign default, the post-disaster trajectory might differ because investors are more reluctant to invest in government bonds of these countries. This might have consequences for their ability to conduct counter-cyclical policies. It can potentially bias our estimates downward because the countries, which experience the largest adverse impact of a natural disaster default on their debt obligations. Thus, it might be that the ‘true’ effect on government debt is even larger.

This study also looks at the potential consequences of climate change on the fiscal costs of natural disasters. We define climate events as droughts, extreme temperatures, storms and floods. There is very compelling evidence that the frequency and intensity of such events is increasing and will continue to do so in the future (IPCC, 2014). Koetsier (2017) even shows that historical data also reveals an increase in the frequency of

climate events compared to non-climate events. Due to the comparative nature of this estimation, it is unlikely that this increase of climate events is driven by technological progress or population developments.

We find an even larger impact of climate events on government debt than for all disaster events. The increase of government debt ranges from 34% to 47% of GDP compared to the synthetic control group. A climate event can lead to a debt increase of 75 percent. Thus, there is a very substantial impact of a climate event on government finances. This is an even more acute problem when we regard the predictions regarding the frequency and intensity of these types of events. In summary, these findings indicate that natural disasters have a considerable impact on government debt and the implicit government obligations are likely to increase due to climate change.

5 Conclusions

It is clear that government intervention after a natural disaster is warranted. It is a government’s moral obligation to alleviate human suffering and distress. It is also required because there is an insufficiently developed private disaster insurance market, it is beneficial from a macroeconomic stability perspective and it is in the interest of elected officials themselves. It should be noted that, although this intervention is justified and a necessary, it is not without fiscal costs. Our study reveals a considerable impact of natural disasters on government debt. Government debt increases between 23% and 47% of GDP compared to our synthetic control group. The largest impacts are observed for climate events. This is especially worrisome because these events are likely to increase in frequency and intensity in the (near) future. Thus, there is a substantial contingent government liability regarding natural disasters and this liability grows over time.

References

- Bova, E., Ruiz-Arranz, M., Toscani, F., & Elif Ture, H. (2016). The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: A New Dataset. *IMF Working Paper*, WP/16/14.
- Cavallo, E., Galiani, S., Noy, I., & Pantano, J. (2013). Catastrophic Natural Disasters and Economic Growth. *Review of Economics and Statistics*, Vol. 95, No. 5, pp. 1549-1561.
- Cole, S., Healy, A., & Werker. (2012). Do voters demand responsive governments? Evidence from Indian disaster relief. *Journal of Development Economics*, Vol. 97, No. 2, pp. 167-181.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2014). Summary for policymakers. In C. Field, V. Barros, D. Dokken, K. Mach, & M. Mastrandrea et al., *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. (pp. 1-32). Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA: Cambridge University Press.
- Koetsier, I. (2017). Natural disasters and (future) government debt. In B. Unger, D. v. Linde, & M. Getzner, *Public or Private Goods? Redefining Res Publica* (pp. 48-76). Cheltenham, United Kingdom: Edward Elgar Publishing.
- United Nations. (2015). *Universal Declaration of Human Rights*. Retrieved from http://www.un.org/en/udhrbook/pdf/udhr_book-let_en_web.pdf

Kommentar zu den Beiträgen über Sozialwohnungen, Schutzgebiete und Naturkatastrophen

Wilfried Schönböck

Ist die Bereitstellung von Sozialwohnungen eine öffentliche Angelegenheit? Ist die Finanzierung von Schutzgebieten in der Natur eine reine öffentliche Aufgabe? Die erstgenannte Frage im Titel des Beitrags von Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald und die zweitgenannte Frage im Titel des Beitrags von Grazia Withalm stimmen mit dem Titel des Buches, das die hier vorliegenden Beiträge zur Jahrestagung des Ifip 2017 in Langfassung enthält, einigermaßen überein. Er lautet: „Public or private goods? Redefining Res Publica“ (hrsg. von B. Unger, D. van der Linde und M. Getzner, 2017). Dieser Buchtitel besteht also aus einer Frage und einer Ankündigung, wobei letztere der Untertitel des Buches ist. Auch der Inhalt dieser beiden Beiträge trägt der Forschungsperspektive „Redefining Res Publica“ Rechnung: Es werden interessante, relevante und zum Teil neuartige Aspekte von verschiedenen Arten der Erfüllung dieser beiden Aufgaben dargelegt. Der Titel des dritten Beitrags, „Natural disasters and implicit government debts“, von Ian Koetsier weist jedoch in eine andere Richtung. Um dies zu verdeutlichen, wird dieser Beitrag als erster besprochen.

1 Zum Beitrag über Naturkatastrophen und implizite Staatsschuld

Naturkatastrophen, insbesondere schwere, werden von Ian Koetsier als Herausforderungen verstanden, deren Bewältigung zwangsläufig Staatsaufgabe sei. Denn es existiere kein Markt für private Versicherung gegen schwere Naturkatastrophen, die die Vermögenswerte sowie Leben und Gesundheit der Bevölkerung, also der primären Risikoträger, bedrohen. Es käme zu keinem Angebot von

sekundären Risikoträgern an Versicherungspolizzen, weil die Schadensereignisse innerhalb oftmals großer Regionen durch ihre gemeinsame Ursache zusammenhängen, ihr Schlagendwerden also korreliert. Versicherbarkeit eines Risikos setzt aber voraus, dass die Schadensereignisse voneinander statisch unabhängig sind. Dann und nur dann wirkt das Gesetz der großen Zahlen, was es einer Versicherung erlaubt, eine Prämie zu kalkulieren, die die auftretenden Schäden langfristig zu decken erlaubt. Auch eine Nachfrage nach Versicherungen unterbleibe, weil die potenziell Betroffenen große mögliche Schäden mit sehr geringer Eintrittswahrscheinlichkeit zumeist ignorierten und außerdem damit rechneten, bei derartigen Schadensfällen Hilfe vom Staat zu bekommen. Angesichts dieses „Missing-markets“-Problems bliebe dem Staat bei schweren Naturkatastrophen nichts anderes übrig, als Katastrophenhilfe zu leisten und zerstörte Objekte möglichst wiederaufzubauen. Dies erfordere zumeist außerordentlich hohe Staatsausgaben, häufig über mehrere oder viele Jahre. Außerdem würden durch katastrophale Zerstörungen Steuereinnahmen verringert. Beide Effekte führten zu zusätzlicher Staatsverschuldung; sie bilde daher die Gesamteffekte einer Naturkatastrophe im Staatsbudget ab.

Diese Kausalkette sei mehr oder weniger unausweichlich, was zur Folge habe, dass diese Verpflichtung des Staates zu Hilfe und Wiederaufbau in dessen Budget von vornherein als „implizite Staatsschuld“ vorgegeben sei. Außerdem würden Geschädigte staatliche Hilfe an der Wahlurne belohnen. Die staatlichen Hilfsmaßnahmen in den Jahren nach einer Katastrophe bewirke überdies die zumeist dringend nötige Stabilisierung der Gesamtwirtschaft, ebenfalls eine Chance für die Regierung, politische Zustimmung zu erreichen. Auf die Frage im Buchtitel gibt Koetsier also eine eindeutige Antwort.

Dieser Argumentation ist Folgendes entgegenzuhalten: Auf den analytischen Anspruch des Untertitels, „Redefining Res Publica“, geht der Autor nicht ein. Möglichkeiten – und vielleicht auch die Notwendigkeit – der Schadensbekämpfung durch die primären Risikoträger selbst, also durch Angehörige des Unternehmenssektors, des dritten Sektors und, nicht zuletzt, durch private Haushalte, werden nicht angesprochen. Dadurch bleiben auch die Möglichkeiten des Staates, das diesbezügliche Verhalten nicht-staatlicher Akteure zu fördern, außer Betracht.

Und vor allem: Möglichkeiten der antizipativen Vermeidung oder Verminderung möglicher Schäden durch präventive Maßnahmen werden nicht thematisiert. Außerdem bleiben die Grenzen der Kapazität des Staates in verschiedenen Ländern zur Bewältigung von Schäden außer Betracht. Es fehlen Abklärungen der wahrscheinlichen geografischer Verteilungen und vor allem des Ausmaßes der möglichen Schäden. Dadurch bleibt unbeachtet, dass das mögliche Schadensausmaß und die maximale Kapazität des Staates zur Schadensbehebung je nach dem Ausmaß der Katastrophe weit auseinanderklaffen können. Dies unterstreicht die Relevanz vor allem von Prävention. Ein Beispiel: Beim Erdbeben in Mexiko am 7. September 2017 stellte sich heraus, dass in den Quartieren der Hauptstadt, die am schwersten vom Erdbeben betroffen waren, zahlreiche neuere Gebäude kaum Schäden aufwiesen. Verursacht wurde dies dadurch, dass nach dem verheerenden Erdbeben von 1985 strenge Bauvorschriften erlassen wurden, wobei die Kontrolle von deren Einhaltung noch als verbesserbar gilt (Neue Zürcher Zeitung, Internationale Ausgabe, 7. Oktober 2017, S. 7).

Dass kein Markt für private Versicherung gegen schwere Naturkatastrophen existiere, wird in der Schweiz widerlegt. Seit rund zwei Jahrzehnten wird in der Schweiz die Möglichkeit einer obligatorischen Erdbebenversicherung für das gesamte Land diskutiert. Eine entsprechende Initiative wurde 2012 vom Ständerat abgelehnt. Die Einstellung der Kantone ist geteilt, vor allem deshalb, weil das Erdbebenrisiko regional sehr unterschiedlich ist. Als hoch gilt es im Gebiet von Basel. Nach der Ablehnung im Parlament entwickelten private Akteure rund um die Basellandschaftliche Kantonalbank (BLKB), nämlich die drei Versicherungsunternehmen Helvetia, Baloise und Swiss Re sowie der Versicherungsbroker HIS Solutions AG ein neuartiges Konzept. Rasch wurde es umgesetzt: Seit Oktober 2014 „werden alle Gebäude und Objekte im Stockwerkeigentum bis zu einem Neuwert von 5 Mio. Franken, die von der Basellandschaftlichen Kantonalbank (BLKB) durch eine Hypothek oder einen Baukredit mitfinanziert werden, automatisch gegen Erdbeben versichert. (Die Versicherungsprämie ist nicht verhandelbarer Teil der Kreditkosten i.w.S.; Anmerkung W. S.). Versichert ist im Schadensfall nicht nur die Hypothekenschuld gegenüber der Bank, sondern der Wiederaufbau oder die Reparatur einschließlich der Aufräumkosten. Die Eigentümer tragen einen Selbstbehalt von 7,5 Prozent des Gebäudewerts,

mindestens aber 25'000 Franken. Durch das neue Angebot der BLKB werden im Baselbiet über 30'000 Gebäude mit einem Versicherungswert von 20,4 Mrd. Franken gegen Erdbeben versichert. Außerdem wird eine Zusatzversicherung zum Schutz vor weiteren Risiken wie Betriebsunterbrechung und Mietertragsausfall angeboten.“ (L. Gubler, Erdbebenversicherung: Helvetia und BLKB versichern die größte Naturgefahr der Schweiz, Helvetia Swiss Insurance Company Ltd., Expertentipps 2014). Die Versicherungsprämien sind so festgelegt, dass bei den versicherten Gebäuden Schäden gedeckt werden können, wie sie zu erwarten sind, wenn ein Beben so stark ausfällt, wie das schwerste innerhalb der letzten 700 Jahre (jenes von Basel im Jahr 1356, dessen Stärke zwischen 6 und 7 auf der Richterskala betrug; https://de.wikipedia.org/wiki/Basler_Erdbeben_1356).

Landesweit sind in der Schweiz nur etwa 8 bis 9 % der in Privatbesitz befindlichen Gebäude gegen Erdbeben freiwillig versichert, wobei die Prämien deutlich höher sind als sie bei einer obligatorischen landesweiten Versicherung zu erwarten wären (Neue Zürcher Zeitung, 27.05.2017). Daher startete die Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr (RK MZF) einen neuen Anlauf für ein Interkantonales Konkordat für eine obligatorische Erdbebenversicherung. Dieses Konkordat tritt in Kraft, wenn eine Anzahl Kantone beigetreten ist, die zusammen mindestens 85 Prozent des Werts der zu versichernden Gebäude und übrigen Sachwerte der Schweiz abdecken. Von den Proponenten wird eine Lösung angepeilt, bei der der Bund bis zur Hälfte der Kosten deckt und ein Selbstbehalt von unter 10 % anfällt. Es wird mit einer Versicherungsprämie gerechnet, die z. B. für ein Einfamilienhaus 100 Franken nicht überschreitet. Es wird angestrebt, dass durch eine derartige Versicherung im Wesentlichen die Gebäudeschäden abgedeckt werden und sich die öffentliche Hand auf den Wiederaufbau der Infrastruktur konzentrieren könnte.

Skeptiker gegenüber einer obligatorischen Erdbebenversicherung für die gesamte Schweiz setzen, neben strengen Normen für erdbebensicheres Bauen, primär auf freiwillige Solidarität der Bevölkerung und der Wirtschaft. Nationalrat Rudolf Steiner (FDP), bis 2012 auch Präsident des Hauseigentümergebietes Schweiz, meinte 2006: „Ich persönlich bin davon überzeugt, dass im seltenen Fall eines starken Bebens die gesamte Schweizer Bevölkerung und Wirtschaft solidarische und unbürokratische Soforthilfe für die betroffene Region leisten würde.“ (Neue Zürcher Zeitung, 7.11.2006).

Es ist nicht verwunderlich, dass ein Land mit einem solchen Stand der Diskussionen über diese komplexe Materie seit 15 Jahren unter mehr als 120 Ländern nie schlechter als auf Rang 2 und seit acht Jahren (2010) kontinuierlich auf Rang 1 des Globalen Innovationsindex gereiht wurde. (<https://www.slideshare.net/teknoport/the-global-innovation-index-2010-2011-rankings>).

