

# Marktreligiosität und der lange Weg in die große Krise

## Deregulierung, Privatisierung, Konkurrenzwahn, Finanzalchemie und ihre Folgen für Gesellschaft, Wirtschaft, öffentliche Güter und den Schienenverkehr

Stephan Schulmeister: Referat am „Wissenschaftsabend“ der 42. Tagung Moderne Schienenfahrzeuge am 9. September 2014 in Graz

### 1 Ein grober Überblick

Vor 40 Jahren war es noch selbstverständlich: Die Bereitstellung der Dienstleistungen der Daseinsvorsorge – Verkehrswesen, Wasser- und Energieversorgung, Nachrichtenwesen, Kanalisation und Abfallwirtschaft – und der Ausbau der dafür notwendigen Infrastruktur sind Aufgabe des Staats, also unseres Gemeinwesens. Neben einer solidarischen Absicherung gegen Grundrisiken wie Krankheit, Arbeitslosigkeit oder Armut im Alter durch Kranken-, Arbeitslosen- und Pensionsversicherung sowie der Förderung der Entfaltungschancen durch ein öffentliches Bildungswesen war die Daseinsvorsorge eine wesentliche Komponente des Europäischen Sozialmodells. Dies gilt insbesondere für seine konkrete Ausprägung in Gestalt der Sozialen Marktwirtschaft in Ländern wie Deutschland und Österreich.

In den ersten 30 Jahren der Nachkriegszeit herrschte somit eine klare „Arbeitsteilung“ zwischen Staat und Markt: Der Staat war zuständig für die Systeme der sozialen Sicherheit, für das Bildungswesen, die Daseinsvorsorge und die Verbesserung der Infrastruktur. Darüber hinaus waren das Erreichen und der Erhalt der Vollbeschäftigung oberstes Ziel einer aktiven Konjunkturpolitik. Die Marktwirtschaft war zuständig für die Produktion rein privater Güter und Dienstleistungen. Die Prozesse im „System Politik“ wurden durch Kooperation gesteuert, die Prozesse im „System Markt“ durch Konkurrenz.

Ziel des Europäischen Sozialmodells bzw. der Sozialen Marktwirtschaft war die Integration von Gegensätzen wie jenen zwischen Kooperation und Konkurrenz, zwischen Politik und Ökonomie, zwischen Staat und Markt, aber auch zwischen Unternehmen und Gewerkschaften (Sozialpartnerschaft). Zu diesem Zweck wurden die Anreizbedingungen so gesetzt, dass sich das Gewinnstreben – gewissermaßen die kapitalistische „Kernenergie“ – nur in der Realwirtschaft entfalten konnte: Bei festen Wechselkursen, stabilen Rohstoffpreisen, unter der Wachstumsrate liegenden Zinssätzen und „schlummernden“ Aktienbörsen war mit Finanzspekulation wenig zu holen, insbesondere im Vergleich zu den hohen Renditen von Realinvestitionen. Das theoretische Fundament dieser „realkapitalistischen Spielan-

ordnung“ war die keynesianische Theorie – das wichtigste Resultat der Aufarbeitung der Weltwirtschaftskrise.

Unter den Bedingungen dieser Spielanordnung waren Privatisierungen von Unternehmen der Daseinsvorsorge wie etwa Post oder Bahn kein Thema, eben so wenig die Vorstellung, man könne in diesen Bereichen die Effizienz durch mehr Konkurrenz nachhaltig verbessern, indem man etwa im Schienenverkehr die Erstellung und Wartung der Infrastruktur von ihrer Benützung organisatorisch trennt.

Genau diese Zielsetzungen prägen seit etwa 25 Jahren die Politik im Bereich der Daseinsvorsorge. Dies gilt insbesondere für die EU, deren Grundprinzip im gemeinsamen Markt, in den Marktfreiheiten und in der Konkurrenz besteht: Öffentliche Unternehmen wie Post oder Telekom sollen nach Möglichkeit privatisiert werden, Subventionen für öffentliche Unternehmen der Daseinsvorsorge – vom Nahverkehr bis zur Müllabfuhr – sind zu reduzieren, um private Anbieter nicht zu diskriminieren; wo natürliche Monopole durch Netzwerke wie Schienennetze oder Strom- und Gasleitungen bestehen, soll deren Benützung verschiedenen Anbietern offen stehen, um die Effizienz durch Konkurrenz zu verbessern.

All diese Forderungen beruhen nicht auf konkreten Erfahrungen und ihrer Evaluierung, sondern werden aus einer wirtschaftswissenschaftlichen Weltanschauung abgeleitet, welche „a priori“ davon ausgeht, dass Marktkonkurrenz das ökonomische Grundproblem „Was soll wie für wen produziert werden?“ besser löst als geplante Koordination, sei es unternehmensintern oder wirtschaftspolitisch. Der Wandel in den Empfehlungen zur Produktion der Dienstleistungen der Daseinsvorsorge, aber auch zur Vorsorge für Krankheit, Arbeitslosigkeit oder das Alter, und generell zum Verhältnis von Staat und Markt, ist daher eingebettet in den Wandel der wirtschaftswissenschaftlichen Weltanschauungen.

Wie sehr ökonomische Ideologien Einfluss nehmen auf die Bewältigung (scheinbar) rein organisationstechnischer Probleme wie „Sollen die Betreuung der Schieneninfrastruktur und ihre Nutzung durch ein (integriertes) Unternehmen oder getrennt erfolgen?“, ist Technikern oft nicht voll bewusst. Denn Techni-

ker bevorzugen einen problemorientierten „Denkstil“, der auf Basis konkreter Erfahrung nach neuen Lösungen sucht.

Im Gegensatz zu den Naturwissenschaften verändern wirtschaftswissenschaftliche Weltbilder ihr Objekt, die ökonomische Realität. Denn aus der jeweils dominierenden Theorie („Paradigma“) wird eine „Navigationskarte“ für die Politik abgeleitet mit klaren Handlungsanweisungen. Deren Umsetzung prägt die ökonomische und soziale Entwicklung nachhaltig:

- Dominiert ein (neo-)liberales Paradigma, wonach eine sich frei entfaltende Marktwirtschaft von sich aus zu einem Gleichgewicht bei Vollbeschäftigung strebt, so werden daraus folgende Empfehlungen für die Wirtschaftspolitik abgeleitet (wie in den vergangenen 25 Jahren, insbesondere in Europa): Deregulierung der Märkte, insbesondere der Finanz- und Arbeitsmärkte, Abbau des Sozialstaats, Privatisierung öffentlicher Unternehmen, insbesondere auch jener der Daseinsvorsorge. An der Dominanz einer solchen Theorie haben jene soziale Gruppen – vereinfacht ausgedrückt die Vermögenden – großes Interesse, welche dadurch einen starken Einfluss auf die ökonomischen Prozesse nehmen können (am Markt zählen die „Geldstimmen“) und welche ihre Steuerleistung gering halten wollen (sie brauchen keinen ausgebauten Sozialstaat).
- Eine ganz andere „Navigationskarte“ ergibt sich aus einem solchen Paradigma, wonach eine sich selbst überlassene Marktwirtschaft ausgeprägte Konjunkturschwankungen, Arbeitslosigkeit oder sogar hartnäckige Krisen (Depressionen) hervorbringt, insbesondere als Folge der Instabilität der Finanzmärkte (das jüngste Beispiel für ein solches Paradigma war der in den 1950er und 1960er Jahren dominierende Keynesianismus). Daraus resultieren Leitlinien, die den neoliberalen Rezepten genau entgegengesetzt sind: Regulierung der Finanzmärkte (aber auch der Arbeits- und Wohnungsmärkte), Stärkung der sozialen Sicherungssysteme, staatliche Bereitstellung der Dienstleistungen der Daseinsvorsorge, Verbesserung der Infrastruktur und eine aktive Konjunktur-, Beschäftigungs- und Wachstumspolitik. An der Dominanz eines solchen Paradigma hat besonders die „breite Masse“ der Arbeitnehmer großes Interesse.

Umgekehrt wirken die durch ein bestimmtes Paradigma geprägten Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft auf den Prozess der Ideologiebildung zurück. So wurde auf Basis der keynesianisch-realkapitalistischen Spielanordnung in Europa bereits um 1960 Vollbeschäftigung erreicht, in der Folge verlagerte sich gesellschaftliche Macht von den Unternehmern zu den Gewerkschaften, Streiks nahmen immer mehr zu, der Zeitgeist drehte nach links (insbesondere in den Medien und an den Universitäten), Sozialdemokraten übernahmen in Ländern wie Deutschland und Österreich die Regierung – all diese Prozesse bereiteten den Boden für einen Wechsel vom keynesianischen zum neoliberalen Paradigma.

