

Wirtschaft und Gesellschaft

Universitätsbibliothek Wien
für Sozialwissenschaften

- 4. Juli 2012

606

Festschrift für Günther Chaloupek anlässlich
seines 65. Geburtstags

Mit Beiträgen von:

Felix Butschek

Thomas Delapina

Georg Feigl

David F. Good

Alois Guger

Edith Kitzmantel

Jürgen Kromphardt

Heinz D. Kurz

Ferdinand Lacina

Markus Marterbauer

Michael Mesch

Werner Muhm

Ewald Nowotny

Helge Peukert

Manfred Prisching

Miriam Rehm

Peter Rosner

Bruno Rossmann

Robert Schediwy

Christa Schlager

Erich W. Streissler

Werner Teufelsbauer

Gunther Tichy

Wolfgang Tritremmel

Ewald Walterskirchen

Herbert Walther

Andreas Weigl

Thomas Zotter

Josef Zuckerstätter

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

38. Jahrgang (2012), Heft 2

**Festschrift für Günther Chaloupek
anlässlich seines 65. Geburtstags**

Inhalt

Ferdinand Lacina Anstelle einer Laudatio	178
Werner Muhm Dem treuen Weggefährten	182
Gunther Tichy Der missbrauchte Keynes. Überlegungen zur traditionellen Makropolitik . . .	185
Heinz D. Kurz Investition und Zins. Die Beiträge Schumpeters und Keynes'	197
Herbert Walther Einige Gedanken zur Eurokrise aus keynesianischer Sicht	211
Erich W. Streissler Wie weit kann heute keynesianische Wirtschaftspolitik helfen?	231
Edith Kitzmantel Die Eurozone und Österreich – Stand und Ausblick	238
Bruno Rossmann, Christa Schlager Budgetpolitik in Österreich vor und nach der Finanz- und Wirtschaftskrise . .	248
Ewald Nowotny Der Euro – Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft	273
Ewald Walterskirchen Eurokrise ohne Ende?	285
Thomas Zotter, Sepp Zuckerstätter Die Kultur der organisierten Verantwortungslosigkeit. Oder vom Unglück, Recht zu haben	291
Helge Peukert Eugene Fama, der Nicht-Begründer der Effizienzmarkthypothese	298
Manfred Prisching Wandlungen des Kapitalismus	306
Jürgen Kromphardt Fallende Lohnquoten und Verteilungstheorie	321
Peter Rosner Einige Überlegungen zur sich ändernden Einkommensverteilung	331

Alois Guger	
Einkommensverteilung als Krisenursache	345
Georg Feigl, Markus Marterbauer, Miriam Rehm	
Einkommensverteilung und Krise	357
Michael Mesch	
Die italienischen Arbeitsbeziehungen während der Wirtschaftskrise	368
Thomas Delapina	
Sozialer und ziviler Dialog: zwei ungleiche Brüder	396
Werner Teufelsbauer	
Bemerkungen zu Theorie und empirischer Forschung über europäische Wirtschaftsverbände	404
Wolfgang Tritremmel	
Arbeitsbeziehungen in Rot – Weiß – Rot	419
Andreas Weigl	
Kliometrie in der Erweiterung. Warum anthropometrische Wirtschafts- und Sozialgeschichte nicht nur für die Geschichtswissenschaften von Bedeutung ist	423
David F. Good	
American History through a Midwestern Lens	435
Felix Butschek	
Wirtschaftspublizistik und Wirtschaftspolitik	448
Robert Schediwy	
Aufstieg und Niedergang der Stuckys – ein mitteleuropäischer Beispielfall	454
Lebenslauf Günther Chaloupek	460
Günther Chaloupek in „Wirtschaft und Gesellschaft“	461
 Bücher	
Markus Marterbauer, Zahlen bitte! Die Kosten der Krise tragen wir alle (Gunther Tichy)	464
Harald Hagemann, Hagen Krämer (Hrsg.), Keynes 2.0 – Perspektiven einer modernen keynesianischen Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik (Elisabeth Springler)	475
Robert Leonard, Von Neumann, Morgenstern, and the Creation of Game Theory. From Chess to Social Science, 1900–1960 (Peter Rosner)	478
Sherry Glied, Peter C. Smith (Hrsg.), The Oxford Handbook of Health Economics (Engelbert Theurl)	483
Paul Bushkovitch, Russlands Geschichte aus neuer Perspektive (Martin Mailberg)	490

Unsere AutorInnen:

Felix Butschek war vor seiner Pensionierung Dozent für Wirtschaftsgeschichte an der Universität Wien und stellvertretender Leiter des Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) in Wien.

Thomas Delapina ist Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Georg Feigl ist Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

David F. Good ist emeritierter Professor für Wirtschaftsgeschichte der University of Minnesota in Minneapolis.

Alois Guger war vor seiner Pensionierung Mitarbeiter des Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) in Wien und ist nun Konsulent dieses Instituts.

Edith Kitzmantel ist Mitglied des Staatsschuldenausschusses und war 1995-2004 bei der EU-Kommission in Brüssel in verschiedenen operativen Funktionen (5 Jahre stellvertretende Generaldirektorin in der GD Haushalt und 2 Jahre Leiterin des „Paymaster's Office“) tätig.