2 Zum Beitrag über Sozialwohnungspolitik

Nun noch einige Anmerkungen zu den beiden anderen Beiträgen: Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald unterscheidet zwischen „efficiency, community/morality and equality“ als die drei möglichen Arten der Rechtfertigung („normative models“ oder einfach Ziele) staatlicher Interventionen in die Gesellschaft in verschiedenen Politikbereichen, in diesem Fall in der Wohnungspolitik. Sie verweist dabei auf J. Heath (2011) als vorgeblichen Urheber dieser Dreiteilung und auch auf B. Unger, die diese Dreiteilung in ihrer Einleitung zum genannten Buch zu einem essenziellen Ausgangspunkt der Untersuchung macht und auf Heath als Quelle verweist (B. Unger et al., 2017, S. 8).

2.1 Arten der Rechtfertigung staatlicher Interventionen

Bei Heath wird jedoch an keiner Stelle die zweitgenannte Rechtfertigung staatlicher Tätigkeit als „community/morality“ bezeichnet. Er zeigt vielmehr mit großer Umsicht, dass allen drei möglichen Rechtfertigungen staatlicher Tätigkeit Ziele zugrunde liegen und diese auf moralischen Prämissen beruhen: Es ist ein moralisch motiviertes Ziel, Gemeinschaften zu unterstützen, die weder staatlich noch marktwirtschaftlich geprägt sind, sondern aus traditionellen Formen sozialer Bindung und partnerschaftlich oder altruistisch motivierter Bereitschaft zur Kooperation, oftmals außerhalb des Geldkreislaufs, erwachsen. Oder dass danach gestrebt wird, bestimmte Güter oder Dienstleistungen weder marktwirtschaftlich handeln noch staatlich bereitzustellen zu lassen, z. B. Kinder- oder Sklavenarbeit, menschliche Organe oder den Segen von Geistlichen. Doch auch das Ziel, Ungleichheit zu vermindern bzw. Gleichheit anzustreben, ist selbstverständlich ein moralisch motiviertes Ziel. Es wurzelt in Vorstellungen darüber, was eine gerechte Einkommens- bzw. Vermögensverteilung ist. Diesem Ziel nicht auch Moralität zuzubilligen, ist ein grobes Missverständnis. Ebenso liegt aber auch dem Ziel, Produktionsfaktoren effizient einzusetzen, ein moralisches Urteil zugrunde, wie Heath zeigt: „The Pareto principle states that the transition from one social state to another constitutes an improvement if it does not make anyone worse off and makes at least one person better off. ... violations of the Pareto principle create outcomes in which at least one person is made worse off, without anyone else receiving any sort of benefit. We might refer to this as “gratuitous suffering”. ... From this perspective, inefficiency seems much worse than “mere inequality”. With redistributive transfers, even regressive ones, the loss to one individual is at least offset by the gain to some other. It is a win-lose transformation. Inefficient outcomes, on the other hand, are lose-lose. Thus inequality has a silver lining, inefficiency has none (Heath, 2011, S. 24, mit Verweis auf die Originalquelle dieser Argumentation, Davis, 1998, S. 65).

2.2 Effizienz- und Umverteilungsziel

Von ganz anderer Art ist folgende Aussage von Gutheil-Knopp-Kirchwald: “Contrary to Heath, who draws the conclusion that efficiency is the superior justification for state intervention, we think that it is not sufficient to focus on efficiency only. A redistributive housing policy is necessary (also) ...” Mit dieser Kritik zeigt Gutheil Knopp-Kirchwald eine wesentliche Schwachstelle in den ansonsten luziden Ausführungen von Heath auf. Er reiht das längstlebige und vor allem mit Abstand teuerste Konsumgut, nämlich Wohnungen, in eine Liste gemeinsam mit Kühlschränken, Fahrrädern, TV-Geräten, Mobiltelefonen etc. ein, „all of which are delivered quite efficiently by the market“ (Heath, 2011, S. 39). Heath übersieht hier das große Potential an Wohlfahrtssteigerung, das in staatlicher Wohnbauförderung und Wohnbaugenossenschaften steckt.

Überdies zeigt Gutheil-Knopp-Kirchwald die Notwendigkeit, neben der interpersonellen Umverteilung der Fähigkeit zur Bezahlung von Wohnungen (durch Förderungen) auch Wohnstandorte umzuverteilen (soziale Durchmischung von Wohngebieten) im Vergleich zu jener Standortverteilung, die das Wirken der Marktkräfte allein bewirken würde. Als Grund gibt sie an: „... to prevent cumulative negative discrimination of residents of deprived areas“. Ein weiterer Grund besteht darin, dass bei Verzicht auf derartige räumliche Umverteilungen negative Rückwirkungen miserabler Wohnverhältnisse in randständigen Wohngebieten auf die übrigen Stadtbewohner eintreten würden. Allerdings ist zu beachten, dass die integrative Wirksamkeit der räumlichen Mischung von Stadtbewohnern mit sehr unterschiedlichem sozialem Status abnimmt, wenn die Anzahl von unterprivilegierten Wohnungsuchenden relativ zur Anzahl der Bessergestellten ein bestimmtes Ausmaß überschreitet. Bessergestellte können als Reaktion darauf unter Umständen wegziehen, wodurch die erhoffte Integration nicht zustande kommt.

2.3 Welche Sektoren sollen wie zusammenspielen?

Eine der zentralen Schlussfolgerungen von Gutheil-Knopp-Kirchwald ist: „We also believe it is essential to consider all three sectors of the economy in housing policy: the state, the civil society (like limited-profit housing associations) and also the market in policy approaches“. Dieser methodischen Perspektive für Untersuchungen zu einer Reform der Erfüllung öffentlicher Aufgaben ist grundsätzlich zuzustimmen. Allerdings fehlt in dieser Aufzählung der wichtigste Sektor, der freilich aus dem Grund der Selbstverständlichkeit nicht erwähnt wird, nämlich der Sektor der privaten Haushalte. Ernster gemeint ist der Einwand, dass die Bezeichnung der Sektoren abweicht von jener des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen ESVG 2010 (EUROSTAT 2014) und dadurch Aktivitätszuordnungen bei Reformvorschlägen erschwert werden. Daher werden nachfolgend einige Begriffe klargestellt.

2.4 Marktsektor im Rahmen des ESVG 2010

Im Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) bilden die gebietsansässigen institutionellen Einheiten (Einzelakteure) die unterste Ebene eines jeden Institutionellen Sektors. Die diesbezüglich und überhaupt wichtigste Aussage lautet: „Die wichtigsten Sektoren sind private Haushalte, Staat, Kapitalgesellschaften (finanzielle und nichtfinanzielle), private Organisationen ohne Erwerbszweck und übrige Welt“ (EUROSTAT, 2014, S. 9).

Kriterien	Staatlich kontrolliert (öffentlicher Sektor)	Privat kontrolliert (privater Sektor)
Nichtmarktproduktion	Staat	Private Organisationen ohne Erwerbszweck
Marktproduktion	Öffentliche Kapitalgesellschaften Kapitalgesellschaften	Private Kapitalgesellschaften

Tabelle 1: Gliederung der Institutionellen Einheiten der Volkswirtschaft nach Art der Verfügungsgewalt über sie und ihrer Charakteristik als Produzent

Quelle: EUROSTAT (2014), S. 9 („Kontrolle wird definiert als die Fähigkeit, die allgemeine Politik oder das allgemeine Programm einer institutionellen Einheit zu bestimmen.“)

Obwohl private Haushalte neben ihrer Rolle als Konsumenten auch als Produzenten betrachtet werden (Tabelle 2), fehlen sie in Tabelle 1. Dadurch werden die drei Sektoren Staat, Kapitalgesellschaften und private Institutionen ohne Erwerbszweck in ihrer Gemeinsamkeit, als Produzenten den privaten Haushalten mit deren Haupttätigkeit des Konsums gegenüberzustehen, dargestellt.

Neben der dualen Art der Verfügungsgewalt und der dualen Charakteristik der Produzenten wird sodann auch die dreifach unterschiedene Art der Haupttätigkeit der institutionellen Einheiten herangezogen, um diese zu Institutionellen Sektoren zusammenzufassen, nämlich (1) zu produzieren, (2) umzuverteilen und (3) zu konsumieren. Dabei wird bei der Klassifizierung der Akteure, die produzieren, auch die Art der von ihnen jeweils hergestellten Güter herangezogen: (1) private, (2) kollektive oder individualisierbare, (3) für die Verwendung durch Dritte oder für Eigenverwendung durch die Produzenten bestimmte. Zentral ist dabei die Bestimmung der marktbestimmten Tätigkeit:

„Eine Tätigkeit gilt als marktbestimmte Tätigkeit, wenn die entsprechenden Waren und Dienstleistungen unter den folgenden Bedingungen gehandelt werden, d. h. sofern

- » die Verkäufer tätig werden, um langfristig die größtmöglichen Gewinne zu erzielen, und Waren und Dienstleistungen frei auf dem Markt an jede Person verkaufen, die bereit ist, den verlangten Preis zu bezahlen;

- » die Käufer tätig werden, um gemessen an ihren beschränkten Mitteln den größtmöglichen Nutzen zu erzielen, indem sie ihren Kauf danach richten, welche Güter ihren Bedarf zum verlangten Preis am besten decken;
- » funktionierende Märkte existieren, zu denen Verkäufer und Käufer Zugang haben und über die sie informiert sind. Ein funktionierender Markt kann auch dann vorliegen, wenn diese Bedingungen nicht vollständig erfüllt werden“ (EUROSTAT, 2014, S. 9).

Dies ergibt folgende Zusammenfassung aller gebietsansässigen institutionellen Einheiten zu „Institutionellen Sektoren“:

Produzententyp	Haupttätigkeit	Sektor (Bezeichnung und Code)
Marktproduzent	Marktbestimmte Produktion von Waren und nichtfinanziellen Dienstleistungen	Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften (S.11)
Marktproduzent	Bereitstellung von Bank- und Versicherungsdienstleistungen und damit verbundenen Nebenleistungen	Finanzielle Kapitalgesellschaften (S.12)
Öffentlicher Nichtmarktproduzent	Produktion und Bereitstellung nichtmarktbestimmter Güter (kollektive oder individualisierbare) sowie Umverteilung von Einkommen und Vermögen	Staat (S.13)
Marktproduzent oder privater Nichtmarktproduzent für die Eigenverwendung	Konsum Produktion marktbestimmter Güter sowie von Gütern für die Eigenverwendung	Private Haushalte (S.14) als Konsumenten/Unternehmer
Privater Nichtmarktproduzent	Produktion und Bereitstellung nichtmarktbestimmter individualisierbarer Güter	Private Organisationen ohne Erwerbszweck (S.15)

Tabelle 2: Gliederung der institutionellen Einheiten nach ihrer Charakteristik als Produzenten und der Art ihrer Haupttätigkeit

Quelle: EUROSTAT, 2014, S. 40.

Exkurs: Erstaunlicherweise wird als Haupttätigkeit der Privaten Institutionen ohne Erwerbszweck ausschließlich die Produktion und Bereitstellung nichtmarktbestimmter individualisierbarer Güter genannt, obwohl Einheiten dieses Sektors zweifellos auch notwendigerweise kollektiv konsumierte Güter bereitstellen, seien es reine öffentliche Güter, Allmendegüter oder Mautgüter (mehr dazu bei Withalm, 2017, in diesem Band).

Den abschließenden Überblick über (1) alle fünf „Institutionellen Sektoren“ und deren Teilspektoren, über die zwei „Sektoren gemäß Verfügungsgewalt“ sowie über die außerhalb des Landesgebiets liegende „Übrige Welt“ gibt Tabelle 3.

Institutionelle Sektoren gemäß ESVG 2010		Sektoren gemäß Verfügungsgewalt		
		Öffentlicher Sektor	Privater Sektor	
Code	Bezeichnung	Teilsektor (als Code gekennzeichnet)		
S.1	Volkswirtschaft	staatlich kontrolliert	Inländisch privat kontrolliert	Ausländisch kontrolliert
S.1.11	Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften	S.11001	S.11002	S.11003
S.1.12	Finanzielle Kapitalgesellschaften			
S.1.121	Zentralbank (öffentlich)	S.121		
S.1.122	Kreditinstitute (ohne die Zentralbank)	S.12201	S.12202	S.12203
S.1.123	Geldmarktfonds	S.12301	S.12302	S.12303
S.1.124	Investmentfonds (ohne Geldmarktfonds)	S.12401	S.12402	S.12403
S.1.125	Sonstige Finanzinstitute (ohne Versicherungsgesellschaften/ Altersvorsorgeeinrichtungen)	S.12501	S.12502	S.12503
S.1.126	Kredit- und Versicherungshilfstätigkeiten	S.12601	S.12602	S.12603
S.1.127	Firmeneigene Finanzierungseinrichtungen und Kapitalgeber	S.12701	S.12702	S.12703
S.1.128	Versicherungsgesellschaften	S.12801	S.12802	S.12803
S.1.129	Altersvorsorgeeinrichtungen	S.12901	S.12902	S.12903
S.1.13	Staat			
S.1.1311	Bund (Zentralstaat) (ohne Sozialversicherung)	S.1311		
S.1.1312	Länder (ohne Sozialversicherung)	S.1312		
S.1.1313	Gemeinden (ohne Sozialversicherung)	S.1313		
S.1.1314	Sozialversicherung	S.1314		
S.1.14	Private Haushalte			
S.1.141	Selbständigenhaushalte mit Arbeitnehmern		S.141	
S.1.142	Selbständigenhaushalte ohne Arbeitnehmer		S.142	
S.1.143	Arbeitnehmerhaushalte		S.143	
S.1.144	Nichterwerbstätigenhaushalte		S.144	
S.1.15	Private Organisationen ohne Erwerbszweck		S.15002	S.15003
S.2	Übrige Welt			
S.2.1	Mitgliedstaaten und Organe und Einrichtungen der Europäischen Union			S.2.1
S.2.2	Drittländer und in der EU gebietsfremde internationale Organisationen			S.2.2

Tabelle 3: Klassifikation der Institutionellen Sektoren der Volkswirtschaft eines Landes und deren Zerlegung in Teilsektoren sowie Sektoren eines Landes gemäß Verfügungsgewalt
Quelle: STATISTIK AUSTRIA, 2017; EUROSTAT, 2014; eigene Darstellung (IFIP, TU Wien, J. Bröthaler, 2018); ergänzt von W. S.