Auf Grundlage dieser Weltanschauung etablierte sich die neoliberal-finanzkapitalistische Spielanordnung: Bei zunehmend deregulierten Finanzmärkten nahmen die Schwankungen von Wechselkursen, Rohstoffpreisen, Zinssätzen und Aktienkursen

immer mehr zu, das Gewinnstreben verlagerte sich von der Real- zur Finanzwirtschaft, das Wirtschaftswachstum sank von Jahrzehnt zu Jahrzehnt, Arbeitslosigkeit und Staatsverschuldung stiegen immer mehr. Mit der Finanzkrise 2008 und ihren Folgen beschleunigte sich der – unvermeidliche – Prozess der Selbsterstörung des Finanzkapitalismus. Die weitere Krisenvertiefung in der Talsohle des „langen Zyklus“ bereitet den Boden für einen neuerlichen Paradigmenwechsel.

Auf Grund der Wechselwirkungen zwischen wirtschaftlichen Theorien (und den daraus abgeleiteten „Navigationskarten“) und der wirtschaftlichen Realität sind Ökonomen in viel höherem Maß als andere Wissenschaftler dem Konflikt zwischen Erkenntnis und Interesse, zwischen Einsicht und Rechtfertigung ausgesetzt. Die vielleicht wichtigste Methode, diesem Konflikt auszuweichen oder ihn zu verleugnen, besteht darin, mathematische Modelle mit hohem Abstraktionsgrad zu konstruieren („idealistische Ökonomie“). Um deren Widerspruchsfreiheit zu gewährleisten, müssen wirklichkeitsfremde Annahmen gemacht werden: Die Akteure sind rein rationale, nutzenmaximierende Wesen, welche mit vollkommener Information ausgestattet sind, alle Märkte sind im Gleichgewicht bzw. kehren nach eine „Schock“ zum Gleichgewicht zurück, etc.

Diese, seit etwa 40 Jahren (wieder) zum Standard gewordenen Gleichgewichtsmodelle, können die ökonomische Dynamik in der Realität nicht einmal näherungsweise abbilden. Allerdings beeinflussen sie die Realität massiv. Denn aus diesen Modellen werden generalisierende Diagnosen und Therapien für die Wirtschaftspolitik abgeleitet („mehr privat, weniger Staat“, Deregulierung aller Märkte, egal, ob Güter-, Arbeits- oder Finanzmärkte, Arbeitslosigkeit ist durch Kürzung von Löhnen und Arbeitslosengeld zu bekämpfen, die Staatsverschuldung durch eine Sparpolitik, etc.). Solche Leitlinien vernachlässigen die spezifischen Produktionsbedingungen in den verschiedenen Teilbereichen der Gesamtwirtschaft. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Daseinsvorsorge im Allgemeinen und für den öffentlichen Schienenverkehr im Speziellen.

Wirtschaftswissenschaftliche Modelle, welche – ausgehend von der empirischen Evidenz und somit auf primär induktivem Weg – den Prozess der wirtschaftlichen Entwicklung und das Entstehen gravierender Probleme wie ökonomischer Depressionen und der damit verbundenen Massenarbeitslosigkeit konkret zu erklären versuchen, gewinnen erst in bzw. nach schweren Wirtschaftskrisen an Einfluss. Denn die auf der „idealistischen Ökonomie“ basierende Navigationskarte führt immer tiefer in die Krise, also muss man nach neuen Wegen suchen. Ein Beispiel für ein Modell der „realistischen Ökonomie“ stellt die keynesianische Theorie dar, welche eine konkrete Erklärung der Weltwirtschaftskrise entwickelte.

Derzeit nimmt der Zweifel an der Relevanz der neoliberalen Theorie immer mehr zu, nicht zuletzt als Folge der Finanzkrise sowie der in Europa weiter steigenden Arbeitslosigkeit und Staatsverschuldung – allerdings scheint die Krise noch nicht schwer genug, um ein grundlegendes Umdenken in den Wirtschaftswissenschaften herbeizuführen.

Im Folgenden möchte ich diese Zusammenhänge am Beispiel der Dienstleistungen der Daseinsvorsorge, insbesondere des öffentlichen Schienenverkehrs, deutlich machen. Zunächst werde ich die spezifischen Produktionsbedingungen in diesem Bereich sowie die sozialpolitischen Aspekte der Daseinsvorsorge rekapitulieren und die Unterschiede zur Produktion „reiner“ privater Güter herausarbeiten. Daraus ergibt sich, dass die generellen Empfehlungen der neoliberalen Navigationskarte für die Daseinsvorsorge im Allgemeinen und den Schienenverkehr im Besonderen nicht oder nur sehr eingeschränkt gelten können.

Der Einfluss dieser Empfehlungen (Deregulieren, Privatisieren, organisatorische Trennung von Infrastruktur und ihrer Benützung) ist in den vergangenen 25 Jahren dennoch enorm gestiegen. Hauptgrund dafür ist die Tatsache, dass diese Empfehlungen in das gesamte neoliberale Weltbild eingebettet sind. Seine Renaissance erkläre ich aus dem langfristigen Entwicklungszyklus von Wirtschaft und Gesellschaft, also aus der Abfolge von „realistischen“ und „idealistischen“ Paradigmata der Wirtschaftswissenschaften, den daraus abgeleiteten Navigationskarten der Politik und damit aus der Abfolge von Prosperität und Krise. Eine Skizze dieser Zusammenhänge bringe ich im abschließenden Teil dieses Essays.

## 2 Produktionsbedingungen in der Daseinsvorsorge und ihre sozialpolitischen Ziele

Auf Grund der spezifischen Produktionsbedingungen in der Daseinsvorsorge und des Ziels einer umfassenden und leistbaren Versorgung weisen diese Dienstleistungen eine Reihe von Merkmalen auf, welche sie von der Produktion „rein privater“ Güter und Dienstleistungen unterscheiden. Im Bereich der Daseinsvorsorge ist daher in jedem Fall – egal ob die Bereitstellung durch private oder öffentliche Unternehmen erfolgt – ein stärkerer Einfluss des Staates sicherzustellen als bei privaten Gütern:

- Merkmal 1: Die für die Erstellung der meisten Versorgungsleistungen nötigen Netze (Schienen, Strom-, Telefon- und Wasserleitungen) – ihre Infrastruktur – geben dem Betreiber ein „natürliches Monopol“, die effizienzsteigernde Wirkung von Marktkonkurrenz kann sich deshalb nicht oder nur sehr eingeschränkt entfalten. Wo es technisch möglich ist, mehrere Netze zu errichten, wie etwa im Mobilfunk, ist Ressourcenverschwendung die Folge (siehe die Ausstattung Österreichs mit Handymasten). Ähnliches gilt für Postzustellung oder Müllabfuhr (es werden unnötig viele Kilometer zurückgelegt, wenn mehrere Unternehmen die gleichen Dienste in Konkurrenz erbringen).
- Merkmal 2: Die Erstellung der flächendeckenden Netzwerke und die Vernetzung der einzelnen Dienstleistungen – etwa die Abstimmung der Fahrpläne – können ausschließlich durch umfassende und daher zentrale Planung erfolgen, im Gegensatz zu privaten Gütern, bei denen die Koordination durch Preissignale erfolgt, also durch dezentrale Marktkonkurrenz.
- Merkmal 3: Die Erstellung der Infrastruktur und der Dienstleistungen stellt gewissermaßen eine „Gesamtkomposition“ dar, sie erfolgt am effizientesten durch ein umfassendes, horizontal (regional) und vertikal (Netze und ihre Benützung, Personen- und Güterverkehr im Fall der Bahn) integriertes Unternehmen. Dies setzt allerdings voraus, dass die Regulierungsinstanz ein Ausnutzen der Monopolstellung („rent seeking“) durch das Unternehmen verhindert.
- Merkmal 4: Die Amortisationszeiten der Investitionen in die Infrastruktur sind extrem lang, die realisierbaren Renditen gering (es sei denn, der private Betreiber kann seine Monopolstellung ausnützen). Privatunternehmen investieren deshalb nur unzureichend in die von ihnen betriebenen Netze.
- Merkmal 5: Investitionen in die Infrastruktur verbessern die Produktions- und Konsumbedingungen, ohne dass die begünstigten Unternehmen bzw. Haushalte dafür ein angemessenes Entgelt leisten. Auch wegen dieser positiven „externen Effekte“ würden private Betreiber weniger in die Infrastruktur investieren als gesamtwirtschaftlich optimal ist.
- Merkmal 6: Ein weiterer positiver „externer Effekt“ betrifft die Umwelt, insbesondere im Hinblick auf Verkehrsdienstleistungen. Die Umwelt wird durch den Schienenverkehr wesentlich weniger belastet als durch den Personen- und Güterverkehr auf der Straße. Selbst nach neoliberaler Wirtschaftstheorie kann die Preisbildung auf Märkten keine umfassende „Kostenwahrheit“ gewährleisten.
- Merkmal 7: Die Versorgung mit Wasser, Energie, Kommunikations- und Verkehrsmöglichkeiten befriedigt Grundbedürfnisse und ermöglicht so dem Einzelnen die Teilhabe am Leben der Gesellschaft. Die Bereitstellung der entsprechenden Versorgungsdienstleistungen für alle BürgerInnen zu erschwinglichen Preisen ist deshalb ein eigenständiges sozialpolitisches Ziel. Sie ist deshalb auch dann zu gewährleisten, wenn es sich für ein privates Unternehmen nicht „rechnet“.
- Merkmal 8: Diese Versorgungsnetze sowie die sonstige Infrastruktur sind für Zusammenhalt und „Funktionieren“ einer Gesellschaft von fundamentaler Bedeutung. Dies ist der wichtigste politische Grund, warum Einrichtungen der Infrastruktur ins Eigentum des Staates bzw. öffentlicher Unternehmen genommen wurden.