Jürgen Kromphardt ist emeritierter Professor für Volkswirtschaftslehre der TU Berlin.

Heinz D. Kurz ist o. Universitätsprofessor am Institut für Volkswirtschaftslehre der Karl-Franzens-Universität Graz.

Ferdinand Lacina ist Konsulent der Bank Austria und war 1986-1995 Bundesminister für Finanzen der Republik Österreich.

Markus Marterbauer ist Leiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Michael Mesch ist Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Werner Muhm ist Direktor der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Ewald Nowotny ist Gouverneur der Oesterreichischen Nationalbank in Wien.

Helge Peukert ist Professor für Finanzwissenschaft und Finanzsoziologie an der Universität Erfurt.

Manfred Prisching ist o. Universitätsprofessor am Institut für Soziologie der Karl-Franzens-Universität Graz.

Miriam Rehm ist Mitarbeiterin der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Peter Rosner ist o. Universitätsprofessor am Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Wien.

Bruno Rossmann ist Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Robert Schediwy war vor seiner Pensionierung Leiter des Referats Konsumgenossenschaften und Gemeinwirtschaft der Wirtschaftskammer Österreich in Wien.

Christa Schlager ist Mitarbeiterin der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Erich W. Streissler ist emeritierter Professor für Volkswirtschaftstheorie, Ökonometrie und Wirtschaftsgeschichte der Universität Wien.

Werner Teufelsbauer war vor seiner Pensionierung Leiter der Stabsabteilung Wirtschaftspolitik der Wirtschaftskammer Österreich in Wien.

Gunther Tichy ist emeritierter Professor für Volkswirtschaftstheorie und -politik der Karl-Franzens-Universität Graz und war bis 2005 Leiter des Instituts für Technikfolgenabschätzung (ITA) der Österreichischen Akademie der Wissenschaften in Wien.

Wolfgang Tritremmel war vor seiner Pensionierung Leiter des Bereichs Arbeit und Soziales der Industriellenvereinigung in Wien.

Ewald Walterskirchen war vor seiner Pensionierung Mitarbeiter des Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) in Wien und ist nun Konsulent dieses Instituts.

Herbert Walther ist o. Universitätsprofessor am Institut für Arbeitsmarkttheorie und -politik der Wirtschaftsuniversität Wien.

Andreas Weigl ist Leiter des Ludwig-Boltzmann-Instituts für Stadtgeschichtsforschung und Privatdozent am Institut für Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Universität Wien.

Thomas Zotter ist Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Josef Zuckerstätter ist Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.



Anstelle einer Laudatio

Ferdinand Lacina

Günther Chaloupek kam als einer der drei „Jungen Wilden“ gemeinsam mit Herbert Ostleitner und Hannes Swoboda in die von Eduard März geführte Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung der Wiener Arbeiterkammer. Die drei waren unter den ersten Ökonomen der Arbeiterkammer, die geprägt waren von der Atmosphäre des Jahres 1968 an der Wiener Universität. Günther Chaloupek war zwar nicht vorbelastet von den Fraktionskämpfen dieser Zeit in und um die Organisation der Sozialistischen Studenten. Wenn ich mich recht erinnere, war er, aus einem sozialdemokratischen Haus stammend, in einer linksliberalen studentischen Gruppe aktiv gewesen. Ganz reibungslos verlief sein Start in einer Institution der österreichischen Sozialpartnerschaft dennoch nicht. Er traf auf eine überaus tolerante aber auch überaus pragmatische Leitung der Wirtschaftsabteilungen durch Josef Staribacher. Er wurde konfrontiert mit Institutionen eines „sublimierten Klassenkampfes“. Dieses, von Bruno Kreisky für die Beziehungen von Kapital und Arbeit geprägte Wort, charakterisiert hervorragend etwa die Tätigkeit der Paritätischen Kommission. Einer der Ausschüsse der Paritätischen Kommission war – und ist – der „Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen“, dessen Geschäftsführer Günther Chaloupek für viele Jahre (von 1976 bis 1992) werden sollte.

Ich erinnere mich an ein Gespräch mit Maria Szecsi, die eines Tages aufgeregt in mein Zimmer kam, um mir von einer kritischen Situation zu berichten, die in einer der Arbeitsgruppen des Beirats hätte entstehen können: Günther Chaloupek, erst seit kurzer Zeit Mitarbeiter unserer Abteilung, habe ein Diskussionspapier an die Mitglieder der Arbeitsgruppe, also auch an den „Klassenfeind“, zum Thema „Frauenarbeit“ ausgesandt, wie würde dieser reagieren? In diesem Aufsatz werde nämlich die befriedigende Situation der werktätigen Frauen in den kommunistisch regierten Ländern lediglich durch ein Zitat Lenins, ohne weiteren Kommentar, dargestellt. Maria Szecsi, die schwere Konflikte mit einer stalinistisch geprägten Bewegung hinter sich hatte, reagierte besonders empfindlich auf diese unwissenschaftliche Art der Darstellung. Sie meinte, dass es, da ich nur fünf Jahre älter als Günther wäre, meine Aufgabe sei, die „Jungen“ behutsam an die ungeschriebenen Regeln der Beiratsarbeit heranzuführen. Ich habe das auch versucht, aber war lange nicht so erfolgreich wie unser gemeinsamer väterlicher Chef, Eduard März, der immer dann, wenn die

Praxis der Gewerkschaft oder der Sozialistischen Partei von den Jungen allzu heftig kritisiert wurde, wenn „linke Abweichungen“ vorkamen, von den Beteiligten etwas mehr „revolutionäre Geduld“ einforderte.