Tabellen 3 zufolge besteht der von Gutheil-Knopp-Kirchwald als „Marktsektor“ bezeichnete Sektor also aus folgenden Institutionellen (Teil-)Sektoren: (1) Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften und Finanzielle Kapitalgesellschaften, gleichgültig, ob sie staatlich, inländisch privat oder ausländisch kontrolliert sind, (2) Private Haushalte als Unternehmer (deren organisatorische Basis ist keine Kapitalgesellschaft, sondern ein privater Haushalt in seiner Rolle als Produzent von Marktgütern).

2.5 Zum Begriff Zivilgesellschaft: zu unscharf für diese Art von Analysen

„Allgemein wird unter dem Begriff meist der Teil der Gesellschaft verstanden, der nicht durch den Staat und seine Organe (Behörden, Verwaltungen) gesteuert und organisiert wird. Nicht selten wird „Zivilgesellschaft“ auch bedeutungsgleich mit Gesellschaft verwendet“ (<https://de.wikipedia.org/wiki/Zivilgesellschaft>, Kapitel Bedeutung). Weder die erste noch die zweite Deutung legt einen analytisch brauchbaren Begriff fest. Denn viele sich der Zivilgesellschaft Zugehörige werden sich dagegen sträuben, sich mit allen Kapitalgesellschaften in einem Boot zu sehen (entspräche der ersten Deutung) oder gar mit allen Militärs eines Landes (entspräche der zweiten Deutung).

Die normative Dimension dieses Begriffs verweist auf ein demokratisches Gemeinwesen und auf eine gerechte Gesellschaft. Zivilgesellschaft ist Ausdruck einer politischen Kultur, die durch Pluralismus, Toleranz, Kompromissbereitschaft und vor allem Gewaltfreiheit gekennzeichnet ist. „Bürgergesellschaft (als Synonym für Zivilgesellschaft; Anmerkung von W. S.) betreibt eine gesellschaftliche Lebensform, in der sowohl den bürgerschaftlich Engagierten als auch ihren vielfältigen Formen und Vereinigungen mehr Raum für Selbstbestimmung und Selbstorganisation überlassen wird.“ (Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, 2002, S. 59; Kursivsetzung durch W. S.). Demzufolge sind Akteure der Zivilgesellschaft sowohl die Angehörige privater Haushalte, die der genannten normativen Perspektive folgen, als auch die privaten Institutionen ohne Erwerbszweck mit gleichartiger Orientierung.

Aus Sicht der Forschungsperspektive „Redefining Res Publica“, die in der planerischen Darstellung von Handlungsoptionen oder -empfehlungen münden soll, ist eine zweifelsfreie Identifikation der jeweils angesprochenen Akteure unerlässlich. Das vermag aber das Konzept einer Zivilgesellschaft gemäß dem Zitat aus der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages nicht: Ob damit neben gemeinnützigen Einrichtungen bzw. PloE nur die bürgerschaftlich Engagierten oder alle privaten Haushalte angesprochen werden oder auch Kapitalgesellschaften, die durch freiwillige Spenden gemeinnützig auftreten, bleibt offen. Auch im ESVG 2010 gibt es keinen Sektor, der Private Haushalte und PloE gemeinsam umfasst, weil sie sich nach der Haupttätigkeit unterscheiden. Angehörige privater Haushalte interagieren auch und zumeist vorwiegend mit staatlichen Institutionen und Unternehmen, ohne dass dies rechtfertigt, sie jeweils zu aggregieren. Private Haushalte beinhalten nicht nur das gesamte Arbeitskräftepotenzial und den Großteil des Steuerzahlungspotenzials einer Gesellschaft, sondern stellen auch die primären Akteure der politischen Willensbildung (in Demokratien), ganz abgesehen von der emotionalen, kulturellen und sozialen Bedeutung für Familien und Individuen.

Auch rein quantitative Gründe sprechen für eine zweifelsfreie eigenständige Positionierung der privaten Haushalte: Wenn die PloE eine Beschäftigungsbranche wären, dann wären sie in Österreich nur die fünftgrößte Beschäftigungsbranche, wenn auch mit einem hohen Anteil an Frauen- und Teilzeitarbeit. Ihr Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt beträgt gerade einmal 2,3 %, wobei allerdings die empirische Erfassung lückenhaft ist (unter anderem wird Freiwilligenarbeit bei Nichtmarktproduzenten und freiwillig abgegebene Leistungen von Marktproduzenten nicht statistisch erfasst (Pennerstorfer, 2016, S. 13).

Übrigens werden die Genossenschaften des sozialen Wohnbaus von der Statistik Austria nicht zu den PloE, sondern zu den Kapitalgesellschaften gezählt - trotz Freiwilligkeit der Mitgliedschaft bei ihnen, Beschränkungen

der Gewinnerzielung und -verwendung sowie der sozialen Orientierung bei der Vergabe von Wohnungen. Als Hauptgrund dafür gilt, dass ein Großteil der Begünstigungen der Mitglieder als aus dem (potenziellen) Betriebsüberschuss finanziert angesehen wird (Pennerstorfer, 2018).

Es ist nicht ratsam, die privaten Haushalte im Rahmen eines Forschungskonzepts zur Reorganisation öffentlicher Aufgaben auf der Basis eines vieldeutigen Konzepts der Zivilgesellschaft quasi als Saatbeet der bürgerschaftlich Engagierten und ihrer vielfältigen Formen und Vereinigungen zu deuten. Vielmehr verlangt die Relevanz der verschiedenen Rollen der privaten Haushalte, dass diese als klar definierte, eigenständige und sogar zentrale Akteursgruppe der Gesellschaft analytisch positioniert werden.

2.6 Nochmals Zivilgesellschaft: Nicht der einzige Bereich zwischen Staat und Unternehmen

Egon Matzner, einer der großen Theoretiker des „dritten“ Sektors, unterschied fünf Arten des Handelns von Individuen, als er das Tun der Akteure dieses Sektors auflistete: (1) Die Tätigkeit von Non-Profit-Organisationen, (2) freiwillige Gruppenarbeit (selbstorganisierter Art) von Privaten, (3) Eigenarbeit in privaten Haushalten, (4) alle illegalen Tätigkeiten, die mit Produktion und Transaktion von Gütern und Leistungen zu tun haben (von wem auch immer und in welchem Sektor auch immer sie durchgeführt werden; dazu zählen also Rauschgift-, Menschen- und Organhandel ebenso wie Bilanzfälschung, Steuerhinterziehung, illegale Umsätze von registrierten Unternehmen, Schwarzarbeit (demnach also auch, von Matzner an zentraler Stelle nicht erwähnt, Korruption; Anmerkung W. S.) und (5) Durchsetzung von Interessen im Rahmen von Bürgerinitiativen (Matzner, 1983, S. 165).

Matzner nannte den dritten Sektor in seinem Hauptwerk „Der Wohlfahrtsstaat von morgen“ den „autonomen Sektor“ (1982, Kap 2.5). Das Streben von Akteuren nach Unabhängigkeit vom Staat und, die privaten Institutionen mit Gemeinsinn betreffend, auch von Kapitalgesellschaften, bringt dieser Begriff gut zum Ausdruck. Kriminelle oder militärisch Bewaffnete außerhalb regulärer Streitkräfte würden dadurch aber fehlbezeichnet. Der Unterschiedlichkeit der Haupttätigkeit wegen ist es notwendig, auf einen umfassenden Sektorbegriff zu verzichten. Neu eingeführt werden könnte ein fünftes Sektorkonzept, und zwar für „Illegale oder/und das Gewaltmonopol des Staates militärisch bekämpfende Organisationen“ (GRM), mit den Teilsektoren „Illegaler Organisationen (IllegO)“ und „Paramilitärische und revolutionäre Organisationen (PMRO)“. Die Übernahme in das ESVG, oder in dessen weltweit angewandtes Analogon, das System of National Accounts der UNO (SNA 2008), würde sich wegen Barrieren gegen ihre statistische Erhebung äußerst schwierig gestalten. Dennoch finden sich in Konzepten Volkswirtschaft-

licher Gesamtrechnungen Ansätze dafür, insbesondere im System of National Accounts (SNA 2008): „... the fact that an activity may be illegal is not a reason to exclude it from the production boundary. In some countries, the difficulties of capturing illegal activities may mean that they are either not well covered or deliberately ignored on pragmatic grounds“ (par. 25.25). Dort findet sich auch die interessante Unterscheidung zwischen dem „beobachteten“ und dem „informellen Sektor“ und deren Verhältnis zueinander (par. 25.7). Im ESGV werden Transaktionen des illegalen Sektors folgendermaßen definiert: „Illegale wirtschaftliche Vorgänge gelten als Transaktionen, wenn alle beteiligten Einheiten einvernehmlich an ihnen teilnehmen. Beim illegalen Kauf, Verkauf oder Tausch von Drogen oder Diebesgut handelt es sich daher um Transaktionen, bei Diebstahl dagegen nicht“ (EUROSTAT, 2014, S. 17).

Davon zu unterscheiden ist jedoch die Frage, welche Bedeutung illegalen Organisationen und paramilitärische und revolutionäre Organisationen bei Verfolgung der Forschungsperspektive „Redefining Res Publica“ zukommt (wiewohl dies die Aufgabenstellung für diesen Kommentar überschreitet). Mafiaorganisationen, die die Loyalität ihrer Mitglieder neben Erpressung und blanker Gewalt auch durch Versorgungsleistungen bis hin zu Arbeitsplatzgarantien und Begräbniskostenersatz für ihre Mitglieder und Hinterbliebenenrenten zu sichern trachten, sind nicht nur ein zulässiges, sondern sogar notwendiges Erkenntnisobjekt. Erst recht sind rechts- oder linksradikale politische Organisationen bis hin zu paramilitärischen Gruppen, die nach einem Umsturz des Staates trachten hier relevant, insbesondere dann, wenn sie nach jahrzehntelangem Banden- oder Bürgerkrieg bereit sind, sich unter bestimmten Bedingungen einem staatlichen Gewaltmonopol unterzuordnen. Die Relevanz dieser Erweiterung des Sichtfeldes verdeutlichen Länder wie Peru, Mexiko u.v.a., deren Hauptproblem die Integration von Paramilitärs und revolutionären Gruppen (bzw. Truppen) in die Gesellschaft ist. Derartige Organisationen bei einer Neukonzipierung von Staatsaufgaben einzubeziehen, ist notwendige Voraussetzung für dauerhaften Frieden, Wohlstand und rechtsstaatliche Verhältnisse. Klarerweise geht es dabei nicht um Optionen zur Übertragung von Teilen öffentlicher Aufgaben an private Institutionen ohne Erwerbzweck, sondern, quasi umgekehrt, um die Einbeziehung randständiger Gruppen in die institutionellen Sektoren einer Gesellschaft.

3 Zum Beitrag über die Finanzierung von Schutzgebieten

Methodisch innovativ am Beitrag von Grazia Withalm ist, dass sie die Leistungen, die Schutzgebiete zu erbringen vermögen, dahingehend untersucht und klassifiziert, welchen der vier Arten von Gütern sie im Einzelnen zugehören: öffentlichen Gütern (z. B. Schutz vor Überschwem-

mungen), privaten Gütern (z. B. Fischfang), Clubgütern (z. B. touristisch genutzte Attraktivitäten) oder Allmendegütern (z. B. gern gesuchte und daher in ihrem Bestand gefährdete Medizinalkräuter). Sodann ermittelt sie den empirischen Anteil der vier Güterarten am gesamten „Output“ eines Schutzgebietes und definiert den jeweiligen Anteil als Determinante der relativen Finanzierungsverantwortung. Wegen methodischer Messprobleme hinsichtlich dessen was Output ist, und teilweisem Mangel an validen Daten muss sie sich teilweise mit Schätzungen zufrieden geben. Dennoch kann sie zeigen, dass in den vier untersuchten Schutzgebieten jeweils der Anteil öffentlicher Güter (reine öffentliche Güter und Allmendegüter) am gesamten Output weitaus größer ist als der Anteil der privaten und Clubgüter, und überdies bedeutend höher als der Finanzierungsbeitrag der verfassungsrechtlich verantwortlichen öffentlichen Körperschaften (Bundesländer). In der auseinanderklaffenden Lücke zwischen Finanzierungsverantwortung und tatsächlichem Finanzierungsbeitrag der öffentlichen Körperschaften identifiziert sie überzeugend einen Indikator dafür, wie stark die Nachhaltigkeit der Schutzgebiete gefährdet ist.

Dennoch sind einige Richtigstellungen angebracht, als erstes hinsichtlich dessen, wie öffentliche Güter definiert werden. Im letzten Satz des ersten Absatzes von Kapitel 2 schreibt Withalm: „... ecosystem services are often defined from an economic point of view as public goods, differing from other goods because of their non-excludability and non-rivalry in consumption (cf. Constanza 2008)“.