Ich möchte nun die wichtigsten Empfehlungen der neoliberalen Ökonomen zur „Reform“ der Daseinsvorsorge rekapitulieren und zeigen, welche spezifischen Produktionsbedingungen dieser Dienstleistungen diese Empfehlungen vernachlässigen.

Beginnen wir mit jenen Bereichen, in denen die zur Produktion nötigen Netzwerke dem Betreiber ein „reines“ natürliches Monopol geben, weil der Aufbau paralleler Netzwerke sinnlos ist (Schienen-, Strom-, Gas- und Wasserleitungsnetze). Zwei Empfehlungen sind zu unterscheiden, Totalprivatisierung und Trennung des Betriebs der Netze/Infrastruktur von ihrer Benützung.

Im Falle einer Totalprivatisierung würde statt eines öffentlichen Unternehmens ein privates Unternehmen eine Monopolstellung innehaben. Um ein Ausnutzen dieser Position („rent-seeking“) zu verhindern, muss eine staatliche Behörde alle wichtigen Parameter regulieren, welche unter Konkurrenzbedingungen vom Unternehmen gesteuert werden wie Tarife, Löhne, etc. Deshalb ist es einfacher und effizienter, wenn ein gemeinwirtschaftliches Unternehmen im Staatseigentum diese Aufgabe wahrnimmt. Anders ausgedrückt: Lediglich ein staatliches in ein privates Monopol zu verwandeln, vernachlässigt nahezu alle Merkma-

le, durch die sich die Produktion im Bereich der Daseinsvorsorge von jener „rein“ privater Dienstleistungen unterscheidet.

Nicht zuletzt aus diesem Grund bevorzugt die (neoliberale) Politik, insbesondere die der EU, die zweite Option: Betrieb und Ausbau der Netzinfrastruktur sollen von deren Benutzung getrennt werden. Die erstgenannte Funktion wird von einem öffentlichen oder privaten Unternehmen als natürlicher Monopolist wahrgenommen, die zweite Funktion durch mehrere, miteinander konkurrierende – öffentliche und private – Unternehmen.

Im Fall des (Personen)Schienenverkehrs kann durch den Wettbewerb die Qualität des Service verbessert werden, auch können die Anbieter via Preiskonkurrenz zu größerer Effizienz veranlasst werden. Allerdings ergibt sich folgendes Problem: Das Privatunternehmen wird nur solche Strecken (abschnitte) befahren, die Gewinn versprechen. Auf diesen „Filetstrecken“ nimmt es dem öffentlichen Unternehmen Umsätze weg, mit denen dieses das Befahren unrentabler Strecken – dazu ist das öffentliche Unternehmen wegen seines Versorgungsauftrags (Merkmal 7) genötigt – teilweise mitfinanziert. Werden regionale Teilnetze von unterschiedlichen Gesellschaften befahren (Gebietsmonopole), so ist die überregionale Koordination (z. B.: Erstellung optimaler Fahrpläne) schwieriger, als wenn nur ein Unternehmen in allen Regionen tätig ist.

Bei den Energienetzwerken stellt sich dieses Problem nicht, gleichzeitig sind die entsprechenden Leistungen homogen, so dass sich im Prinzip Preiskonkurrenz entfalten kann. Im Fall der Wasserversorgung ist dies wiederum nicht der Fall – es ist technisch unmöglich, durch das gleiche Netz Wasser verschiedener Anbieter an unterschiedliche Nachfrager zu leiten (dieses triviale Beispiel zeigt, dass die Eigenschaften der Dienstleistungen und die Bedingungen ihrer Produktion im Bereich der Daseinsvorsorge sehr unterschiedlich sind, sodass man ihre Erstellung nicht nach generellen Leitlinien „über den Kamm scheren“ kann).

Generell besteht bei „echten“ natürlichen Monopolen die Gefahr, dass die Investitionen in die Infrastruktur vernachlässigt werden, insbesondere dann, wenn der Betreiber ein privates und daher gewinnorientiertes Unternehmen ist.

Nun zu jenen Bereichen der Daseinsvorsorge, in denen der Aufbau paralleler Netze „im Prinzip“ möglich ist wie im Mobilfunk (jeder Anbieter erstellt ein eigenes Netz von Handymasten), bei Zustelldienstleistungen (Post- und Paketzustellung) sowie bei Entsorgungsdienstleistungen (Müllabfuhr) – in den beiden letztgenannten Fällen besteht das Netzwerk in der Gesamtheit der Wegestrecken der jeweiligen Anbieter. In all diesen Fällen wird der – mögliche – Effizienzgewinn durch Konkurrenz durch erhebliche Effizienzverluste in Gestalt einer Ressourcenvergeudung erkaufte.

So ist im Fall des Mobilfunks die Erstellung und gemeinsame Nutzung eines Netzes von Handymasten wesentlich billiger (und umweltfreundlicher) als der Aufbau von Parallelnetzwerken. Im Fall von Zustell- und Entsorgungsnetzen mehrerer Anbieter werden von deren Beschäftigten viele „leere“ Kilome-

ter zurückgelegt. Um die daraus resultierenden Zusatzkosten einzudämmen, werden in der Regel die Löhne der Beschäftigten gedrückt.

Fazit: Auf Grund der spezifischen Produktionsbedingungen im Bereich der Daseinsvorsorge und ihrer unterschiedlichen Ausprägung in den Teilbereichen können die neoliberalen Leitlinien („Mehr privat, weniger Staat“, „Mehr Wettbewerb, weniger Planung“) nicht auf die Daseinsvorsorge übertragen werden. Der Hauptgrund dafür liegt in der Bedeutung von Netzwerken in der Daseinsvorsorge, deren Erstellung und Nutzung nur durch Planung und Koordination erfolgen kann, nicht aber durch Konkurrenz.

Eine gesamtwirtschaftlich und sozial optimale Erstellung dieser Dienstleistungen wird daher in vielen Fällen besser durch ein öffentliches Unternehmen erreicht werden können als durch ein privates Unternehmen bzw. durch mehrere private und öffentliche Unternehmen, welche auf einem bestehenden Netz konkurrieren oder welche eigene Netze aufbauen. Diese Schlussfolgerung dürfte in besonderem Maß für den Schienenverkehr gelten (insbesondere den Personenverkehr).