Diese Anekdote aus der „Frühzeit“ Günther Chaloupeks in der Arbeiterkammer rufe ich deshalb gerne in Erinnerung, weil Günther wenige Jahre später einer der engsten Mitarbeiter Maria Szecsis in ihrem Lieblingsprojekt, der Zeitschrift „Wirtschaft und Gesellschaft“, geworden war. Einem Projekt, dem er dann – nach dem Ausscheiden Marikas aus der Arbeiterkammer – durch zahllose Artikel, vor allem aber durch die das ökonomische und politische Zeitgeschehen kommentierenden „Editorials“, seinen Stempel aufdrückte.

Es war eine wohl einmalige Atmosphäre, die damals in der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien herrschte. In einer Zeit absoluter Finsternis an den ökonomischen Fakultäten Österreichs lernte man „on the job“ von Assistenten Schumpeters, Absolventen der London School of Economics oder Diskussionspartnern von Popper. Und das in einer von Kollegialität und Offenheit gekennzeichneten und nahezu herrschaftsfreien Umwelt. Wir Jungen, zu denen ich mich damals gemeinsam mit Günther Chaloupek, Hannes Swoboda, Herbert Ostleitner, unter anderen auch mit Hans Wehsely, Wilhelmine Goldmann, Brigitte Ederer, Susanne Valter zählte, profitierten vom Wissen und den Erfahrungen unserer Kolleginnen und Kollegen – neben Eduard März und Maria Szecsi waren das vor allem Philipp Rieger, Theodor Prager und Peter Milford, die aus der erzwungenen Emigration zurückgekehrt waren, aber auch von Erwin Weissel, Ernst Eugen Veselsky, Romuald Riedl und Oskar Grünwald, nicht zu vergessen unsere toleranten Bereichsleiter Josef Staribacher und Otto Zöllner.

Man könnte durchaus von einem Klima der permanenten Diskussion sprechen, die in den Veranstaltungsabenden und insbesondere den Neujahrseminaren des Benedikt Kautsky-Kreises ihre Höhepunkte fand, einer Gesprächsplattform, für deren Programmatik Günther Chaloupek viele Jahre hindurch verantwortlich zeichnete.

Nicht vergessen werden soll, dass wir vor allem auch eines lernten, was in einer der Arbeiterbewegung verpflichteten Institution von besonderer Bedeutung ist: Wissenschaftlichkeit ist nicht abhängig von einem Fachjargon und der Zahl von Literaturverweisen, sie kann – wie dies etwa der angelsächsischen Tradition der Politischen Ökonomie entspricht – auch durchaus auf möglichst allgemeine Verständlichkeit ausgerichtet sein. Das umfangreiche publizistische Werk Günther Chaloupeks ist ein Beweis dafür.

Um Missverständnisse zu vermeiden – bei allen Auseinandersetzungen über strategische Fragen –, die oft in der Mitarbeit an Programmatik von Gewerkschaft und Sozialdemokratie mündeten, blieb die Diagnose öko-

nomischer Tagesprobleme und die Erarbeitung von Vorschlägen zu ihrer Behebung die wichtigste Aufgabe für die Experten der Arbeiterkammer. Günther Chaloupeks Beurteilungen der makroökonomischen Entwicklung wurden sehr bald außerordentlich geschätzt, de facto wurde er zu „dem“ Fachmann der Arbeiterbewegung für die Analyse und Vorausschau der österreichischen und internationalen Konjunkturentwicklung. Wann immer man Daten und Beurteilungen etwa über die Entwicklung des Arbeitsmarkts, Probleme des Sozialstaats oder die Verteilung von Einkommen und Vermögen benötigte, ein Anruf bei Günther Chaloupek genügte und man wurde auf seine jüngsten Veröffentlichungen verwiesen.

Für Günther Chaloupek gilt, was wohl nicht für alle seiner Zeitgenossen gesagt werden kann, die sich als glühende Marxisten bezeichneten. Er hat sich tatsächlich durch viele der sagenhaften blauen Bände durchgearbeitet, nicht auf der Suche nach einer Orthodoxie, sondern – wie ich glaube – aus einem intensiven historischen Interesse, ohne das eine fundierte Analyse der Gegenwart nicht möglich ist. Dieses Interesse führte sehr bald zu umfangreichen historischen Arbeiten, die neben seiner Tätigkeit als Mitarbeiter, später als Leiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung, geleistet werden mussten. Zahlreiche historische Betrachtungen in Aufsätzen, vor allem aber seine Beiträge zur Wirtschaftsgeschichte Wiens, zur Entwicklung der österreichischen Industrie und – in jüngster Zeit – zur Geschichte des Handels in Österreich stammen aus der Feder Chaloupeks. Für mich war besonders erfreulich, nach Jahren eher sporadischer Kontakte gemeinsam mit Günther einer von Dionys Lehner ins Leben gerufenen Gruppe, die eine österreichischen Industrie- und Handelsgeschichte erarbeitete, anzugehören. Von besonderem Interesse scheint mir die von Chaloupek angeregte Analyse der gewerkschaftlichen und sozialdemokratischen Politik in der Zwischenkriegszeit, die eine Reihe – auch angesichts der heutigen Krise aktueller – Veranstaltungen und Publikationen hervorgebracht hat.