Dieser Satz sollte korrekt lauten: „... ecosystem services are often defined from an economic point of view as public goods, differing from other goods because of (1) non-excludability of persons going to consume it without paying a fee in exchange for consuming it and (2) one person’s consumption of these goods does not interfere with any other person’s consumption of the same good (non-rivalry between individuals in consuming it).“

Im zweiten Absatz des Kapitels 2 schreibt sie: „Ecosystem services can ... be classified according to their (non-)excludability and (non-)rivalry in consumption. ... Consequently, all ecosystem services can be classified as either private, club, common or public good. Based on these assumptions, it will be assumed that public funding can be justified, if the ecosystem services produced are not excludable from consumption. In this case, according to the public goods model, the market fails to provide ecosystem services in an efficient way.“

Der erste Satz sollte korrekt lauten: “Ecosystem services can ... be classified according to the degree of (non-)excludability of individuals going to consume it without paying a fee in exchange for consuming it and to the degree of rivalry between individuals going to consume it.“ Der dritte Satz sollte korrekt lauten: “Based on these assumptions, it will be assumed that public funding can be justi-

fied, if individuals going to consume the ecosystem services produced are not excludable from consumption if they are not paying a fee in exchange for consuming them”.

Am Beginn des drittletzten Absatzes des Kapitel 1 findet sich eine verfassungsrechtlich relevante Ungenauigkeit: “In Austria, responsibility for nature conservation lies with the nine states, according to the distribution of powers in the federal constitution.” Korrekt wäre der Satz: “In Austria, responsibility for nature conservation lies with the nine federal states, according to the distribution of responsibilities between the central State, the federal States and the local communities in the federal constitution.” Der Begriff „Machtverteilung“ im Staat bezieht sich auf jene zwischen den Ebenen der Gebietskörperschaften, nicht zwischen Aufgabenbereichen.

Im zweiten Absatz des dritten Kapitels listet Withalm die fünf Funktionen von Schutzgebieten in Anlehnung an Weixlbaumer folgendermaßen auf: “(1) regulating functions (e. g. climate and soil regulation, flood and disease control), (2) provisioning functions (e. g. provision of food and raw materials or ingredients for medical purposes, (3) habitat and support functions (e. g. assurance of livelihood for indigenous species, maintenance of generic diversity, (4) cultural and scientific functions (e. g. protection of natural and cultural heritage, recreation, mental and physical health, environmental education, research), (5) regional development functions (e. g. basis for sustainable development, reduction of economic, tourism...) (Weixlbaumer 2010: 19, TEEB 2016)”. Der Systematik wegen wäre es angebracht, künftig die zwei natürlichen Funktionen als die beiden ersten Funktionen aufzulisten und dann geschlossen die drei menschenbezogenen Funktionen hintereinander folgen zu lassen. Dies ergäbe folgende Reihung, die einen systematischeren Eindruck vermittelt: (1) regulating functions, (2) habitat and support functions, (3) provisioning functions, (4) cultural and scientific functions, (5) regional development functions.

Die hier aufgezeigten Ungenauigkeiten schränken aber die Gesamtergebnisse der Untersuchung nicht ein. Wie diffizile methodische Probleme gelöst oder „umschifft“ wurden, kann aufgrund der Gerafftheit der Darstellung nicht beurteilt werden.

Eine Empfehlung Withalms ist, dass angesichts der unzureichenden öffentlichen Finanzierungsbeiträge finanzielle Mittel aus der Zivilgesellschaft verstärkt als Finanzierungsquelle nutzbar gemacht werden könnten (sollten). Allerdings findet sich keine verantwortungsbezogene Begründung dieses Vorschlags, die dem dargestellten güteranalytischen Konzept entspricht. Ob und wodurch dennoch freiwilliges Engagement von Akteuren des dritten Sektors zustandegebracht werden könnte, verdient mehr Aufmerksamkeit als bisher. Interessant wären auch Ansätze zur Erklärung des Politikversagens in der Form nicht ausreichender Finanzierungsbeiträge der Bundesländer, um die Schutzgebiete zu bewahren.

4 Zusammenfassung

Den Staat institutionell und instrumentell differenziert zu betrachten, ist Voraussetzung dafür, (a) zu verstehen, was seine Entscheidungsträger wie und mit welchen Zielen im Status quo tun, (b) in der Vergangenheit getan haben, (c) worin aktuell deren Handlungsmöglichkeiten und -risiken sowie Wirkungspotenziale bestehen und (d) zu konzipieren, welche Handlungsmöglichkeiten in welcher instrumentellen Ausprägung und in welcher Relation zu Handlungsmöglichkeiten von Unternehmen, privaten Institutionen ohne Erwerbzweck sowie Angehörigen von privaten Haushalten er in Zukunft ergreifen könnte bzw. sollte. Nur auf dieser Grundlage kann es gelingen, die staatlichen Aktivitäten in einem bestimmten Politikbereich erfolgreich neu zu konzipieren („to redefine Res Publica“)

In seinem Beitrag über Naturkatastrophen hat sich Ian Koetsier eine differenzierte Analyse staatlicher Aktivitäten erspart, indem er sich nur mit staatlichen Ausgaben und Schulden als deren Folgen beschäftigt. Im Rahmen dieser Beschränkung bzw. Fokussierung führt er aber eine interessante statistische Analyse umfangreicher empirischer Daten durch. Dabei zeigt er, welche starke Wirkung große Naturkatastrophen auf die Höhe des Schuldenstandes der betroffenen Staaten ausüben, und dies über einen langen Zeitraum jahresweise differenziert.

Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald und Grazia Withalm demonstrieren, wenn auch als Folge der gebotenen Kürze stark gerafft gegenüber den Langfassungen (in Unger et al, 2017), auf überzeugende Art die Meriten eines sektor-, ziel-, güter- und instrumentenanalytisch differenzierten Forschungsansatzes. Die begrifflichen und argumentativen Unschärfen in deren Beiträgen sind nur geringfügig im Vergleich zu deren analytischer und planerischer Substanz. Sie beschäftigen sich nicht dominant mit der Frage im Haupttitel des Buches, „Public or Private Goods?“, sondern mit der im Untertitel festgeschriebenen und relevanteren Forschungsaufgabe: „Redefining Res Publica“. Sie verfolgen damit eine Perspektive, die z. B. Paul de Grauwe für sein Buch „The Limits of the Market: The Pendulum between Government and Market“ (Oxford University Press, 2017) als Richtschnur gewählt hat: „The old discussion of ‚Market or State‘ is obsolete. There will always have to be a mix of market and state. The only relevant question is what that mix should look like.“ Überdies haben die beiden Autorinnen diese Perspektive auf fruchtbare Weise erweitert, indem sie den dritten Sektor mit einbezogen und dadurch große wohlfahrtssteigernde Handlungspotenziale dieser Akteure neben Staat und Kapitalgesellschaften erschlossen haben.

Quellen

- Basler Erdbeben 1356. https://de.wikipedia.org/wiki/Basler_Erdbeben_1356
- Davis, E. (1998) Public Spending: London, Penguin, 1998.
- Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, 2002; zit. n. <https://de.wikipedia.org/wiki/Zivilgesellschaft>.
Druckfassung: Bürgergesellschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft. Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgergesellschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages (Hrsg.) (2002): Schriftenreihe, Band 1, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.
- EUROSTAT (2014) Europäisches System volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010).
- de Grauwe, P. (2017) The Limits of the Market: The Pendulum between Government and Market: Oxford University Press.
- Gutheil-Knopp-Kirchwald, G. (2017) Social housing policies: A Res Publica? In diesem Band.
- Heath, J. (2011) Three Normative Models of the Welfare State. Public Reason 3 (2): 13-43.
- Koetsier, I. (2017) Natural disasters and implicit government debt. In diesem Band.
- Matzner, E. (1982) Der Wohlfahrtsstaat von morgen: Campus Verlag, Frankfurt/New York.
- Neue Zürcher Zeitung (Internationale Ausgabe), 7.10.2017, S. 7 („Die Mexikaner packen lieber selber an. Private Hilfeleistungen für Erdbebenopfer stellen die Anstrengungen der Regierung in den Schatten“).
- Neue Zürcher Zeitung, 7.11.2006 („Erdbebenversicherung nicht zwingend nötig“).
- Neue Zürcher Zeitung, 27.05.2017 („Hoffnung auf mehr Solidarität bei Erdbeben“).
- Pennersdorfer, A. (2016) Die volkswirtschaftliche Bedeutung gemeinnütziger Organisationen in Österreich. Der öffentliche Sektor- The Public Sector 42 (2): 5-13.
- Pennerstorfer, A. (2018) Mündliche Mitteilung.
- Statistik Austria (2017), Öffentlicher Sektor, Klassifikation- Institutionelle Sektoren gemäß ESVG 2010 (Stand März 2017), www.statistik.at (Öffentliche Finanzen – Öffentlicher Sektor; Dez. 2017), Wien. System of National Accounts 2008 (2009) UNO, New York. <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf>
- TEEB: „The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB) (2016). Ecosystem services. <http://www.teebweb.org/>“The Global Innovation Index 2010 2011.
- <https://www.slideshare.net/teknoport/the-global-innovation-index-2010-2011-rankings> (die übrigen Berichte über die Jahre 2002-2017 analog).
- Unger, B., Groot, L., van der Linde, D. (2017) Introduction. In: B. Unger, van der Linde, D., Getzner, M. (Eds.) (2017), pp. 1-17.
- Unger, B., van der Linde, D., Getzner, M. (Eds.) (2017) Public or private goods? Redefining Res Publica (2017): Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA.
- Weixlbaumer, N., Großschutzgebiete in Europa – Ansprüche, Entwicklungen und Erfolgsfaktoren. In: Verband der Naturparke Österreichs (Hg.), Neue Modell des Natur- und Kulturlandschaftsschutzes in den Österreichischen Naturparks, Graz, Austria: Verband der Naturparke Österreichs, pp. 14-23.
- Withalm, G. (2017), Funding of protected areas: A pure public task? Case studies from Austria. In diesem Band.

The effects of consolidation programs on public spending

Lukas Haffert

In terms of fiscal policy, the last seven years have been a period of fiscal consolidation. After a brief return of Keynesianism and expansionary fiscal policy during the great financial crisis, the aftermath of this crisis has been dominated by attempts to reduce public deficits and to stop the increase of the public debt. This has been the case in the United States, in the United Kingdom, and, in particular, in the Eurozone.

After roughly seven years of austerity, however, this period of massive consolidation efforts is coming to a close. As the European commission reports in its Spring 2017 European Economic Forecast: „The overall fiscal policy stance in the euro area, as measured by changes in the structural balance, has become broadly neutral. [...] the departure from the strong fiscal consolidation efforts undertaken in previous years continues.” (European Commission 2017: 20; 35).

This change of the fiscal stance also affects the questions that policy-makers and social scientists need to ask when thinking about fiscal consolidation. At the height of the consolidation efforts, the main question was how consolidation should be designed in order to be successful, to be politically viable, and to not have negative economic effects. On these questions, there is a broad academic literature, which typically argues that expenditure-based consolidation is more successful than revenue-based consolidation (Alesina/Ardagna 2012, for a sharply dissenting view see Blyth 2013).

This literature would thus suggest that consolidation efforts should focus on the expenditure side. There is just one problem with that, and that is that governments pursuing expenditure-based consolidation often end up cutting investment. This is because cuts to investment tend

to be less visible and the opposition to them is less well organized. Empirically, the welfare state is therefore relatively protected from expenditure cuts and consolidations instead focus on discretionary elements of the budget, including public investment (Breunig/Busemeyer 2011, Streeck/Mertens 2011).

That is problematic, as the literature on endogenous growth theory and social investment welfare states tells us that investment is a crucially important part of the public budget (Romer 1990, Morel/Palier/Palme 2012). Thus, cuts to investment are a steep price to pay for increasing the likelihood of consolidation success. Nevertheless, it might be worth paying, if these cuts are just temporary and if a successful consolidation allows for even bigger investment afterwards. The crucial question, however, is whether this is actually the case.

The fundamental question that motivates this contribution is thus: What happens after consolidations? As European countries stop cutting their budgets, is there reason to hope that seven lean years may be followed by seven fat years? Many people hope that cuts will be reversed and that investment will increase again. In fact, when forced to consolidate, progressive politicians usually justify expenditure cuts with the argument that they are only temporary and a way to restore the fiscal capacity of the state. I call this view the ‘progressive consolidation view’ (Haffert/Mehrtens 2015). In this view, consolidation is not an end in itself but a means to regain fiscal capacity. The argument behind this is very simple: deficits decrease the fiscal capacity of the state. Therefore, by analogy, surpluses will increase fiscal capacity again. This is pretty intuitive. But is it also correct? Does successful consolidation really form the basis for a re-assertion of activist fiscal policy and for greater public investment? Or is this just an over-optimistic assumption?

To answer this question, I look at countries that were particularly successful consolidators and are in that sense ‘most likely cases’ for the progressive consolidation view (Haffert 2015). In fact, these countries were so successful that they ran budget surpluses for an extended time. These six countries are three Scandinavian countries – Denmark, Finland, and Sweden – and three Anglo-Saxon countries – Canada, Australia, and New Zealand.

Thus, consolidation pressure in these countries was high, and the ensuing consolidations were correspondingly sharp. Moreover, they based their consolidation mainly on expenditure cuts. Of the improvement of the structural budget balance during the three years preceding the first surplus, about 80% came from expenditure cuts (Haffert 2017). Thus, these countries are a pretty good comparison group to study what happens after expenditure driven consolidations.