Ich bin kein Experte auf dem Gebiet des Eisenbahnwesens und kenne daher die Literatur nicht, welche die Erfahrungen mit Privatisierungen in diesem Bereich evaluieren, doch sprechen einige simple Beobachtungen und Erfahrungen für dieses Fazit:

- Die Versorgungsdichte, der Komfort und die Geschwindigkeit der fast ausschließlich von öffentlichen Unternehmen geführten Züge ist in Europa jener in den USA, wo Privatbahnen dominieren, überlegen (man vergleiche eine Fahrt von New York nach Washington D.C. oder Boston mit einer solchen von Hamburg nach Berlin, Paris nach Marseille oder von Mailand nach Rom).
- Seit der Schaffung von Eisenbahnen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts haben sich Privatbahnen in großem Stil nur in Phasen wirtschaftlicher Prosperität halten können wie in der ersten Gründerzeit (bis zum Börsenkrach 1873) – danach gingen die meisten Privatbahnen bankrott, nicht zuletzt wegen der hohen Finanzierungskosten, die wiederum Folge der Bedeutung der Schieneninfrastruktur sind.
- Auch aus diesem Grund, aber insbesondere wegen der Dominanz des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft (sie hat dem Staat wesentlich größere Bedeutung zugesprochen als die neoliberale Navigationskarte der vergangenen Jahrzehnte) hat die Politik in Europa in der ersten Hälfte der Nachkriegszeit keine Privatisierung der Bahn in Erwägung gezogen. Erst unter dem Einfluss der neoliberalen Ideologie wurde dies insbesondere in Großbritannien versucht, mit mehr als zweifelhaftem Erfolg.

Aus den obigen Überlegungen folgt: Stetige Verbesserungen im Hinblick auf Technologie, Servicequalität und Effizienz sind auch und gerade im Bereich der Daseinsvorsorge nötig – insbesondere wegen der (Quasi-)Monopolstellung der Betreiber –, doch kann dies nicht/kaum durch Marktkonkurrenz erreicht werden, sondern durch andere Instrumente wie höhere Transparenz, internes und externes Controlling, „best-practice“-Ver-

gleichen, systematische Kundenbefragungen und sonstige, in der Unternehmensführung erfolgreiche Strategien.

Die unterschiedlichen Empfehlungen zur Erstellung der Dienstleistungen der Daseinsvorsorge in der ersten und zweiten Hälfte der Nachkriegszeit sind das Ergebnis des Wechsels von der realistisch-keynesianischen Weltanschauung/Navigationskarte der 1950er und 1960er Jahre zur idealistisch-neoliberalen Weltanschauung, welche die Politik in der EU seit Anfang der 1990er Jahre prägt. Die Ursachen dieses Wechsels und seine Folgen möchte ich im nächsten Abschnitt skizzieren.

### 3 Der „lange Zyklus“ als Abfolge von Real- und Finanzkapitalismus

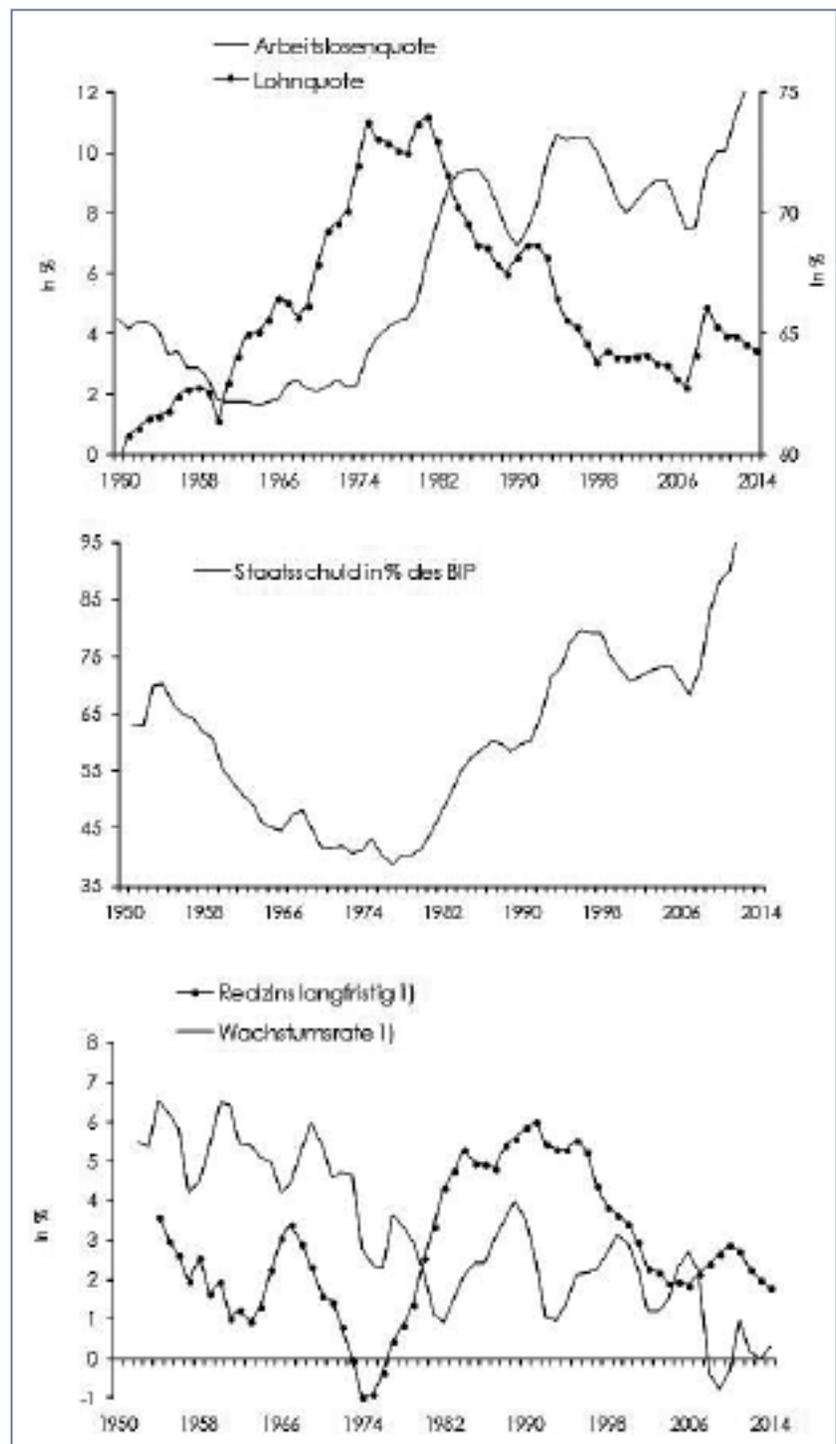
Der wichtigste Grund, warum sich der Börsenkrach 1929 zu einer globalen Depression entwickelte, bestand in der Dominanz der (neo) liberalen Wirtschaftstheorie und den daraus abgeleiteten Empfehlungen: Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch Senkung von Löhnen und Arbeitslosengeld sowie die Konsolidierung der Staatsfinanzen durch eine Sparpolitik verursachten eine „Schrumpfungsspirale“ von Nachfrage und Produktion. Diese wurde durch protektionistische Maßnahmen, also durch eine Sparpolitik auf Kosten des jeweiligen Auslands, verstärkt.

Die Folgen dieser Politik waren so verheerend, dass das Lernen aus der Krise gründlich ausfiel. Keynes entwickelte eine neue Theorie, welche den systemischen Charakter des Wirtschaftens ins Zentrum stellt. Die Entwicklung der Gesamtwirtschaft muss aus der Interaktion ihrer Sektoren begriffen werden. Soll etwa der Budgetsaldo des Staates ausgeglichen sein, dann muss der Unternehmenssektor den Überschuss der Haushalte (ihr Sparen) in Form von Investitionskrediten übernehmen. Schließlich müssen die Finanzmärkte strikt reguliert und das Gewinnstreben (so) auf realwirtschaftliche Aktivitäten gelenkt werden.

Auf Basis dieser Weltanschauung wurde in den 1950er und 1960er Jahren die „realkapitalistische“ Wirtschaftsordnung entwickelt: Der Staat spielte eine aktive Rolle in der Konjunktur-, Wachstums-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik, man strebte nach einem „Mix“ aus Markt und Staat („Soziale Marktwirtschaft“), Unternehmer(vertreter) und Gewerkschaften arbeiteten eng zusammen („Rheinischer Kapitalismus“), die Gütermärkte wurden schrittweise liberalisiert, die Finanzmärkte blieben reguliert, der Zinssatz wurde von den Notenbanken unter der Wachstumsrate gehalten (Bild 1), die

Wechselkurse und Rohstoffpreise waren stabil (Bild 2), die Aktienmärkte dämmerten vor sich hin.