Die vielfältigen Interessen Günther Chaloupeks, die nur beispielhaft dargestellt werden können, illustriert auch seine Präsenz in Aufsichtsgremien österreichischer Unternehmen der Finanzwirtschaft, im Staatsschuldenausschuss, in Gremien der OECD und der Vereinten Nationen, häufig Anlass für die Prüfung theoretischer Einsichten an Hand praktischer Entwicklungen.

Was schließlich hervorgehoben werden soll – weil nicht selbstverständlich – ist die Unabhängigkeit des Urteils, die sich Günther Chaloupek über viele Jahrzehnte Tätigkeit in einer Interessenvertretung bewahrt hat. Es ist nicht eine „wissenschaftliche Neutralität“, häufig in Gesinnungslosigkeit mündend, die seine Aussagen bestimmt. Er hat einen klaren Standpunkt, der sich durch opportunistische Forderungen des Tages aber nicht verrücken lässt. Dies wird ihm sicherlich nicht immer und von allen Seiten hono-

riert, manchmal als unbequem, ja geradezu als lästig empfunden. Aber diese. seine Eigenschaft macht Günther Chaloupek zu einem Gesprächspartner, der originelle Einsichten statt abgedroschener Phrasen vermittelt. Für viele dieser Gespräche sei ihm hier gedankt.

Dem treuen Weggefährten

Werner Muhm

Für die wirtschaftswissenschaftliche Würdigung von Günther Chaloupek gibt es in dieser Festschrift berufenere Personen, doch kaum eine hat ihr gesamtes Berufsleben so eng mit Günther zusammengearbeitet wie ich.

Als ich im Mai 1975 im ersten Rezessionsjahr nach 1945 in die Wirtschaftspolitische Abteilung der Arbeiterkammer Wien eintrat, war Günther schon da, aber in der berühmten Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung. Dort beschäftigte man sich mit den großen makroökonomischen Fragen und zunehmend auch mit sektoraler Wirtschaftspolitik wie Industrie- und Wettbewerbspolitik.

Die MitarbeiterInnen der Wirtschaftspolitischen Abteilung dagegen verbrachten tagelang im Preisunterausschuss der Paritätischen Kommission in Verhandlungen – mit dem Ziel, die Preiseffekte des ersten Ölpreisschocks und der konjunkturell nicht angepassten Lohnrunde zu glätten und Kumulierungseffekte zu vermeiden. Es waren die Niederungen des sublimierten Klassenkampfes.

Umso anregender war es für einen gelernten Betriebswirt wie mich, wenn es die Zeit erlaubte, an der Nachmittagskaffeerunde in der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung teilzunehmen. Das war auch mein erster Kontakt mit Günther. Die damalige Zusammensetzung der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung war geprägt von Persönlichkeiten mit sehr unterschiedlichem Hintergrund, Alters- und Lebenserfahrung, z. B. erzwungene Emigration und folglich keynesianische Orientierung oder die Atmosphäre der 68er-Bewegung. Es war eine intellektuelle Bereicherung, an diesen offenen, kollegialen, aber auch oft kontroversiellen Diskussionen teilzunehmen oder wenigstens zuzuhören.

Schon damals hat sich Günther durch ein unangepasstes Urteil auf hohem fachlichen Niveau ausgezeichnet. Dieser Wesenszug hat ihn sein ganzes Berufsleben in dieser Arbeitnehmerinteressenvertretung begleitet, was keine Selbstverständlichkeit ist. Seine intellektuelle Redlichkeit hat nie wirtschaftspolitischen Modeströmungen nachgegeben. Er hatte immer wohlfundierte Standpunkte, auch wenn sie nicht bequem waren. Günther Chaloupek war in der täglichen Arbeit immer hilfsbereit, unterstützend und ein ehrlicher Ratgeber.

Kein ÖGB-Grundsatzprogramm der letzten vierzig Jahre kam ohne

seine makroökonomischen Analysen aus, und er prägte die wirtschaftspolitischen Konzeptionen der österreichischen Arbeitnehmerbewegung maßgeblich mit. Den ab Mitte der Siebzigerjahre konzipierten Austrokeynesianismus, mit angebots- und nachfrageseitigen Elementen, mit einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik, möglicher Preisstabilität und verknüpft mit einer Hartwährungspolitik, wurde auch von Günther durch alle Wirren der makroökonomischen Diskussionen durchgetragen und argumentativ in vielen Analysen gestützt. Gerade die jüngsten Turbulenzen in der Eurozone zeigen überdeutlich, wie entscheidend für hohe Beschäftigung und wirtschaftlichen Erfolg eine an der Produktivitätsentwicklung orientierte Einkommenspolitik ist, welche die Binnennachfrage stützt, ohne die Exportchancen zu vermindern.