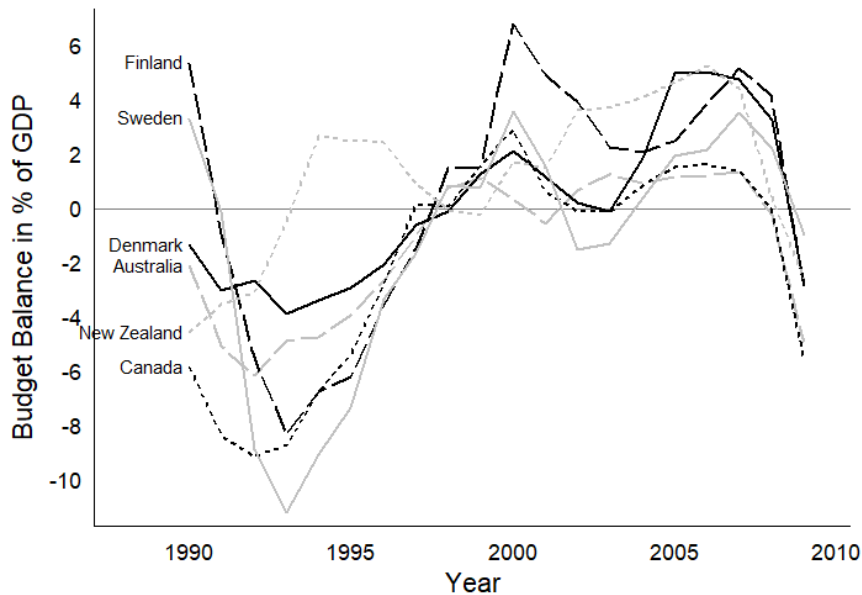


Figure 1: Budget balances from 1990 to 2010
Source: Own elaboration.

As Figure 1 shows, these countries all consolidated their budgets in the mid-1990s and turned relatively high deficits into balanced budgets in a short period of time. Afterwards, they managed to prevent a return of deficits and ran surpluses for a whole decade. Only when the great financial crisis hit in 2008, they returned to deficits.

As can be seen in the left part of Figure 1, these countries did not always have a strong budget balance. They are not Norway. Instead, they suffered from deep fiscal problems just a few years before their surpluses. Moreover, all six countries experienced strong pressures from financial markets. All six were downgraded by international rating agencies and all six experienced temporary hikes in the interest rates on their government bonds.

Therefore, I have analyzed how several important categories of public expenditure developed after the budget had been balanced. Here, I focus on net core expenditure, defined as all public expenditure that is neither social transfers nor interest payments (Figure 2). In the left part of Figure 2, the expenditure-driven character of the consolidation becomes clearly visible: net core expenditure declined sharply. Moreover, the fact that cuts focused on this category of public spending confirms the findings described above: while the consolidation was expenditure-driven, the welfare state was relatively protected.

What is of interest here, however, is what happened after the consolidation was over. As becomes clear from the right part of Figure 2, net core expenditures did not increase again. To the contrary, they continued to decline, although slowly. Thus, hopes for a return of fiscal capacity proved unfounded.

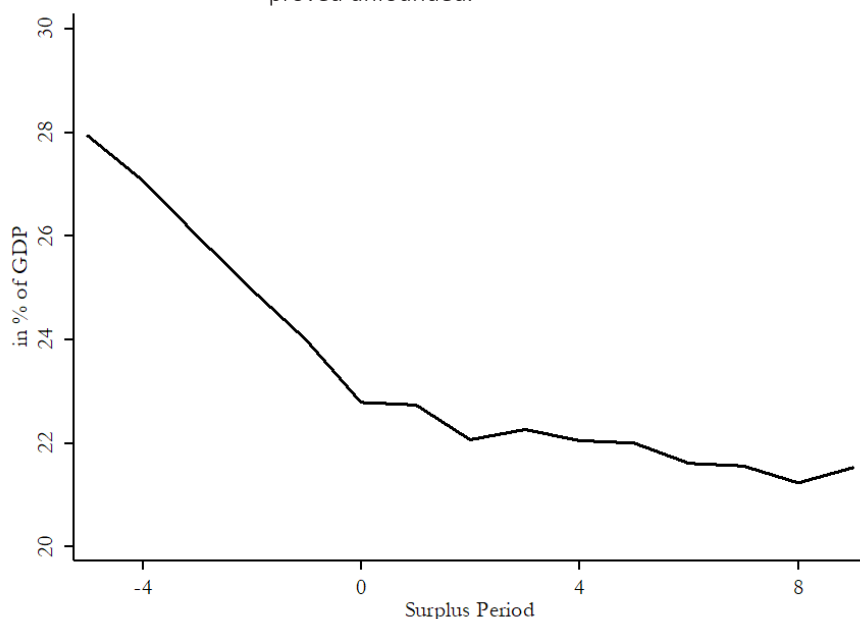


Figure 2: Public expenditure after budget balancing
Source: Own elaboration.

This finding from a visual inspection of Figure 2 can also be substantiated statistically. To do this, I have analyzed what the predicted effect of the budget balance is on public expenditure in the full set of OECD countries. That is, I have regressed the change in core expenditure on the lagged budget balance and a set of control variables. This regression finds that the budget balance is generally a strong predictor of movements in core expenditure: The bigger the deficit in t , the more does expenditure decline in $t-1$.

To test the progressive consolidation view, I then asked whether the same relationship also holds for surplus years. In other words: can we treat surpluses as the mirror image of deficits? If deficits cause expenditure to fall, do surpluses cause expenditure to increase symmetrically?

The brief answer is: they do not. A regression that uses deficits and surpluses symmetrically makes systematically too optimistic predictions for the development of core expenditure during surplus years. To give a numeric example: If a deficit of one percent of GDP predicts net core expenditure to decline by 0.2 percent of GDP in the following year, a surplus of one percent of GDP predicts it to increase by much less – if at all. If our benchmark is a symmetric development in deficit and surplus, the development in surplus years is thus indeed disappointing (for details on these calculations, see Haffert 2015).

This result can be extended to more specific measures of public investment, namely ‘hard investment’ in infrastructure (gross fixed capital formation) and ‘soft investment’, that is public spending for education, research&development, families and active labor market policies. While there are some differences in the details, the broad developments of these much more specific measures of public investment are very similar: They were cut sharply during

the consolidation but did only increase very slowly – or not at all – after the budget had turned to surpluses. Empirically, the progressive consolidation view thus clearly has to be rejected.

Why is this the case? Why did public investment develop so disappointingly during surplus years? To understand this, one has to look at the political developments triggered by the consolidation. After all, the statement ‘all other things equal, a country will invest more after a successful consolidation than before the consolidation’, which formalizes the progressive consolidation view, is based on a highly implausible assumption. In a country that pursues a deep consolidation, all things will not be equal after the consolidation is over.

Instead, a fundamental consolidation will affect all elements of a fiscal regime. It will trigger institutional reforms that are intended to fight the deficit but also bind the hands of politicians during surplus. It will trigger a realignment of interests and will weaken political coalitions who fight for a strong and activist state. And it will also go together with an ideational crisis of a strong and activist state. Justifying consolidation measures to the public requires a discourse in which the state is too big and that is the problem. And that discourse will not simply disappear with the end of the consolidation.

The hope that consolidation can be a tool to regain the fiscal capacity of the state is thus unfounded, at least based on the evidence from my six cases. Deep consolidation is not a transitory phenomenon but has deep and permanent effects on a country's fiscal regime. To judge the political and economic effects of austerity programs, it is thus not enough to focus on the short-term. Instead, we need to take a long-term perspective and consider the path-dependent developments that consolidations can trigger.

References

- Alesina, Alberto/Silvia Ardagna, 2012: The Design of Fiscal Adjustments. NBER Working Paper 18423.
- Blyth, Mark, 2013: Austerity. The History of a Dangerous Idea. Oxford: Oxford University Press.
- Breunig, Christian/Marius Busemeyer, 2011: Fiscal Austerity and the Trade-Off between Public Investment and Social Spending. In: *Journal of European Public Policy* 19, 921-938.
- European Commission (2017): European Economic Forecast – Spring 2017. Institutional Paper 053.
- Haffert, Lukas, 2015: Freiheit von Schulden - Freiheit zum Gestalten? Die Politische Ökonomie von Haushaltsüberschüssen. Frankfurt a.M.: Campus.
- Haffert, Lukas/Philip Mehrrens, 2015: From Austerity to Expansion? Consolidation, Budget Surpluses, and the Decline of Fiscal Capacity. In: *Politics&Society* 43 (1), 119-14.
- Haffert, Lukas, 2017: Permanent Budget Surpluses as a Fiscal Regime. In: *Socio-Economic Review* (Online First)
- Morel, Nathalie/Bruno Palier/Joakim Palme (Hrsg.), 2012: Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges. Bristol: Policy Press.
- Romer, Paul M., 1990: Endogenous Technological Change. In: *Journal of Political Economy* 98, 71-102.
- Streeck, Wolfgang/Daniel Mertens, 2011: Fiscal Austerity and Public Investment. Is the Possible the Enemy of the Necessary? MPIfG Working Paper. Bd. 11/12.

Reflections on recent examples of public-private politics

Judith Clifton

Lecture at the IFIP Annual Conference, June 9, 2017. Revised transcription

I have been studying the topic of privatization since I did my PhD. My PhD, which I did at Oxford University, was on the political economy of privatization in Latin America, in particular, in Mexico. One of the main privatizations there was the sale of the State-Owned telecommunications company, Teléfonos de México, or Telmex, from 1984. Since this time, I have continued to study privatization in Latin America and Europe. Of course there was a wave of privatization which many scholars followed, dating from around the 1980s to the beginning of the 2000s, then there was a “post-privatization period”, when privatization activity slowed down, and some of the institutions and projects which had been previously charged to quantify privatization sales stopped measuring privatization, such as Privatization Barometer and the OECD, for example. However, more recently, we are actually seeing another wave, a different wave, of privatization in Europe, which I would say primarily can be seen in the periphery of Europe, including the South and the East. So, just when privatization seems to be running out of steam, and just when scholars start to move to new, relevant topics, privatization is back on the policy agenda. Actually the new, current form of privatization has some surprises, in particular as regards the way it is been implemented, so I will talk a little bit about that. And of course we have a wave of reverse privatization, of nationalization, as seen in the ways the state has propped up certain private banks in particular, until they are profitable and then they will be privatized once more. So the public is losing in two senses.

So, I turn to the questions that have been posed by the Res public project. Obviously I cannot answer all of these questions in the 15 minutes I have here today, but I will give you some reflections structured around general questions. What is public? Why should something be under public responsibility? Who determines what is public and private? Why, what are the justifications?

So, these are the general questions posed by Res public. I am reformulating them in a way that I can answer them best. Let’s start with who has been determining the public-private line in the recent period? And there is the question why. And the second question: Why this might violate the public interest? How can be publicness be created?

As regards why anything should be public – one of the most interesting jobs I was asked to do over the last six months was when I was invited by the Greek government to help prepare documentation as part of the negotiations with the Troika (the European Commission, European Central Bank and the IMF). As part of the bailout packages signed between the Greek government and the Troika, a list of state owned enterprises which must be privatized was included. Before proceeding with the demands, the government wanted to have some detailed work, including theoretical, economic, political, social and empirical reasons, on why certain activities are best under state ownership. I went back of course to the classics, the work of Paul Samuelson and Inge Kaul, and, of course, to Elinor Ostrom. Essentially I have to map out a basic road map of why anything should be public, because the Greek government wanted to have this information when considering the so-called “structural demands” of the Troika. o I have been thinking a lot about this recently.

Turning to my presentation now, what I do is discuss the findings of some of my recent papers which go to answer the questions I posed above. The first question I am trying to answer is: Who is determining the public-private line. Recently, I finished a paper with two scholars, Lucia Quaglia, an expert on finance, Charlotte Burns, expert on the theory of policy, and myself, for my work on the privatization subject. Basically, we started to think: after the Great Depression there was a lot of ideological and poli-

cy change, but in this great Recession we have not seen these kinds of changes, so why not? Why did that not happen? This paper is just coming out in the *Journal of European Public Policy*. I am going to skip over the theoretical framework, because I don't have much time. But briefly, we used a framework called PET, which probably you are acquainted with if you are political scientists, the "punctuated equilibrium theory". Our main argument here was that, according to the policy literature, policy in general is quite stable, but there can be a "focussing event" which may bring around change. However, clearly, not all policies are going to change evenly across sectors and countries just because of a "focussing event". These events are not deterministic. Now, one of the things might go towards pushing policy change is the reframing of the policy. So, if you want to push a policy but find you can't, due to institutional inertia inside where that policy is currently dealt with, this policy can be reframed as another kind of policy, moved to be dealt with in a different institution, and then it can be more easily developed. Hence, by reframing a policy, you might also change venue. This helps explain why policy might be more likely to change. What we do empirically is that we took a policy area – where we thought we should see change – which was financial regulation. According to many economists such as Joseph Stiglitz, as well as many policymakers, one of the major reasons for the crisis was the significant de-regulation in the financial sector. From this perspective, if policy failures are so clearly to blame, we should expect change in financial policy. Next, we take another area of policy where we would not expect change. Here, we take privatization. Privatization of ownership was not cited as the reason of the crisis, nobody said that. We might expect no change in this policy arena, but we did see in the end a significant reform. So we try to explain these two paradoxes.

Just to summarize briefly our findings, now, I will explain what happened in the financial sector and changes in privatization policy. As regards policy salience, the need to reform the financial sector was very salient: it was initially decided policy makers needed to do something. Privatization, however, was not a salient issue. However, studying actors and interests in Brussels we found that initiatives to reform the financial sector were taken very cautiously, and no big change was pushed. In comparative terms then it is quite astonishing, that in the case of privatization, a big policy change was made. This is interesting in particular because privatization is a policy area where the commission lacks competence if we look at the treaties. The Commission has great powers as regards competition policy and liberalization policy, but they must remain neutral on ownership. However, through the alliance we know as the Troika, created to impose austerity onto the periphery of Europe, certain countries were basically forced to privatize. Returning to the financial sector, alternative policy images of finance were made, particularly in the idea that the financial sector should move away from an Anglo-Saxon type of deregulated model but, finally, this

did not actually happen. Policy image change in the case of privatization was in contrast successful. Traditionally, privatization was linked to discussions about how to improve firm efficiency. In particular, the idea is that private management manages better than its public counterpart. However, when it came to the crisis, privatization was posited not as a means towards better managerial efficiency, rather, simply a way for indebted governments to pay their debtors back. It went from a managerial concern to a fiscal one.