Unter diesen Bedingungen konnte sich das Gewinnstreben nur in der Realwirtschaft entfalten, „Wirtschaftswunder“ fand statt: Schon Anfang der 1960er Jahre erreichte man in Deutschland absolute Vollbeschäftigung (Bild 1) bei stabilem Preisniveau. Die Staatsschuldenquote sank 20 Jahre lang (Bild 1), obwohl der Sozialstaat massiv ausgebaut wurde (die Defizite der Unternehmen zwecks Investitionsfinanzierung waren so hoch, dass der Staatshaushalt ausgeglichen war – Bild 4).



1 Bild 1: Entwicklungstendenzen in Westeuropa  
1) Gleitender 3-Jahresdurchschnitt (Quelle: OECD, Eurostat, WIFO)

Mit bewundernswerter Energie und Ausdauer bereiteten in dieser Phase die (damaligen) „Außenseiter“ Friedman und Hayek die neoliberale Gegenoffensive vor. Hauptangriffspunkte waren die Regulierung der Finanzmärkte, insbesondere das System fester Wechselkurse, und die Schädlichkeit von Vollbeschäftigungspolitik („Philipskurven-Debatte“).

Ende der 1960er Jahre setzt die neoliberale Gegenoffensive ein, paradoxerweise gefördert durch den Erfolg des „Realkapitalismus“: Bei Vollbeschäftigung nahmen die Streiks zu, die Lohnquote stieg massiv, die Gewerkschaften forderten (noch) mehr Mitbestimmung, „links“ wurde schick unter Intellektuellen (1968 etc.), die Sozialdemokratie bekam Aufwind und 1970 begann die Umweltbewegung den Kapitalismus aus ökologischer Sicht in Frage zu stellen („Club of Rome“). All dies verstörte die Unternehmer(vertreter). Sie werden wieder empfänglich für die Forderungen der neoliberalen Ökonomen, Gewerkschaften und Sozialstaat konsequent zu schwächen.

Zur Legitimation des Interesses an einer Schwächung des Sozialstaats und einer Disziplinierung der Gewerkschaften konstruieren Friedman und seine „Chicago boys“ drei Theorien:

- Da die Akteure auf Finanzmärkten rational agieren, kann es keine destabilisierende Spekulation geben, diese Märkte müssen daher vollständig de-reguliert werden, insbesondere das System fester Wechselkurse gehört weg.
- Eine aktive Wirtschaftspolitik ist hingegen schädlich und muss daher an Regeln gebunden werden. Das einzige Ziel der Politik ist die Stabilität von Geldwert und Staatsfinanzen. Für die Staatsschuld gilt: „Der Schuldner ist schuld“.
- Insbesondere eine Vollbeschäftigungspolitik ist sinnlos, ja sogar schädlich. Denn es gäbe eine „natürliche Arbeitslosenquote“. Versucht die Politik, die Arbeitslosigkeit unter dieses Niveau zu drücken, würde die Inflation steigen.

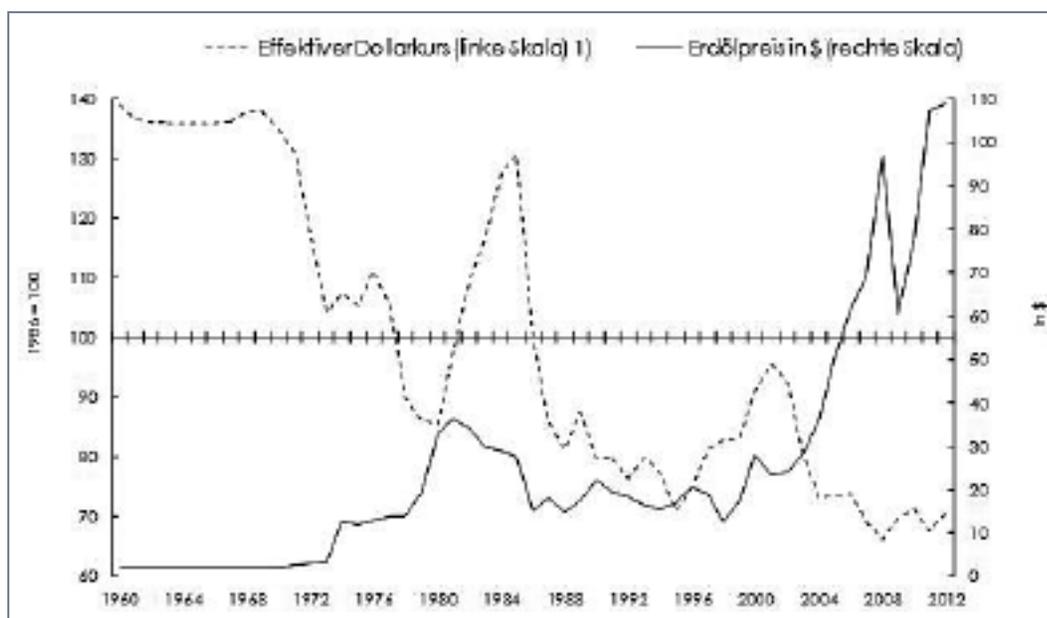
Das neoliberale Programm wird in Etappen umgesetzt. Die Aufgabe fester Wechselkurse führt zu zwei Dollarentwertungen und zwei Ölpreisschocks (*Bild 2*) und verursachte zwei Rezessionen (*Bild 1*). Den – von ihnen selbst mitverursachten – gleichzeitigen Anstieg von Inflation und Arbeitslosigkeit „verwerten“ die Monetaristen als Widerlegung des Keynesianismus.

Anfang der 1980er Jahre erhöhen die Notenbanken das Zinsniveau zwecks Inflationsbekämpfung so sehr, dass es in der EU seither permanent über der Wachstumsrate liegt (*Bild 1*). Gleichzeitig wird das neoliberale Programm einer De-Regulierung der Finanzmärkte fortgesetzt, die Schaffung unzähliger Finanzderivate erleichtern die Spekulation; Wechselkurse, Rohstoffpreise, Aktienkurse und Zinssätze schwanken immer mehr.

Unter diesen „finanzkapitalistischen“ Anreizbedingungen verlagern die Unternehmen ihr Gewinnstreben von der Real- zur Finanzwirtschaft. Sie reduzieren ihre Realinvestitionen – und damit ihr Finanzierungsdefizit – das Wirtschaftswachstum sinkt, die Arbeitslosigkeit steigt und damit auch das Staatsdefizit. Bei positivem Zins-Wachstums-Differential steigt die Staatsschuldenquote immer mehr (*Bilder 1 und 4*).

Ende der 1980er Jahre ist der Übergang vom Real- zum Finanzkapitalismus abgeschlossen. Die Politik in der EU ist nicht mehr in der Lage, die systemischen Ursachen der „Zwillingsprobleme“ Arbeitslosigkeit und Staatsverschuldung zu erkennen (*Bild 7*), aus der neoliberalen Navigationskarte leitet sie die nötigen Symptomkuren ab: Regelbindung der Fiskal- und Geldpolitik (Maastricht-Kriterien, Statut der EZB) sowie weitere De-Regulierung der Finanz- und Arbeitsmärkte.

Die realwirtschaftliche Performance in der EU verschlechtert sich weiter, gleichzeitig boomen die Finanzmärkte (*Bild 3*). Das „Lassen Sie Ihr Geld arbeiten“ durchzieht alle Bereiche, von der (partiellen) Umstellung auf eine kapitalgedeckte Altersvorsorge bis zur Ausbreitung der Derivatspekulation von Amateuren.



**Bild 2: Dollarkurs und Erdölpreis**  
1) Gegenüber DM, Franc, Pfund, Yen (Quelle: OECD, IMF)

Ein einziges Großprojekt der EU widersetzt sich dem neoliberalen Zeitgeist: Die Schaffung des Euro. Allerdings ist das Projekt in sich widersprüchlich: Der Zusammenhalt der Währungsunion soll durch das neoliberale Konzept einer Regelbindung der Politik gewährleistet werden.