Neben der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung, die er ab Jänner 1986 leitete, ist mit Günther Chaloupek aufs Engste auch das intellektuelle Zentrum der sozialpartnerschaftlichen Politikberatung, der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, verknüpft. Von 1976 bis 1992 war er der von der Arbeitnehmerkurie bestellte Beiratsgeschäftsführer. Gemeinsam mit Joachim Lamel, seinem fast siamesischen Zwilling auf der Arbeitgeberseite, ist er für eine der produktivsten Phasen des Beirats verantwortlich. Bis heute ist Günther Mitglied des Beirats. Er hat die Fähigkeit, klare Arbeitnehmerinteressenpositionen in sozialpartnerschaftlichen, ergebnisorientierten Kompromissen einzubetten.

In Günther Chaloupeks Zeit als Geschäftsführer publizierte der Beirat 40 Studien, von denen einige die wirtschafts- und sozialpolitische Diskussion stark prägten: Vorschläge zur Industriepolitik II und III, Fragen der Zahlungsbilanzentwicklung, Arbeitszeitentwicklung und Arbeitszeitpolitik, Qualifikation 2000 oder Ostöffnung 1992. In diese Zeit fiel auch der Beitrittsantrag Österreichs zur EU (1989), der von einem Sondergutachten der Sozialpartner mit einem positiven Bekenntnis zum Beitritt innerösterreichisch stark gestützt wurde – ein herausragendes Beispiel für die gesamtwirtschaftliche Verantwortung der Sozialpartnerschaft. Dies bedeutete bewussten Machtverzicht zugunsten größerer Handlungsoptionen unseres Landes und Europas.

Wer Günther so wie ich auf einer Beiratsreise in einer Tokioter Nachtbar hingebungsvoll am Klavier Opernarien spielend und singend erlebt hat, bewundernd unterstützt von einer japanischen Sängerin, der weiß, dass Günther auch ein Leben neben AK und Familie hat – die Musik, natürlich klassisch und nicht modern. Diesem nächtlichen musikalischen Auftritt hat Günther beim Frühstück im Hotel einnickend Tribut zollen müssen.

Neben seiner Musikalität bewundere ich Günthers umfassende Bildung, aus der er auch sein unbestechliches Urteil bei vielen Themen schöpft. Vieles von dem, was ich immer lesen wollte, hat er gelesen.

Günther ist kein Wissenschaftler im Elfenbeinturm. Zu Recht beklagt und

kritisiert er die Ökonomenzunft an den Hochschulen. In Österreich mangle es, mit wenigen Ausnahmen, an Ökonomieprofessoren und akademischem Mittelbau, die in ihrer Forschungs- und Lehrtätigkeit an realwirtschaftlichen Problemlösungen interessiert sind.

Günther selbst hat sich vor allem durch seine jahrzehntelange Tätigkeit in Aufsichtsorganen des Postsparkassenkonzerns mit mikroökonomischen Fragestellungen beschäftigt und sich auch auf diesem Weg ein umfassendes Wissen über die österreichische Wirtschaft erarbeitet. Dies hat seinen Blick und sein Urteilsvermögen für reale einzelwirtschaftliche Probleme geschärft.

Neben der Arbeit für AK und Beirat ist Günther Chaloupeks jahrzehntelanges Wirken nicht vollständig wiedergegeben, wenn nicht seine zentrale Rolle in der Betreuung des Benedikt-Kautsky-Kreises erwähnt wird. Seit ich mich erinnern kann, war er an der Einladung von ReferentInnen zu Vorträgen und an der Themensetzung des alljährlichen Neujahrseminars federführend beteiligt. Die Sozialdemokratie hat Günther für dieses Gesprächsforum sehr viel zu verdanken. Aktuell über 100 TeilnehmerInnen, Alt und Jung, aus Forschung, Gewerkschaft, Kammern, Ministerien, Wissenschaft, den Banken und NROs, mit sozialdemokratischem Hintergrund finden sich zu interessanten Diskussionen zusammen. Heute sagt man dazu: ein gut funktionierendes, intellektuelles, sozialdemokratisches ÖkonomInnennetzwerk. Dort hat er in vielen heftigen Diskussionen mit feiner Klinge und differenzierten Argumenten immer seinen Mann gestellt.

Lieber Günther! Als jüngerer AK-Kollege, als Partner im ÖGB, als Vorgesetzter waren mir dein ehrlicher Rat und deine Unterstützung unverzichtbar. Umso mehr freut es mich, dass du deine geliebte Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung beruhigt an einen jüngeren herausragenden Ökonomen übergeben hast und nun in wirtschaftlich so schwierigen Zeiten einer meiner engsten Mitarbeiter geworden bist, auf den ich mich immer verlassen kann.