We also considered interests. Clearly, there was strong lobbying from core financial interests, including the City of London that opposed a move towards stronger regulation of the financial sector. In contrast, in the case of privatization, debtor countries and their banks were keen to push this policy on indebted countries as a means of having their debt repaid. Overall, policy change in the financial sector was relatively modest as regards its re-regulation and move away from an Anglo-Saxon model. In contrast, the new policy image for privatization allowed for the policy to be located in a new venue, the Troika. We argue the Troika is not a EU actor, rather, it is an example of "venue bridging" in the sense a venue was created between other official actors to implement this policy. All this to explain why the financial sector experienced incremental policy change and in the case of privatization there was significant policy change. To some extent this is not new: it is as if the Washington Consensus that was imposed in Latin America in the 1990s was brought to the periphery of Europe. Neither was this privatization plan imposed evenly across Europe – when you compare the economic restructuring plans designed for Greece to those for Ireland and other countries, it is clear that the Greek case was the most extreme in the drawing up of a long list of firms and assets to sell, including fundamental public services. So, just to conclude this little section about who decides about the public-private line, the latest privatization development has been particularly clumsy. It worst it has made the European Commission very unpopular in some periphery countries, which is not what it needs at the moment. To implement privatization, an agency was set up in Athens, and a lot of monitoring is ongoing as to what has been sold, when and for how much, and what still needs selling. Privatization has been decided top-down, at the supranational level, and there is a lack of democratic legitimacy in the process.

Why is the line being drawn as it is? I am going to talk about findings from my own research, I am not going to generalize. What we wanted to do after this study I discussed previously, is to look more broadly at the austerity in the so-called PI(I)G(S), which is a horrible term, but PI(I)G(S) refers to Portugal, Ireland, sometimes Italy, Greece and sometimes Spain. Most work to date on the consequences of austerity have been at the national level, that is, single case studies. We want to do a comparative, cross country study. This work is still ongoing. What we do here

is take Jamie Peck's theory that neoliberalism deploys a "strategy of displacement" to make others pay. According to his framework, which I am going to use for this paper, when there is a crisis and we impose austerity, we take the costs and the blame from the market to the states, from the elites to the marginalized and from the central government to local government. So, we are comparing the dynamics of Troika-imposed austerity by reading across all the economic restructuring plans to find out what the social, spatial and scalar dimensions of austerity was. We are seeing that austerity was highly uneven: at the two extremes were Greece, where austerity demands were very high, long-term, intrusive, complex and interventionist, and Ireland, on the other hand, perhaps with Cyprus, where austerity was relatively short, less interventionist and detailed, and much less demanding. For example, the long list of assets the Greek government had to sell was not included in the Irish plan. On the other side, the economic restructuring plans allow countries to recapitalize the private banks and trying to prop them up. In Greece, this was done to rescue the euro and debtors. So you are seeing what Jamie Peck talks about, the transfer of private liabilities to the sovereign debt burden. And they sell these when they became profitable once more. So provisionally we think this idea of Peck works quite well.

The final part of my presentation is totally different to the other two parts, because it is not a paper, it is a project and it does not just involve social scientist like us, but it involves technology companies and public administrations. It is a prototype Horizon 2020 project in that way, which is really challenging to us. It stretches us as social scientists, it is dissimilar to previous work I have done academically. So, we are working on a project on co-creation and I am sure that many of you will have heard about that word. It is a really hot topic in the Commission right now. This specific topic is on public service co-creation. Probably the earliest person to write on the topic was Elinor Ostrom, who won the Nobel Prize for economics, the first woman, as you know. How co creation is defined is contested, as most major concepts in the social sciences. A classic example of co creation would be Neighbourhood Watch, where your neighbours look out the window to check there are no problems and call the police if they see issues with their neighbours' houses. Other ideas could be peoples' collaboration on recycling rubbish and so forth. So, what we have been charged with in this project, and how it connects to the questions we are discussing today, is how to create more publicness. When we started to work together with

the consortium to design the proposal, it was a challenge because we had to meet the technology companies and the public administrators and like many social scientists we had limited experience of working professionally with these experts. Intellectually, we did not know how to talk to each other. We came up with a model to try to "empower consumers" but we got stuck because that leaves out non-consumers, or, regular citizens. For example, it is all very well saying people can chose the best school for their kids or the best rate to pay for their electricity. Policy needs to empower these consumers to take the best decisions, which might be achieved through co creation. But what we also know is that sometimes, people benefit unevenly from competition. Sometimes, the most in the know, the most educated, literate, and so on, know more about what is going on and how to and when to switch service provider. The problem is are may be leaving out from the benefit of our policies people who find it harder to know when and how to switch.

So we came up with using Hirschman's Voice, Loyalty and Exit model. The basic idea is: this is a public service, which some people use, if they are not happy, they complain – using voice. If they leave, they will find another service to replace the old one – sometimes you can't leave by the way, of course, such as the case of water supplier if there is a monopoly. If you are happy, you stay, that is, you are loyal. A lot of people don't use public services at all, or they use it improperly, or don't use them enough. But what about those who either are unaware of the possibilities of leaving/switching, or those without the information or confidence to do so? How do we include them? The fascinating thing about projects like these is you work with technology experts who are trying to develop models to respond to the social science problems we identify. So, we are preparing papers on co-production, we are going to see, where it happens, where it doesn't happen, what factors act as barriers and enablers of co creation. Not only which sectors is co creation more common in, which kinds of people are more likely to co create, when and why. For example, are gender, age, ethnicity, where you live, your employment status, your attitudes, relevant when co creating? We are finding they are. Once this is mapped out, we can return to the Hirschman model and think: Can we use technology to get more people in – and stay? Can we overcome barriers to co creation? Can we increase or leverage the enablers? If we can, we are fusing social science and technology to make more publicness!

Individuelle Zielsetzungen – ein Ansatzpunkt zur Bekämpfung von Armut und Ungleichheiten?

Svenja Flechtner

Preisträgerin des Egon-Matzner-Preis 2017

1 Thema und Fragestellung: Eine psychologische Armutsfalle?

Können Armut, Exklusion und Benachteiligung dazu führen, dass sich Menschen unbewusst (zu) zurückhaltende Ziele etwa im Hinblick auf Schulbildung und Arbeitsleben setzen, und somit ungewollt zur Verstetigung ihrer Lebensbedingungen beitragen? In der Entwicklungsökonomik wurde in den letzten Jahren die Idee einer solchen sogenannten psychologischen Armutsfalle diskutiert (Ray and Géricot 2017, Dalton et al. 2016). In meiner Dissertation (Flechtner 2016) habe ich diese Idee zum Startpunkt genommen, um mich theoretisch und empirisch mit der Dynamik einer solchen Armutsfalle zu beschäftigen. Dabei bin ich zu dem Ergebnis gekommen, dass die Entstehungsprozesse von sozial beeinflussten Aspirationen – hiermit sind vor allem Bildungs- und Berufsziele gemeint – sehr komplex und vielfältig sind und Empfehlungen an die Politik im Hinblick auf die Überwindung psychologischer Armutsfallen mit großer Vorsicht formuliert werden müssen. Darüber hinaus komme ich zu dem Schluss, dass psychologische Armutsfallen keineswegs nur in Entwicklungskontexten von Bedeutung sind: Auch in reichen Ländern können sozial beeinflusste Ziele zur Verstetigung von Chancenungleichheit und Benachteiligungen führen.

Ausgangspunkt einer psychologischen Armutsfalle ist, dass Aspirationen durch Armut und Ausgrenzung deprimiert werden können. Die Ursachen hierfür sind vielfältig: Beispielsweise könnten dauernde Rückschläge und materielle Engpässe dazu führen, dass Menschen ihre Fähigkeiten, Chancen und Möglichkeiten sehr negativ bewerten. Ebenfalls kann Armut zu geringerem Selbstbewusstsein und Selbstvertrauen führen. Eher verhaltene Zielsetzungen wirken dann wie eine sich selbst erfüllende

Prophezeiung: Die Menschen erreichen niedrigere Ziele als sie – bei höheren Zielsetzungen – hätten erreichen können und bleiben hinter ihren objektiven Möglichkeiten zurück (Flechtner 2017).

Im Falle einer psychologischen Armutsfalle in Bezug auf Bildungsaspirationen können in Armut lebende Menschen beispielsweise dazu neigen, sich oder auch ihren Kindern relativ niedrige Bildungs- oder Berufsziele zu setzen. So könnten sie wiederum ungewollt dazu beitragen, ihre von Armut, Benachteiligung und Ausgrenzung geprägte Lebenssituation noch zu verstärken: Schließlich könnten höhere Bildungsabschlüsse dazu beitragen, Armut zu verringern. Da erreichte Ziele darüber hinaus wie eine Bestätigung wirken, fallen auch zukünftige Ziele eher niedrig aus. Im Umkehrschluss, so einige Entwicklungsökonom*innen, könnte diese Abwärtsspirale durchbrochen werden, wenn man arme und benachteiligte Menschen dazu bringen kann, ambitioniertere Ziele zu verfolgen.

Zu Beginn meiner Promotion faszinierte mich diese Idee einer psychologischen Armutsfalle. Sich in die subjektive Perspektive von Menschen hineinzusetzen, um möglichst gut nachzuvollziehen, wie individuelle Lebenswelten, Chancen und auch Einschränkungen wahrgenommen werden, erschien mir plausibel und wichtig. Gleichzeitig hatten die Bewertung und möglicherweise sogar Manipulation individueller Zielsetzungen von Menschen aber auch einen zweifelhaften Beigeschmack. Der Ökonom Samuel Bowles hatte einmal vor „paternalistic attempts at social engineering on the psyche“ gewarnt (Bowles 1998, S. 2) – hieran fühlte ich mich nun erinnert.

Vor diesem Hintergrund habe ich meine Dissertation mit dem Ziel verfasst, die Dynamiken der psychologischen Armutsfalle umfassend und ein Stück weit interdisziplinär zu analysieren und im Hinblick auf sozialpolitische Interventionen zu hinterfragen. Meine Arbeit lässt sich in zwei große Bereiche unterteilen. Im analytischen Teil habe ich theoretisch und empirisch untersucht, wie Menschen in unterschiedlichen sozio-ökonomischen Kontexten ihre individuellen Möglichkeiten, Fähigkeiten und Präferenzen wahrnehmen, und wie sich dies auf ökonomisch relevantes Verhalten auswirkt. Zweitens hat mich interessiert, wie sich individuelle Zielsetzungen im Hinblick auf das Wohlergehen von Menschen normativ bewerten lassen. Diese Bewertung ist alles andere als trivial: Schließlich kann man nicht einfach höhere oder ambitionierte Ziele mit höherem Wohlergehen gleichsetzen. Im Gegenteil: Beispielsweise könnte ein mittlerer Bildungsabschluss den beruflichen Vorstellungen und Vorlieben einer bestimmten Person besser entsprechen als ein Hochschulabschluss. Die äußerst schwierige normative Bewertung von individuellen Zielen macht die Entwicklung geeigneter Politikmaßnahmen so anspruchsvoll.

2 Wie werden Aspirationen durch Lebensbedingungen beeinflusst?

In meinem Theorieteil habe ich Ansätze aus Verhaltensökonomik, Psychologie und Soziologie verbunden, um die mögliche Entstehung einer psychologischen Armutsfalle durch Zielsetzungen zu betrachten. Ich komme zu dem Ergebnis, dass in der Tat viele Mechanismen und Dynamiken dazu führen können, dass Menschen durch Armut und Ausgrenzung lernen, ihre Möglichkeiten und eigenen Fähigkeiten pessimistisch einzuschätzen. Diese Dynamiken sind sehr komplex und können auf multiple Arten zusammenwirken. Gleichzeitig gibt es keine Automatismen: Es ist nicht mit Sicherheit vorherzusagen, unter welchen Umständen Menschen dazu neigen, überproportional zurückhaltende Aspirationen zu bilden. Fest steht aus meiner Sicht, dass eine interdisziplinäre und umfassende Betrachtungsweise notwendig ist, wenn man die Zielsetzungen von Menschen und deren Entstehungsprozesse analysieren möchte.

Ein wichtiger Einfluss, der letztendlich aus so verschiedenen Disziplinen wie der Evolutionsbiologie, der Soziologie und der Ökonomik bekannt ist, lässt sich als „Soziales Lernen und kulturelle Vermittlung“ zusammenfassen. Von klein auf lernen und übernehmen Kinder Präferenzen, Geschmäcker, Normen, Wertvorstellungen, Weltansichten und Verhaltenserwartungen von ihrem sozialen Umfeld. Ziele und Zukunftsvorstellungen werden hierdurch maßgeblich geprägt: Kinder lernen beispielsweise, dass manche Berufe für Mädchen nicht in Frage kommen oder dass für ihre Eltern nur ein Gymnasium akzeptabel ist. Andere Kinder

lernen, dass aus ihrer Familie noch nie ein „Studierter“ hervorgegangen ist oder dass es im Freundeskreis nicht „normal“ ist, für die Ausbildung zu weit von zu Hause wegzugehen. Manche Kinder lernen, dass man sich immer anstrengen soll, während andere vermittelt bekommen, dass Anstrengungen sich nicht auszahlen. Durch im sozialen Umfeld vorherrschende Ansichten und Meinungen sowie eigene Erfahrungen lernen und erfahren Kinder, welche Talente und Fähigkeiten sie (vermeintlich) haben und entwickeln können. Dabei spielen nicht nur Erfahrungsmöglichkeiten eine Rolle – wie zum Beispiel die Gelegenheit, ein Instrument zu erlernen –, sondern auch Glaubenssätze. Wenn beispielsweise der Glaubenssatz präsent ist, dass Mädchen keine guten Fußballspielerinnen sein können, ist es möglich, dass eine Tochter gar nicht die Möglichkeit in Erwägung zieht, eine gute Fußballerin werden zu können. Die Einflüsse der Sozialisation auf Selbst- und Weltbilder, die später in Bildungs- oder Berufsziele einfließen, sind so zahlreich wie vielseitig. Weil sie außerdem unbewusst vermittelt und aufgenommen werden, fällt die Reflexion oft schwer oder bleibt aus.