Der Aktiencrash 2000 bis 2003 stellt das erste „Vorbeben“ eines Zusammenbruchs des Finanzkapitalismus dar. Danach erfolgt seine finale Hochblüte: Drei Booms lassen Aktien-, Immobilien-

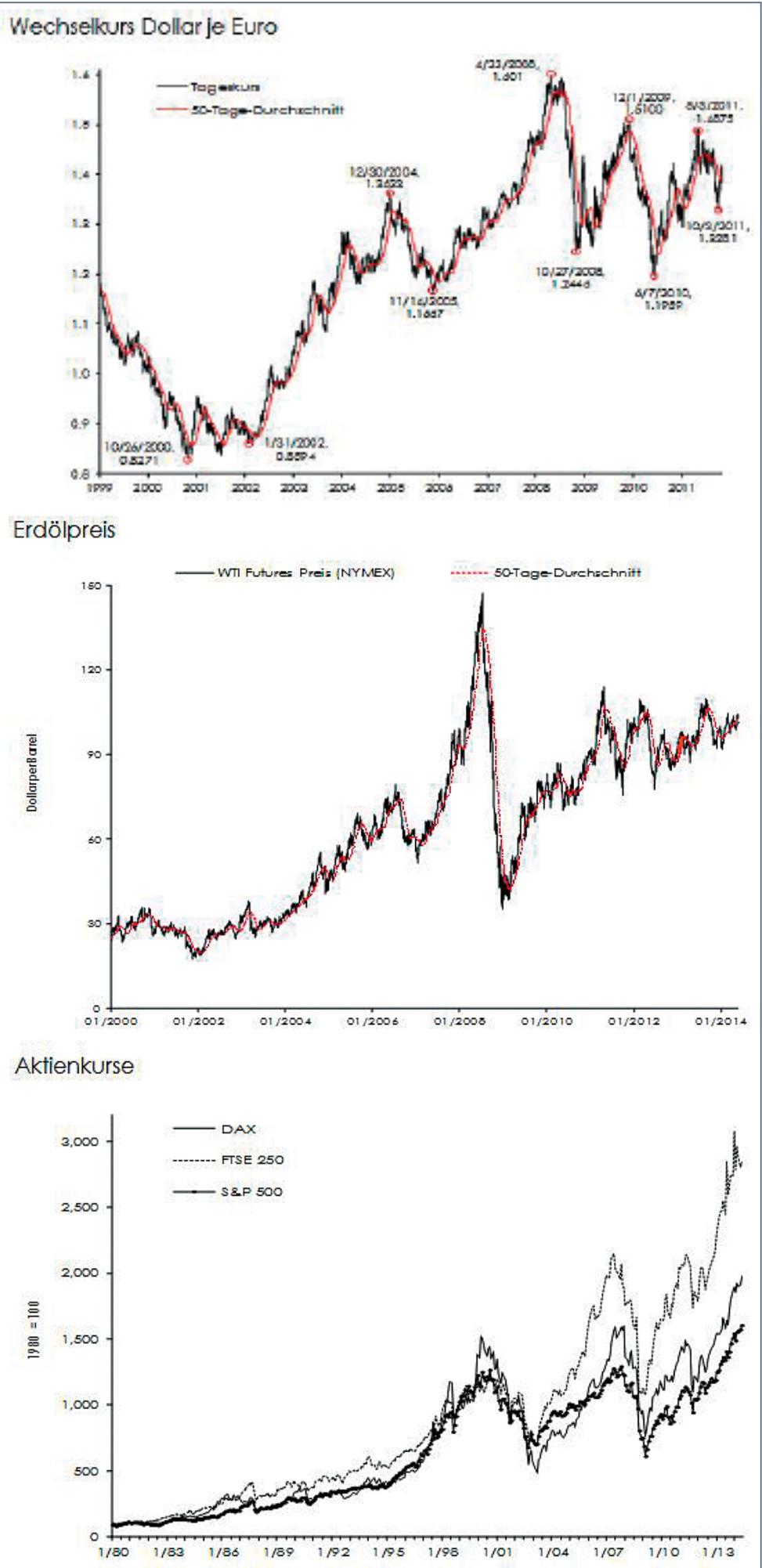
und Rohstoffvermögen bis 2007 dramatisch steigen, auf die drei Bullenmärkte folgen drei Bärenmärkte (Bild 3). Erstmals seit 1929 sinken die drei wichtigsten Vermögensarten gleichzeitig (Bild 6).

Mit der durch die massive Vermögensentwertung ausgelösten Finanz- und Wirtschaftskrise tritt das System in die Phase seiner langsamen Selbstaflösung ein. Zwar aktivieren die Eliten in der Schockphase nach der Lehman-Pleite ihr Langzeitgedächtnis und glauben, mit Banken- und Konjunkturpaketen ganz anders zu handeln als ihre Vorgänger Anfang der 1930er Jahre. Da sie aber die systemischen Ursachen der Krise – die finanzkapitalistische Spielanlage auf Basis der neoliberalen Navigationskarte – nicht begreifen, bleiben sie unangetastet.

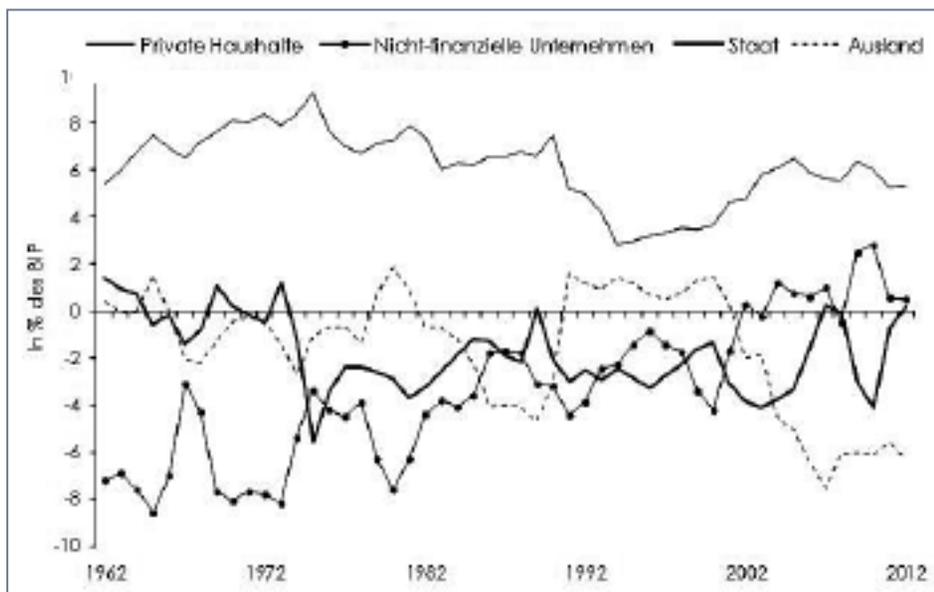
So dürfen die Finanzalchemisten mit der Spekulation gegen souveräne Staaten ihr „Repertoire“ sogar ausweiten: Die Zinsen steigen von Griechenland über Irland bis Italien drastisch an, die Politik weist nicht die Spekulanten in die Schranken, sondern sich selbst. Die Sparpolitik vertiefte die Krise weiter und damit auch die wirtschaftliche Spaltung Europas.

Mit dem EU-Fiskalpakt vollenden die Eliten unter deutscher Führung das neoliberale Programm:

- Die „Finanzalchemie“ bleibt unangetastet, die Politik versucht vielmehr, sich das Wohlwollen „der Märkte“ durch Sparen zu erkaufen („Wir müssen uns den Märkten unterwerfen, damit wir nicht von den Märkten beherrscht werden.“). Aus dem „Primat der Politik“ wird der „Primat des Markts“, die deutsche Kanzlerin schuf daher den Begriff der „marktkonformen Demokratie“.



! Bild 3: Die manisch-depressiven Preisschwankungen auf Finanzmärkten (Quelle: Federal Reserve System, WIFO)



**Bild 4: Gesamtwirtschaftliche Finanzierungssalden in Deutschland**  
 (Quelle: Deutsche Bundesbank (Die Werte für die nicht-finanziellen Kapitalgesellschaften und den Staat im Jahr 1995 wurden um den Sondereffekt der Auflösung der Treuhandanstalt bereinigt; und 2000 um den Sondereffekt der UMTS-Lizenzen bereinigt))

- Die neue Zielgröße des Fiskalpakts ist das „strukturelle Defizit“. Dieses wird mit Hilfe des neoliberalen Konzepts der „natürlichen Arbeitslosenquote“ geschätzt.
- Durch das Schätzverfahren des „strukturellen Defizits“ geht ein Großteil der Budgethoheit de facto auf die neoliberale Ökonomen der EU-Kommission über. Eine wirtschaftspolitische Bekämpfung künftiger Krisen wird durch die Verschärfung der Regelbindung unmöglich gemacht.
- Langfristig wird der Fiskalpakt Wirtschaft und Sozialstaat strangulieren: In jeder (Finanz)Krise steigt das Budgetdefizit. Mit dem Rückgang des (tatsächlichen) BIP wird auch der Potentialoutput niedriger eingeschätzt. Damit wird ein Teil des gestiegenen Defizits zu einem „strukturellen“ umdefiniert, das „Strukturmaßnahmen“ erfordert, insbesondere die Kürzung von Sozialleistungen.