Der missbrauchte Keynes Überlegungen zur traditionellen Makropolitik

Gunther Tichy*

Keynes' „Theorien kommen aus der praktischen Erfahrung und aus der konstruktiven Einstellung zu den Schwierigkeiten seines Landes und seiner Zeit. Das Buch [die General Theory] selbst ist schwer zu verstehen, für jeden der nicht schon von vornherein weiß, worum es sich handelt.¹ Überdies ist es nicht in jeder Weise konsistent: Joan Robinson (1964, 75) ätzte dass „Keynes himself was not quite steady on his feet“, und dass er ein besseres Buch geschrieben hätte, wenn er sich etwas mehr in Theorie vertieft hätte. Es überrascht daher wenig, dass sehr unterschiedliche Lesarten von Keynes herumgeistern. „He was himself partly to blame for the perversion of his ideas“ kritisierte Robinson (1971, ix). Leijonhufvud (1968) unterschied scharf zwischen „Keynesian economics and the economics of Keynes“, und die kleinen Nutzer oder Gegner, die Keynes' Gedanken bestenfalls aus dritter Hand kennen, haben sie jeweils auf ihre unmittelbaren Bedürfnisse zugeschnitten; überaus simple Eintopf-Kochrezepte entstanden. Das betrifft Befürworter wie die Gegner „keynesianischer“ Wirtschaftspolitik, ihre jeweiligen Pro- wie ihre Kontraargumente.

Drei Interpretationsarten von Keynes

Coddington (1976) unterschied drei Spielarten des Keynesianismus, die sich aus unterschiedlichen Interpretationen der Schriften von Keynes ergeben: eine fundamentale, eine hydraulische und eine des erneuerten Reduktionismus.

Ausgangspunkt für Coddingtons Keynes-Interpretation ist der *Reduktionismus*. Darunter versteht er die Reduzierung der Marktphänomene auf Wahlhandlungen eines repräsentativen Wirtschaftssubjekts die zu einem Gleichgewicht führen, Ansätze somit, auf denen der Marktfetischismus beruht; sie konzentrieren sich auf Wege zum Gleichgewicht und können nichts darüber aussagen, was passiert wenn die Wirtschaftssubjekte individuelle Pläne verfolgen, die im Aggregat nicht kompatibel sind. Die Vertreter des

fundamentalen Keynesianismus,² J. Robinson, G. L. S. Shackle oder B. J. Loasby, sehen Keynes, Coddington zufolge, als *den* Antipoden zum Reduktionismus. Sie berufen sich dabei vor allem auf Keynes' Artikel im *Quarterly Journal of Economics* (1937) sowie auf die Kapitel 12 bzw. 17 der *General Theory* (1936). Anstelle der klar spezifizierten und stabilen Beziehungen und Beschränkungen auf die der Reduktionismus vertraut sieht Keynes dort vage, unsichere und wechselnde Erwartungen als Basis der Wahlhandlungen. Sofern es nicht ohnedies existiert, kann ein Gleichgewicht gar nicht erreicht werden (Robinson 1953), komparative Statik ist unter diesen Voraussetzungen als Methode ungerechtfertigt und unzulässig.³

Der *hydraulische Keynesianismus*⁴ stützt sich auf das Schlusskapitel der *General Theory* (1936, 378f.) wie auf Hicks' (1937) Komprimierung in das IS/LM-Schema, die von Keynes tatsächlich explizit akzeptiert wurde. Aus theoretischer Perspektive wurde die Neoklassische Synthese zum Spezialfall der klassischen Theorie mit ein paar zusätzlichen Restriktionen; aus wirtschaftspolitischer Perspektive – und die Hydrauliker konzentrierten sich auf diese – wurde es die „Keynesian Revolution“.⁵ Die Hydraulik dominierte die Lehrbücher um die Mitte des vorigen Jahrhunderts und löste unter dem Schlagwort Fiskalismus wirtschaftspolitische Ideologiekämpfe aus. Die Bezeichnung „hydraulisch“ weist darauf hin, dass im Zentrum dieses Modells Stromgrößen – Ausgaben, Einkommen, Produktion – stehen, von denen angenommen wird, dass sie im Aggregat stabile Beziehungen aufweisen. Anders als im Reduktionismus spielen Preise eine untergeordnete Rolle und Wahlhandlungen beschränken sich auf die Regierung; die Wirtschaftssubjekte reagieren mehr oder weniger mechanisch, die Regierung kann die Ströme via Fiskalpolitik im Hinblick auf Aktivitätsniveau und Beschäftigung steuern: „According to bastard Keynesian doctrine, it is possible to calculate the rate of saving the households collectively desire to achieve; then governments, by fiscal and monetary policy, can organise the investment of this amount of saving. Thus Say's law is artificially restored ...“.⁶ „Konjunktur ist nicht unser Schicksal, Konjunktur ist unser Wille“ tönte der deutsche Wirtschaftsminister Karl Schiller Mitte der sechziger Jahre. Der hydraulische Keynesianismus präsentierte sich als Überwindung des Reduktionismus-basierten Marktfetischismus.

Der *erneuerte Reduktionismus* – Clower (1969) und vor allem Leijonhufvud (1968, 1981) – sah die Hickssche (1937) Keynes-Interpretation als ein „singularly inadequate vehicle for the interpretation of Keynes' ideas“,⁷ als einen Spezialfall der klassischen Theorie. Diese Interpretation betonte vor allem die Mengenanpassung, die langsame Reaktion der Preise, sowie das „trading at false prices“; sie arbeitete die Bedeutung der mangelnden, falschen und widersprüchlichen Information der Wirtschaftssubjekte für ihre Wahlhandlungen und damit für die effektive Nachfrage heraus. Insofern baute der erneuerte Reduktionismus die keynesianischen Ideen der

unsicheren und wechselnden Erwartungen, die der fundamentale Ansatz betonte, in ein eher reduktionistisches Modell ein.