Natürlich sind die Einflüsse der kindlichen Sozialisation nicht in Stein gemeißelt, sondern werden über den Lebensverlauf kontinuierlich an neue Lebenswelten und Erfahrungen angepasst. Diese Anpassungsprozesse können bewusst oder unbewusst ablaufen. Eine bewusste Herunterstufung findet zum Beispiel statt, wenn ein Abiturient sich bewusst gegen ein Studium entscheidet, weil er nicht über die nötigen finanziellen Ressourcen verfügt oder zu verfügen glaubt. Von einer unbewussten Anpassungsreaktion hingegen spricht man, wenn er unbemerkt verdrängt, dass sein Berufswunsch ein Medizinstudium ist und zu dem Glauben gelangt, dass er am liebsten Krankenpfleger werden möchte. Jon Elster (1983) hat diesen Prozess durch Aesops Fabel vom Fuchs und den Trauben beschrieben: Der Fuchs erkennt, dass die Trauben zu hoch hängen, um sie pflücken zu können, und kommt daher zu der Ansicht, dass sie ihm gar nicht geschmeckt hätten. An dieser Stelle wird bereits deutlich, wie schwer die normative Bewertung von Aspirationen fällt: Die Unterscheidung von genuinen Wünschen und Zielen einerseits und den Ergebnissen von Verdrängungsprozessen andererseits ist schwierig bis unmöglich. Schließlich könnte es gute Gründe geben, tatsächlich lieber Krankenpfleger als Arzt werden zu wollen.

Multiple Verhaltensmotive spielen eine Rolle bei der bewussten oder unbewussten Entwicklung von Zielsetzungen. Die Erfüllung sozialer Erwartungen kann eben so gut eine Rolle spielen wie die Vermeidung von psychischem Stress oder die Maximierung des erwarteten Einkommens durch einen Beruf. Verschiedene Motive müssen nicht immer im Einklang miteinander sein. So schildert der Soziologe Aladin El-Mafaalani (2012) die Situation sozialer Aufsteiger aus benachteiligten Milieus, die zwar durch ein Studium berufliche Zufriedenheit erreicht haben, aber gleichzeitig unter der Entfremdung von der Familie leiden.

Auch hier zeigt sich wieder, wie ambivalent die normative Bewertung ambitionierter Bildungsaspirationen sein kann.

Alle Einflussfaktoren sind eng mit Armut, Ausgrenzung und Benachteiligung verknüpft. Diese können materieller Natur sein, zum Beispiel wenn keine finanziellen Ressourcen zur Teilnahme an sportlichen oder musikalischen Aktivitäten zur Verfügung stehen. Auch wenn Ressourcen zur Verfügung stehen oder stehen könnten, kann es aber sein, dass etwa aus Informationsdefiziten, sozio-kultureller Distanz oder antizipierter Diskriminierung heraus bestimmte Aktivitäten nicht in Erwägung gezogen werden. Auch hierdurch werden Erfahrungen, die Kinder machen oder nicht machen, maßgeblich endogen determiniert. Auch können Berufe oder Berufsarten, die in einer Familie, einer Region, oder einem bestimmten sozialen Umfeld vorgeblich ausgeübt werden, Vorbildfunktion ausüben.

Meine theoretische Arbeit habe ich durch zwei empirische Untersuchungen ergänzt, die jeweils eine ökonometrische Analyseverfahren nutzen. Die erste Studie nutzt ein Strukturgleichungsmodell und Daten der britischen Young Lives Study of Childhood Poverty für die Länder Indien und Vietnam. Young Lives ist eine Panelstudie, die Kinder und Jugendliche aus vier Entwicklungsländern über mehrere Jahre begleitet und unter anderem ihre Bildungsaspirationen, ihre Schulergebnisse sowie die sozio-ökonomische Lage ihrer Haushalte erfragt. Die Analyse bestätigt, dass die durchschnittlich niedrigeren Bildungsziele von Jugendlichen aus Haushalten mit niedrigeren sozio-ökonomischen Hintergründen und geringeren finanziellen Ressourcen nicht nur deren geringere Bildungsmöglichkeiten reflektieren. Es zeigte sich beispielsweise, dass Kindern von Müttern ohne Schulbildung schlechter in der Schule abschnitten, wenn sie dies auch vorher erwarteten. Sie schnitten aber nicht schlechter ab, wenn sie sich ambitioniertere Ziele gesetzt hatten. Es wird also deutlich, dass Kinder aus bildungsfernen Haushalten nicht notwendigerweise schlechter abschneiden, nur weil sie aus relativ benachteiligten Haushalten stammen, sondern dass anvisierte Bildungsziele – die natürlich selbst wiederum erklärt werden sollten – einen weiteren Unterschied machen können. Gleichzeitig betonen meine Studienergebnisse, wie vielfältig und kontextabhängig spezifische Aspirationen sind. So zeigten Mädchen der indischen Studie durchschnittlich geringe Bildungsaspirationen als Jungen und schnitten auch schlechter ab in der Schule, was unter anderem auf geringere Bildungsinvestitionen der Eltern in ihre Töchter zurückgeht. In Vietnam hingegen konnten keine solchen Unterschiede beobachtet werden.

Meine zweite empirische Studie befasst sich mit der Frage, ob sich im Ländervergleich Unterschiede zwischen Ländern mit höherem Einkommensniveau, höherer wirtschaftlicher Ungleichheit und höherem Wirtschaftswachstum im Hinblick auf die Zukunftsaussichten der Bevölkerungen feststellen lassen. Zwar gibt es keine international ver-

gleichenden Daten zu konkreten Zukunftszielen, aber der World Values Survey vergleicht, inwieweit Menschen der Ansicht sind, dass sie Einfluss auf ihr persönliches Fortkommen und die Verwirklichung ihrer Ziele haben. Diese sogenannte Kontrollüberzeugung ist eine wichtige Determinante von Zukunftszielen. Und tatsächlich lassen sich Unterschiede im Ländervergleich feststellen. Das Einkommensniveau oder der Grad der wirtschaftlichen Ungleichheit lässt sich zwar nicht mit der Kontrollüberzeugung der Bevölkerung in Verbindung bringen, aber die Studienergebnisse deuten darauf hin, dass bestimmte Dynamiken eine Rolle für die Kontrollüberzeugungen der Bevölkerung haben. Wenn ein Land beispielsweise in den Jahren vor der Datenerhebung inklusives Wirtschaftswachstum erlebte – das heißt, wenn positives Wirtschaftswachstum mit einer Reduktion der Einkommensungleichheit zusammenfiel –, verringerte sich der Unterschied der Kontrollüberzeugungen zwischen armen und reichen Bevölkerungsgruppen.

3 Wie kann psychologischen Armutsfallen begegnet werden?

Meine theoretischen und empirischen Beiträge zeigen deutlich, dass der Einfluss von Lebensbedingungen auf Aspirationen sehr komplex ist und keinesfalls vorhersehbar oder automatisch abläuft. Dies wirkt sich natürlich auf die Suche nach geeigneten Politikmaßnahmen und Interventionen aus: Dass Armut oder Ausgrenzung Ziele nicht zwangsläufig auf eine bestimmte und vorhersehbare Art und Weise beeinflussen, stellt hohe Ansprüche an geeignete Politikmaßnahmen, die einen wirksamen Beitrag zur Verbesserung von Chancengleichheit und sozialer Mobilität leisten wollen. Die fundierte Diskussion der politischen Lehren meiner Arbeit ist daher ein zentraler Bestandteil der Dissertation.

Eine Reihe schwieriger Fragen sind zu klären: Wie kann bewertet werden, welches Bildungs- oder Berufsziel für eine Person am besten ist? Was ist überhaupt „am besten“, das heißt, was ist die Zielvariable – Einkommen, Lebensglück, kurz-, mittel- oder langfristige Zufriedenheit, oder die Ausnutzung persönlicher Fähigkeiten? Sollte die Politik versuchen, die Bildungsaspirationen von benachteiligten Jugendlichen generell zu steigern? Ist es legitim, Zielsetzungen manipulieren zu wollen, auch wenn unklar ist, ob die neu ins Auge gefassten Ziele erreicht werden können? Inwieweit können Zielsetzungen getrennt adressiert werden von den Lebensumständen, die sie überhaupt erst beeinflusst haben?

Im letzten Teil meiner Dissertation diskutiere ich verschiedene sogenannte Wohlfahrtsansätze und komme zunächst zu dem Ergebnis, dass Wissenschaftler und Politiker nicht für andere Menschen entscheiden können, was der Bewertungsmaßstab für individuelle Bildungs- oder

Berufsziele sein soll. Manch einer bewertet beispielsweise das Einkommen sehr hoch, andere legen bei der Berufswahl mehr Wert auf Arbeitszeiten oder subjektive Sinnhaftigkeit. Ein allgemeingültiges Kriterium zur Bewertung und zum Vergleich verschiedener Zielsetzungen kann daher nicht zur Verfügung stehen. Klar ist somit, dass für Aspirationen nicht einfach gelten kann: „Je ambitionierter, desto besser“. Es muss also zunächst anerkannt werden, dass ein niedrigqualifizierter Job für manche Menschen das Ergebnis einer psychologischen Armutsfalle ist, für andere das Ergebnis limitierter objektiver Chancen, und für andere eine reflektierte Entscheidung.

Mangels klar definierter Kriterien zur Bewertung von Aspirationen nutze ich zwei etablierte Ansätze, die weiter gefasste Kriterien zur Wohlfahrtsmessung verwenden. Zum einen spricht sich John E. Roemers (1998) Ansatz der Chancengleichheit dafür aus, dass die Politik den Zugang zu Chancen möglichst gleich gestalten sollte, etwa durch bildungspolitische Maßnahmen. Zum anderen plädiert Amartya Sens Verwirklichungschancenansatz (Capability Approach; s. z.B. Sen 1985a, 1985b, 1993) dafür, dass die subjektiven Möglichkeiten, zwischen denen Menschen wählen können, maximiert werden sollten. Beiden Ansätzen ist gemein, dass sie nicht für den Menschen entscheiden möchten, welches Bildungsziel oder welche Berufswahl gewählt werden sollte. Sie sprechen sich hingegen dafür aus, dass alle Gesellschaftsmitglieder tatsächliche Wahlfreiheit zwischen möglichst vielen Chancen bzw. Verwirklichungschancen haben können.

Dies ist sehr eng verbunden mit der Idee der psychologischen Armutsfalle: Der Aspirationsansatz unterscheidet schließlich solche Chancen, die ein Mensch für sich wahrnimmt und in Erwägung zieht, und solche, die er zwar theoretisch haben mag, subjektiv aber nicht für möglich hält – aus den verschiedensten Gründen. Wir können also zur Definition einer Armutsfalle zwischen objektiven und subjektiven Möglichkeiten unterscheiden: Wenn eine Person nicht alle objektiv bestehenden Möglichkeiten auch subjektiv wahrnimmt, besteht eine psychologische Armutsfalle. Diese Situation gilt es zu überwinden, um die Chancengleichheit bzw. Wahlfreiheit zu vergrößern.

4 Konkrete Anwendungsfelder

Der in meiner Arbeit theoretisch aufgearbeitete Aspirationsansatz birgt das Potenzial, dass er neue Blickwinkel auf altbekannte Phänomene ermöglichen kann: Durch die subjektive Brille der individuellen Aspirationen müssen Wissenschaftler*innen und Politiker*innen hinterfragen, weshalb manche Menschen Chancen nicht wahrnehmen, die ihnen scheinbar offenliegen. Der Aspirationsansatz stellt uns die Frage, wie sich die Welt für benachteiligte Jugendliche oder in Armut lebende Eltern darstellt, und welche Möglichkeiten und Handlungsspielräume ihnen

vor diesem Hintergrund sinnvoll und möglich erscheinen. Auch wenn manche Entscheidungen oder Verhaltensweisen von außen nicht nachvollziehbar sind oder nicht sinnvoll erscheinen, so haben Menschen doch immer Handlungsmotive, die der Aspirationsansatz verstehen helfen kann.

Ökonomische Anreize können nur bedingt helfen, das hier untersuchte Verhalten zu beeinflussen: Der Aspirationsansatz verdeutlicht, dass noch viele andere Faktoren eine Rolle spielen. Obwohl beispielsweise in Deutschland und auch in vielen Ländern des Globalen Südens keine Schulgebühren erhoben werden, erlangen nicht alle Schüler einen Bildungsabschluss. 2014 haben in Deutschland immer noch 6% der Zehntklässler*innen bzw. der gleichaltrigen Bevölkerung die allgemeinbildende Schule ohne Schulabschluss verlassen. In Sachsen-Anhalt und Berlin ist sogar noch jeder zehnte Jugendliche ohne Hauptschulabschluss von der Schule abgegangen (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016).