Milton Friedman hätte sich nicht träumen lassen, dass alle seine Hauptforderungen von 25 europäischen Regierungschefs – in Sonntagsreden Verfechter des Europäischen Sozialmodells – in einem Regelwerk zusammengefasst und beschlossen werden.

Der Verlust an Orientierung und Identität auf Seiten der europäischen Eliten wird die Wirtschaft in eine Depression ableiten lassen, verbunden mit zunehmenden Spannungen zwischen dem „Lehrmeister Deutschland“ sowie seinen „Satelliten“ und der Mehrzahl der EU-Länder. Einerseits wird die Krise milder ausfallen als in der 1930er Jahren, in erster Linie weil der – nicht zuletzt auf Grund der Weltwirtschaftskrise – ausgebaute Sozialstaat einen dramatischen Einbruch der Wirtschaft verhindern wird; andererseits dürfte die Krise länger dauern,

weil nach mehr als 30 Jahren einer Dominanz der idealistisch-neoliberalen Weltanschauung in Wissenschaft, Medien und Politik die Fähigkeit der Eliten beschränkt ist, aus den Fehlern ihrer Politik zu lernen.

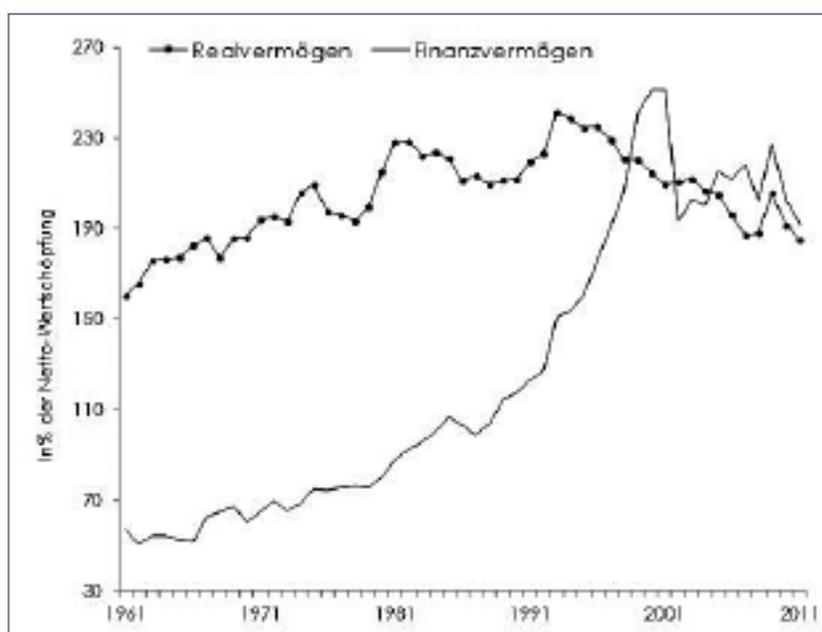
Die gegenwärtige Krise Europas stellt eine ökonomische und soziale Depression dar. Damit ist eine Konstellation gemeint, in der die Märkte von sich aus keinen „selbsttragenden“ Aufschwung generieren können, sodass das System auf nachhaltige Impulse/Hilfe von außen angewiesen ist (wie bei einer individuellen Depression) – genau diese Impulse werden aber durch den Fiskalpakt unmöglich gemacht.

Wie also kommen wir aus dieser Krise wieder raus?

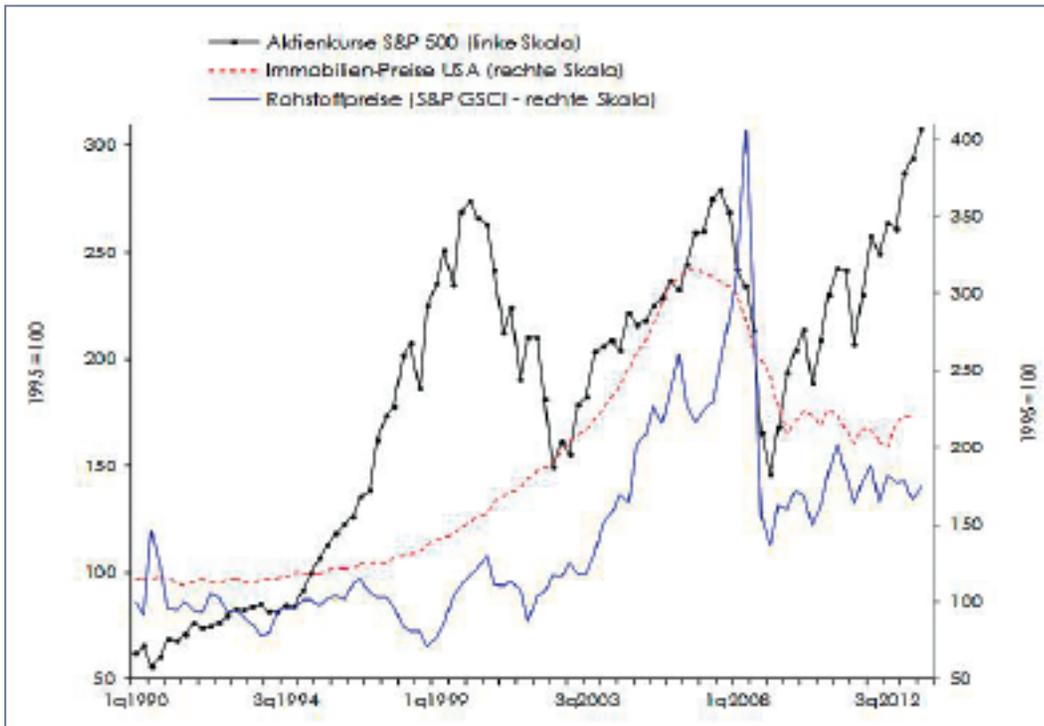
#### 4 Ein „New Deal“ für Europa

Die neoliberale Navigationskarte selbst stellt die Hauptursache der großen Krise dar. Das können die Eliten aber nicht wahrnehmen (Ärzte, die Krankheiten verursachen, werden das als letzte begreifen). Allein schon aus moralischen Gründen: Dann wären ja viele Universitätsprofessoren, Journalisten, PolitikerInnen als Teil der „Herde“ schuld am Unglück von Millionen Menschen. Ein gründliches Lernen aus der Krise findet daher nicht statt.

Voraussetzung dafür ist ein weiterer „Krisenschub“: Eine neuerliche Entwertung der Aktien und damit des Pensionskapitals und der Finanzinvestitionen von Unternehmen und Haushalten



**Bild 5: Langfristige Entwicklung der Kapitalbildung der nicht-finanziellen Unternehmen in Deutschland**  
 (Quelle: Deutsche Bundesbank, destatis, WIFO)



**Bild 6: Dynamik der „asset prices“**  
 (Quelle: Yahoo Finance (<http://de.finance.yahoo.com/m8>). <http://www.standardandpoors.com/indices/sp-case-shiller-home-price-indices/en/us/?indexId=spusa-cashpidff-p-us---->)

sen zum Ziel hat (statt zum x-ten Mal „Struktur-reformen“ einzufordern). Ein moderner New Deal für Europa müsste zusätzlich die Verbesserung der Umwelt und die Stärkung des europäischen Zusammenhalts zu Hauptzielen erklären.