Keynes kann somit durchaus unterschiedlich interpretiert werden. Hier soll und kann es nicht um die Frage gehen welche Interpretation „richtig“ ist, „what Keynes really said“ und „what Keynes really really said“, sondern darum, welche Schlussfolgerungen die Wirtschaftspolitik aus Keynes' Werk gezogen hat und welche sie ziehen sollte. Unweigerlich steht dabei der hydraulische Keynesianismus im Zentrum, da er – scheinbar – einfache Kochrezepte bietet, wogegen die theoretischen Ansätze und Analysen der fundamentalen wie der erneuerte reduktionistischen Interpretation wenig einfach-mechanische Ansatzpunkte für wirtschaftspolitische Interventionen, vor allem ablaufpolitischer Art bieten. Sie müssen Unsicherheit, Erwartungen und soziale und institutionelle Umstände mit einbeziehen, was die Kalkulierbarkeit fiskal- und geldpolitischer Aktionen erheblich erschwert. Demgemäß spielt bei ihnen die Vermeidung von Fehlentwicklungen eine größere Rolle als deren Bekämpfung.

Glanz und Elend des hydraulischen Ansatzes

Der hydraulische Ansatz wurde als ein Weg verstanden „how a largely decentralised economy may be subject to broad (as opposed to detailed) central control or influence through the instrument of the budget.“⁸ „Keynes' policy advice turns out to be much less straightforward than Lerner's concept of 'functional finance' might lead one to believe.“⁹ Die Blüteperiode dieses Konzepts war die Periode der noch weitgehend geschlossenen europäischen Wirtschaften des dritten Viertels des vorigen Jahrhunderts, des „golden age of capitalism“; Globalisierung und zunehmende Instabilität der Funktionen gerade in Krisenperioden schwächten die theoretische wie empirische Basis des Ansatzes, wurden von der Politik jedoch nicht genügend zur Kenntnis genommen. Immer wieder versuchte man Arbeitslosigkeit durch expansive Budgetpolitik zu bekämpfen, ohne dass deren Ursachen und die Voraussetzungen erfolgreicher Budgetpolitik im jeweiligen Einzelfall analysiert worden wären. Dementsprechend waren die Maßnahmen dieses „Hebel-Keynesianismus“ in der Periode steigender Globalisierung und zunehmender Strukturprobleme zunehmend weniger von Erfolg gekrönt: Die Schulden stiegen und die Arbeitslosigkeit blieb. Eine massive Gegenbewegung setzte ein: Sie begann unter dem Schlagwort des „crowding out“, der Verdrängung privater durch die zusätzlichen staatlichen Ausgaben und entsprechend kleiner Multiplikatoren. Die Attacken erreichten ihren Höhepunkt in der sogenannten Politik-Ineffektivitätshypothese,¹⁰ derzufolge die auf der Basis von Rationalen Erwartungen agierenden Wirtschaftssubjekte als Folge der zusätzlichen

Staatsausgaben ihre privaten Ausgaben reduzieren; sie antizipieren, dass die Steuerbelastung im entsprechenden Ausmaß steigen werde.¹¹ Die neuere wirtschaftspolitische Diskussion verwendet den Begriff der Politik-Ineffektivitätshypothese wegen seiner realitätsfernen Annahmen seltener, sie spricht lieber von non-Keynesian effects; der Konflikt aber blieb.

Der Streit um die Höhe der Multiplikatoren und damit um die Wirkungen expansiver Budgetpolitik verläuft insofern weitgehend unbefriedigend, als der Multiplikator nach theoretischen Überlegungen wie nach empirischer Erfahrung keine Konstante sein kann, sondern von zahlreichen, sehr unterschiedlichen Faktoren abhängt. Relevant sind vor allem Offenheit und damit auch Größe des Wirtschaftsgebiets, die Ursachen der Zielverletzung, das Ausmaß der Kapazitätsauslastung, die jeweils eingesetzten Instrumente der Fiskalpolitik, die Art der Geldpolitik und die Erwartungen der Wirtschaftssubjekte.

An erster Stelle ist die *Offenheit des Wirtschaftsgebiets* zu nennen: Im Idealfall einer geschlossenen Wirtschaft können hydraulisch-keynesianische Maßnahmen am stärksten wirken; je offener die Wirtschaft desto größer die Sickerverluste; die Multiplikatoren schrumpfen, die Nachfrage fließt ins Ausland ab, die Schulden bleiben dem Inland. Da die Offenheit unvermeidlich (auch) eine Funktion der Größe des Landes ist, sind kleine Länder von den Sickerverlusten stärker betroffen als große: Ein fiskalpolitischer Alleingang Österreichs mit einer Außenquote von 54% wäre insofern wenig effektiv und relativ teuer, wogegen entsprechende Maßnahmen in der EU mit einer Außenquote von 14% sehr wohl wirksam wären; gegeben die übrigen Voraussetzungen würden sie sich durch zusätzliche Steuereinnahmen relativ rasch selbst finanzieren. Bedauerlicherweise fehlt der EU allerdings die entsprechende Kompetenz, und die „freiwillige“ Koordinierung der Fiskalpolitik ließ bisher sehr zu wünschen übrig.