In Entwicklungskontexten können sicherlich die Kosten für Schulmaterialien sowie die Opportunitätskosten von Bildung – anstatt des Schulbesuchs könnte das Kind oder der Jugendliche auch zum Familieneinkommen beitragen – zumindest teilweise erklären, weshalb viele Schüler die Schule schon früh verlassen, aber sie liefern keine umfassende Erklärung. In Deutschland spielen vor allem auch kognitive Unterschiede eine Rolle, die sich früh herausbilden und unterschiedliche Bildungspfade bedingen. Aber nicht alle Bildungsentscheidungen sind kognitiv erklärbar. So haben in Deutschland Abiturienten aus Elternhäusern, in denen die Eltern bereits studiert haben, eine höhere Wahrscheinlichkeit, ihre Hochschulzugangserlaubnis auch tatsächlich für ein Studium zu nutzen. Insgesamt sind soziale Einflüsse beim Übergang in die Hochschule auch langfristig deutlich erkennbar, während die Gründe hierfür nicht rein ökonomischer Natur sind (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2016).

Neben der Verbesserung der Analyse solcher Phänomene können die Erkenntnisse meiner Arbeit auch für die Gestaltung praktischer Interventionsmaßnahmen verwendet werden. Eine konkrete Anwendungsmöglichkeit ergibt sich insbesondere im Bildungssektor. Auf Basis meiner Forschung könnten etwa gemeinsam mit Pädagog*innen und Berufsberater*innen Workshops erarbeitet werden, in denen Abiturient*innen ihre Zukunftsmöglichkeiten und ihre Entscheidungen reflektieren. Es würde in einem solchen Workshop nicht darum gehen, alle Abiturienten zur Aufnahme eines Hochschulstudiums anzuhalten, sondern die Determinanten der eigenen Wahl herauszuarbeiten und zu reflektieren. Der Erkenntnisgewinn eines solchen Workshops würde über die reine Informationsvermittlung – über Studienfächer, Finanzierungsmöglichkeiten etc. – deutlich hinausgehen. Ziel wäre es vielmehr, die Entscheidung über die weitere berufliche Laufbahn ein Stückweit von der sozialen Herkunft zu entkoppeln und

mehr Chancengleichheit und Auswahlfreiheit zwischen Verwirklichungschancen herzustellen.

In adaptierter Form könnten ähnliche Workshops auch mit Neunt- oder Zehnt-klässler*innen an weiterführenden Schulen durchgeführt werden, wenn es um die Wahl einer Berufsausbildung oder die Entscheidung zum Besuch der Sekundarstufe II geht. Zum Zeitpunkt eines jeden Schulabschlusses sind natürlich viele Weichen bereits gestellt. Die schulischen Leistungen und kognitiven Fähigkeiten – die ihrerseits von sozialen Faktoren und auch von früheren eigenen und elterlichen Aspirationen abhängen – sind natürlich maßgebliche Faktoren für die Entscheidungen, die am Ende eines Schulabschnittes zu treffen sind. Der bereits erwähnte Zusammenhang zwischen dem sozio-ökonomischen Hintergrund einer Familie und der Entscheidung zur Aufnahme eines Studiums illustriert aber auch, dass es immer eine Bandbreite objektiver Möglichkeiten gibt, zwischen denen Schulabgänger*innen wählen können.

Insofern komme ich durch meine Dissertation zu dem Schluss, dass individuelle Zielsetzungen ein wichtiger Ansatzpunkt zur Bekämpfung von Armut und Ungleichheiten sein können. Wenn beispielsweise Schüler nicht die gesamte Bandbreite ihrer objektiven Möglichkeiten in Betracht ziehen, kann der hier diskutierte Ansatz helfen, eine Veränderungsmöglichkeit aufzuzeigen. Die alleinige Veränderung objektiver Möglichkeiten, etwa durch die

Bereitstellung zusätzlicher Stipendien, bleibt ohne Effekt, wenn bestimmte Abiturientengruppen die Hochschule etwa aufgrund ihrer familiären Herkunft nicht für den richtigen Ort für die eigene Zukunftsgestaltung halten.

Ich hebe in meiner Dissertation aber auch hervor, dass individuelle Ziele und Entscheidungen und Aspirationen nur ein Faktor von vielen sind, die Armut und Ungleichheit erklären. In keinem Fall darf der hier vorgestellte Ansatz derart missinterpretiert werden, dass einzig oder maßgeblich das Individuum als verantwortlich für Armut, Ausgrenzung oder Benachteiligung gehalten wird. (Sozial) Psychologische und kognitive Prozesse, die durch diese Lebensbedingungen beeinflusst werden, können es aber zusätzlich erschweren, diese zu überwinden. Insofern halte ich es für lohnenswert, die Perspektive subjektiver Aspirationen in Bemühungen zur Minderung von Armut und Ungleichheiten einzubeziehen. Wie oben skizziert, wäre es wünschenswert, dass Abiturient*innen unabhängig von ihrer sozialen Herkunft die Möglichkeit eines Hochschulstudiums ernsthaft in Betracht ziehen und sich dann dafür oder dagegen entscheiden. Natürlich sollte dies aber nicht dazu führen, dass andere Politikmaßnahmen vergessen werden. Viele Weichen sind zum Zeitpunkt der Berufswahl bereits gestellt, denn Armut und Ungleichheiten verstetigen sich in allen Lebensmomenten und durch vielfältige Mechanismen. Individuelle Zielsetzungen und Aspirationen sind (nur) einer davon.

Quellen

- Autorengruppe Bildungsberichterstattung. 2016. Bildung in Deutschland 2016. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.
- Bowles, Samuel. 1998. "Endogenous Preferences: The Cultural Consequences of Markets and Other Economic Institutions". *Journal of Economic Literature* 36 (1): 75–111.
- Dalton, Patricio S., Sayantan Ghosal, and Anandi Mani. 2016. "Poverty and Aspirations Failure". *The Economic Journal* 126 (590): 165–188.
- Elster, Jon. 1983. *Sour Grapes: Studies in the Subversion of Rationality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- El-Mafaalani, Aladin. 2012. *BildungsaufsteigerInnen aus benachteiligten Milieus: Habitustransformation und soziale Mobilität bei Einheimischen und Türkeistämmigen*. Wiesbaden: Springer VS.
- Flechtner, Svenja. 2016. *Aspirations and the persistence of poverty and inequalities*. Doctoral Dissertation, Europa-Universität Flensburg.
- Flechtner, Svenja. 2017. "Should aspirations be a matter of policy concern?". *Journal of Human Development and Capabilities*. doi: 10.1080/19452829.2017.1364224.
- Genicot, Garance und Ray, Debraj. 2017. „Aspirations and Inequality“. *Econometrica* 85(2): 489-519.
- Roemer, John E. 1998. *Equality of opportunity*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sen, Amartya. 1985a. *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North-Holland.
- Sen, Amartya. 1985b. „Well-Being, Agency and Freedom: The Dewey Lectures 1984“. *The Journal of Philosophy* 82 (4): 169–221.
- Sen, Amartya. 1993. „Capability and Well-Being“, in: Amartya Sen und Martha Nussbaum (Hrsg.): *The Quality of Life*. Oxford: Clarendon Press, 30–53.

Laudatio für Svenja Flechtner

zur Verleihung des Egon-Matzner-Preises

Wolfgang Blaas

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

Egon Matzner, nach dem dieser Preis benannt ist, hat immer die Auffassung vertreten und diese in seinen Arbeiten sozusagen auch „gelebt“, dass wirtschaftliche Prozesse und Verhältnisse nur dann zu verstehen sind, wenn man die ökonomistisch verengte Sichtweise der Mainstream Ökonomie verläßt und die jeweils relevanten Erkenntnisse anderer Disziplinen, etwa der Soziologie oder der Psychologie, in die wissenschaftliche Erklärung miteinbezieht. Im Ausschreibungstext zum Egon-Matzner-Preis ist daher auch Interdisziplinarität eines der Kriterien für die Beurteilung der eingereichten Arbeiten.

Neben der ausgezeichneten theoretischen und empirischen Analyse ist es die Interdisziplinarität, die den Ausschlag für die Wahl von Flechtners Arbeit gegeben hat. Schon der Titel „Aspirations and the persistence of poverty and inequalities“ weist auf die hier untersuchten Verbindungen von Ökonomie mit sozialen und psychologischen Determinanten hin.

Dabei geht es primär um die Frage, ob es eine psychologische Armutsfalle gibt, die verhindert, dass Menschen aus Armut entkommen können. Kann es also sein, dass „aspirations“ – Aspirationen, individuelle Zielsetzungen – möglicherweise einen eigenständigen Beitrag zur Verfestigung von Armut leisten unabhängig von makroökonomischen Rahmenbedingungen?

Wenn das nachgewiesen werden kann, dann stellt sich auch die Frage nach den politischen Konsequenzen. Es wäre dann auch eine wichtige Aufgabe der Gesellschaft, z.B. Mädchen zu ermuntern, sich auch technische Ausbildungen zuzutrauen.

Die TU Wien tut das etwa mit dem seit 14 Jahren stattfindenden „Töchertag“, bei dem Wiener Schülerinnen an die TU eingeladen werden, sich Präsentationen der Arbeit einiger Institute anzusehen. Dieser Einladung folgen allerdings in der Regel nur 20 und 25 Schülerinnen, das sind gerade einmal 2 Promille der Wiener AHS-Oberstufen Schülerinnen. Vielleicht sind auch hier geringe „aspirations“ im Spiel.

Aber zurück zu Svenja Flechtner: sie wird uns einige Antworten auf Fragen wie diese in Ihrem Vortrag präsentieren. Svenja Flechtner arbeitet an der Europa-Universität Flensburg, sie ist dort wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Professur für Internationale und Institutionelle Ökonomie. Ihr Interesse an Fragen der Entwicklung, Armut, Ungleichheit wurde vielleicht schon sehr früh geweckt, sie konnte ja schon als Schülerin die Dominikanische Republik kennenlernen, in die sie später zu einem sechswöchigen Forschungsaufenthalt zurückkehrte und die dann auch in ihrer Diplomarbeit an der Universität Passau mit dem Titel „Institutionen und Entwicklung in Haiti und der Dominikanischen Republik“ ein Rolle gespielt hat. Auch in Ihren Lehrveranstaltungen, z.B. in Seminaren zur Regionalen Entwicklung in Lateinamerika oder zur Development Economics spiegelt sich dieses Interesse wider.

Die Frage einer psychologischen Armutsfalle stellt sich aber nicht nur in Entwicklungsländern. Auch in den reichen mitteleuropäischen Ländern gibt es Ungleichheit und Armut, daher können die Schlussfolgerungen ihrer Analyse auch für unsere Gesellschaften von Relevanz sein.

Darüber wird Svenja Flechtner aber jetzt gleich selbst sprechen.

Zuvor darf ich sie zu mir herausbitten, um den Egon-Matzner-Preis 2017 entgegen zu nehmen.

The authors

Wolfgang Blaas

Wolfgang Blaas is an economist and has retired from the Vienna University of Technology in 2012. He is currently giving courses on Economic Policy and International Economics at the University of Vienna.

wolfgang.blaas@tuwien.ac.at

Judith Clifton

Judith Clifton is Professor at the Faculty of Business and Economic Sciences, University of Cantabria. She is also Editor-in-Chief of Journal of Economic Policy Reform and serves on the editorial board of Utilities Policy, Cambridge Journal of Regions, Economy, Cambridge Elements in Public Policy, Policy & Society and so on. She has published dozens of papers in leading international journals including J. of European Public Policy, J. of Regulatory Economics, Regional Studies, and others. Her research interests lie in examining the origins, determinants and consequences of policy, both public and economic.

judith.clifton@unican.es

Svenja Flechtner

Svenja Flechtner is an economist. She is currently a Post-Doc research assistant at the Institute for Latin American Studies at Freie Universität Berlin. Her research focuses on questions of economic and human development in the context of socio-economic inequalities. She is also interested in interdisciplinary collaboration between economists and other social scientists.

svenja.flechtner@fu-berlin.de

Michael Getzner

Michael Getzner is professor of public finance and infrastructure economics and chair of the Department of Spatial Planning (TU Wien). His special interest lies in ecological economics, public finance, and infrastructure policy.

michael.getzner@tuwien.ac.at

Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald

Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald is researcher at the Austrian Federation of Limited-Profit Housing Associations, Department of Housing Economics and Research. She holds a PhD in Urban and Regional Planning. Her main research interests are comparative policy analyses and the socio-spatial dimensions of housing.

ggutheil@gbv.at

Lukas Haffert

Lukas Haffert is a comparative political economist. He is a senior researcher at the University of Zurich and currently John F. Kennedy Memorial Fellow at Harvard University's Center for European Studies. His research interests include the politics of fiscal policy and processes of institutional change.

haffert@ipz.uzh.ch

Ian Koetsier

Ian Koetsier is a PhD candidate at Utrecht University in the Netherlands. He is part of the chair Public Sector Economics. His dissertation focuses on implicit government obligations. The study he is presenting here, looks at the fiscal costs of large natural disasters and the development of these costs over time.

i.koetsier@uu.nl

Dieter Plehwe

Dieter Plehwe is a political scientist and senior fellow at the Berlin Social Science Center. He has held teaching positions at Yale University and the University of Vienna as well as visiting fellowships at the International Center for Advanced Studies at New York University and at the Harvard Center for European Studies.

He is a general editor of the Journal of Critical Policy Studies. His research interests are mainly in the field of comparative capitalism, neoliberalism studies and the history of economic ideas.

dieter.plehwe@wzb.eu

Wilfried Schönböck

Wilfried Schönböck studied economics at the University of Vienna. Ph. D. 1978. From 1985 until 2009 he was head of the Center of Public Finance and Infrastructure Policy at the Department of Spatial Planning, Vienna University of Technology. At present lecturer there. Focus points in research and publications: Public Finance and Infrastructure Economics, especially public budgets at different levels of the State; fiscal federalism; health, transport, water, waste disposal and environmental economics.

wilfried.schoenbaeck@tuwien.ac.at

Grazia Withalm

Grazia Withalm is a spatial planner and currently works as an university assistant at the Department of Spatial Planning at the TU Wien. Her research concentrates on nature conservation planning, protected areas and ecological economics.

grazia.withalm@tuwien.ac.at