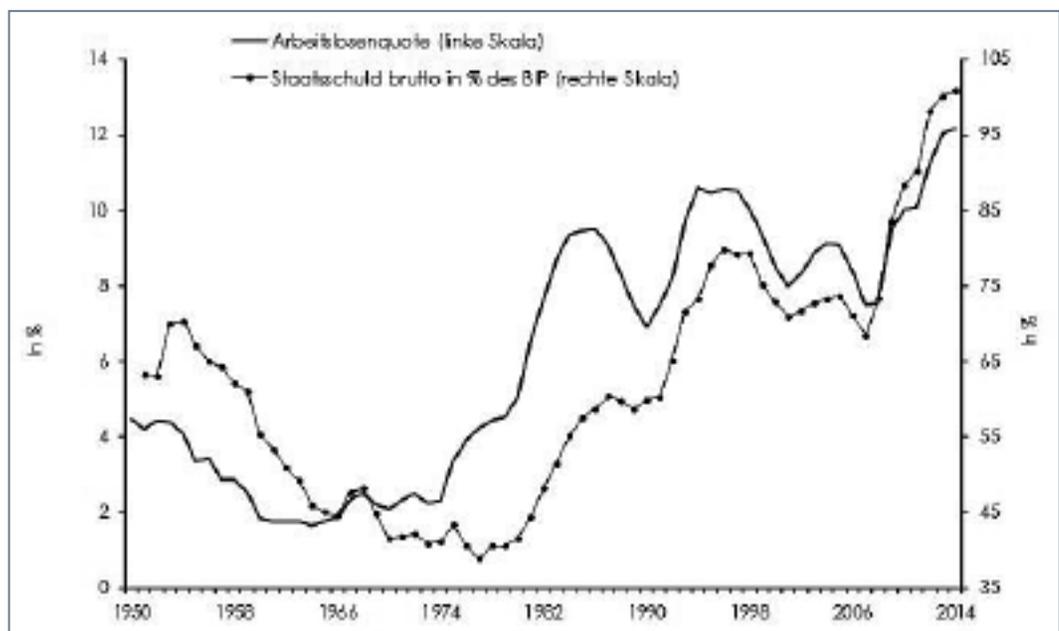
Die wichtigste Voraussetzung für die Verlagerung des Gewinnstrebens zur Realwirtschaft ist folgende: Die zwischen der Real- und Finanzwirtschaft vermittelnden „Fundamentalpreise“ – im Raum der Wechselkurs, in der Zeit der Zinssatz – müssen durch das System Politik stabilisiert werden. Ähnliches gilt für die Preise erschöpfbarer und umweltschädigender Ressourcen, insbesondere von Erdöl.

wird deren Nachfrage senken, die EU-Staaten werden nicht gesteuert, die Krise vertieft sich. Wenn die Zahl der Arbeitslosen in der EU gegen 40 Millionen steigt, wenn noch mehr Junge deklariert werden, und wenn sich (daher) der Vormarsch rechtspopulistischer Parteien beschleunigt, besteht eine Chance, dass auch die Eliten ihre Weltanschauung in Frage stellen.

- Projekt 1: Umwandlung des Euro-Rettungsfonds (ESM) in einen „Europäischen Währungsfonds“ (EWF). Dieser stellt den Euroländern Finanzmittel durch Ausgabe von Eurobonds zur Verfügung. EZB und EWF legen gemeinsam deren Zinsniveau fest (derzeit maximal 2 %). Die Kreditvergabe an die einzelnen Euroländer wird an – nicht notwendig restriktive – Bedingungen geknüpft. Die Bonität des EWF wird von allen Euro-Ländern garantiert, er hat überdies die „Rücken-

Für einen Kurswechsel braucht es dann das Konzept einer neuen Navigationskarte. Ihre Leitlinien orientieren sich am „New Deal“ von Roosevelt in den 1930er Jahren: Bekämpfung aller Formen der Finanzalchemie und damit Konzentration des Gewinnstrebens auf die Realwirtschaft, (darüber hinausgehende) Stärkung der gemeinsamen Interessen von Unternehmern und Arbeitnehmern, Fokussierung auf die bedrückendsten Probleme wie (Jugend)Arbeitslosigkeit, Existenzgefährdung vieler Unternehmen, steigende Staatsverschuldung, Armut und generell soziale Ungleichheit.

Politik wird somit als Vernetzung von (Groß)Projekten konzipiert, welche die konkrete und schrittweise Überwindung gesellschaftlicher (Teil)Kri-



**Bild 7: Arbeitslosigkeit und Staatsverschuldung in Westeuropa**  
 1) Gleitender 3-Jahresdurchschnitt (Quelle: OECD, Eurostat, WIFO)

- deckung“ der EZB. Selbst niedrig verzinste Eurobonds sind daher für Anleger attraktiv. „Die Märkte“ können Euro-Staaten nicht mehr gegeneinander ausspielen.
- Projekt 2: Die Wechselkurse zwischen den vier wichtigsten Währungen (Dollar, Euro, Renminbi, Yen) werden durch Vereinbarung zwischen den vier Notenbanken innerhalb enger Bandbreiten stabilisiert. Der Devisenmarkt ist dezentral organisiert, gegen deklarierte Wechselkursziele der Notenbanken zu spekulieren, ist sinnlos.
  - Projekt 3: Dämpfung der schnellen Spekulation durch Einführung einer generellen Finanztransaktionssteuer.
  - Projekt 4: Übergang vom Fließhandel zu Auktionen auf den Aktienbörsen. Deren Zweck besteht in der Finanzierung von Unternehmen und in ihrer laufenden Bewertung entsprechend der „Fundamentalfaktoren“. Für diesen Zweck genügen ein bis drei elektronische Auktionen pro Tag: Für jede Aktie wird auf Grund der Kauf- und Verkaufsorders der Gleichgewichtskurs ermittelt (wie die Eröffnungskurse). Derzeit stammt der überwältigende Teil der Transaktionen von computergesteuerten Spekulationssystemen, welche die Fundamentalfaktoren völlig ignorieren. Diese destabilisierende Spekulation verschwindet mit dem Fließhandel. Dieses Modell würde auch Anleihekurse und Rohstoffpreise stabilisieren.
  - Projekt 5: Festlegung der langfristigen Entwicklung des Erdölpreises durch Einführung einer EU-weiten Steuer, welche die Differenz zum jeweiligen Weltmarktpreis abschöpft. Laut ökonomischer Theorie müsste nämlich der Preis von Erdöl stetig stärker steigen als das Preisniveau insgesamt. Erstens, weil Erdöl eine erschöpfbare Ressource ist, und zweitens, weil Erdöl der Hauptverursacher des Klimawandels ist. Besteht hinsichtlich der jährlichen Verteuerung Sicherheit, wäre ein Investitionsboom in höhere Energieeffizienz die Folge.
  - Projekt 6: Gründung einer europäischen Ratingagentur als einer öffentlichen, unabhängigen Institution (wie ein Rechnungshof). Denn die Leistungen einer solchen Agentur sind öffentliche Güter, ihre Erstellung durch private Unternehmen muss zu Interessenkonflikten führen.
- Zur Stärkung der Realwirtschaft werden besonders solche Projekte forciert, die im neoliberalen Zeitalter vernachlässigt, früher oder später aber in jedem Fall bewältigt werden müssen. Das Aufgabenfeld reicht von den Umweltbedingungen, der Infrastruktur (etwa massiver Ausbau der Hochgeschwindigkeitsnetze im Bahnverkehr), dem Bildungswesen, der Integration von (jungen) Menschen mit Migrationshintergrund, den Entfaltungschancen der Jungen, insbesondere bei Arbeit und Wohnen, bis zur Armutsbekämpfung. Entsprechende Projekte habe ich in meinem Buch „Mitten in der großen Krise – ein ‚New Deal‘ für Europa“ bereits 2010 skizziert – sie haben (leider) nichts an Aktualität verloren.

All diese Projekte haben ein gemeinsames Hauptziel: Jene sozialen und ökologischen Bedingungen zu verbessern, welche als „öffentliche Güter“ durch den Markt nicht gewährleistet werden.

– A 413 –



*Stephan Schulmeister.*

Current position: Independent economic researcher and university lecturer.

Key areas of research: Instability of financial markets and its impact on the real economy ; structural changes in international trade.

Nationality: Austria.

Education: 2005 and 1998: University of New Hampshire, Visiting Scholar. 1987/88: Wissenschaftszentrum Berlin, Research Fellow.

1983: New York University, Visiting Scholar. 1975/76: Johns Hopkins University, Bologna. 1972–1974: Institute for Advanced Studies, Vienna. 1968/72: University of Vienna, Economics. 1965/70: University of Vienna, Law.

Degree(s) or Diploma(s) obtained: Dr. jur., Mag. rer.soc. oec. (University of Vienna).

Employment Record: 1986–1987: Research Fellow, Wissenschaftszentrum Berlin. 1972–2012: Economist, Austrian Institute of Economic Research.

Other professional activities: 1973–date: Consultant to various Austrian government agencies and to the Advisory Council on Social and Economic Policy. Member of the Austrian Economic Association and the American.