Ob es zu einer „*Selbstfinanzierung*“ hydraulischer Maßnahmen kommt, hängt einerseits von der Qualität der Maßnahmen ab – ob sie das Wachstum genügend steigern, um das Steueraufkommen entsprechend steigen zu lassen –, andererseits auch vom Zinssatz. Domar (1944) hat schon zur Zeit des zweiten Weltkriegs darauf hingewiesen, dass der Zinssatz unter der Wachstumsrate liegen muss; mit anderen Worten: Die gesamtwirtschaftliche „Rendite“ des Konjunkturprogramms muss höher sein als der Zinssatz, zu dem sich der Staat verschuldet.

Selbst im Idealfall einer geschlossenen Wirtschaft funktioniert Fiskalpolitik a la Hydraulik jedoch bloß unter ganz bestimmten Voraussetzungen. Als wichtigste ist wohl die *Ursache der Zielverletzung* zu erwähnen. Es wird immer wieder übersehen, dass Fiskalpolitik nur gegen einen Mangel an effektiver Nachfrage wirkungsvoll eingesetzt werden kann. Geht die Arbeitslosigkeit auf Strukturprobleme, auf mangelnde Konkurrenzfähigkeit, auf Mängel der Ausbildung oder falsche Lohnstruktur zurück, bleiben

die expansiven Maßnahmen wirkungslos oder verschärfen die Probleme sogar. Die jüngere Entwicklung in den USA oder in Japan sind dafür schlagende Beispiele. Gleichermäßen kann expansive Fiskalpolitik bloß dann wachstumsfördernd und beschäftigungsvermehrend wirken, wenn ausreichend *freie Kapazitäten* zur Verfügung stehen. Demgemäß kann es in neoklassischen Modellen, die von jeweils voller Kapazitätsauslastung und allenfalls freiwilliger Arbeitslosigkeit ausgehen, keine expansiven Wirkungen (positive Multiplikatoren) geben. Die Multiplikatoren können u. U. sehr klein oder sogar negativ sein, wenn es um die Konsolidierung hoher Budgetdefizite bzw. den Abbau exzessiver Staatsschulden in nicht rezessiven Phasen geht (siehe die letzten Absätze dieses Abschnitts).

Die Wahl der *Instrumente* ist insofern relevant, als sie auf die Art der Zielverletzung und die wahrscheinlichen Reaktionen der Betroffenen abgestimmt sein sollte. So kann entweder in die materielle oder immaterielle Infrastruktur investiert werden, können private Investitionen oder der Konsum angeregt, Ausgaben forciert oder Steuern gesenkt werden. Entscheidend ist, möglichst bei den Ursachen der Zielverletzung anzusetzen und Sickerverluste ins Ausland oder in zusätzliche Ersparnisse zu vermeiden. Ein Versuch Kosteninflation mit restriktiver Politik zu bekämpfen wird ebenso erfolglos bleiben wie nachfragestützende Maßnahmen in einer Situation mangelnder Wettbewerbsfähigkeit.

Eine weitere Voraussetzung für funktionierende Fiskalpolitik a la Hydraulik ist eine *unterstützende Geldpolitik*. Eine Kombination expansiver Fiskal- und neutraler oder gar restriktiver Geldpolitik *muss* die Expansion an deren Nicht-Finanzierbarkeit scheitern lassen: Die hohen und/oder steigenden Zinssätze verdrängen die private Nachfrage. Insbesondere bei einer Liquiditätsfalle (Nominalzinssatz gleich Null) kann der Multiplikator jedoch recht hoch sein.¹²

Schließlich sind die *Erwartungen* entscheidend. In Perioden mit großem Pessimismus werden die zusätzlichen Staatsausgaben cet.par. eher zu höheren Ersparnissen als zu zusätzlichen Ausgaben der Privaten führen – der Multiplikator ist klein. Die neuere Literatur hat diesen Aspekt im Gefolge der Politikineffektivitätshypothese als Normalfall – also auch ohne Pessimismus – stark betont: Rationale Erwartungen und unendlicher Zeithorizont würden jeden expansiven Effekt verhindern, da die Wirtschaftssubjekte von Steuererhöhungen zur Schuldentilgung ausgehen und dafür Rücklagen bilden. Solche Erwartungen mag es in manchen Fällen durchaus geben, vor allem wenn die Staatsschulden hoch, Staatsvertrauen und Wachstumserwartungen aber gering sind, sodass wenig Aussicht auf „Selbstfinanzierung“ der Fiskalpolitik besteht. Wenn die zusätzlichen Staatsausgaben als dauerhaft betrachtet werden, sind derartige Erwartungen eher wahrscheinlich als im „Normalfall“ temporärer Defizite zur Bekämpfung von Nachfrageausfällen.

Entsprechend der jeweiligen Kombination dieser Bestimmungsgründe wird der Effekt fiskalpolitischer Maßnahmen und damit der Multiplikator größer oder kleiner sein; den „wahren“ Multiplikator gibt es nicht und kann es nicht geben! Das zeigen theoretische Modelle wie empirische Erfahrungen.¹³ Im reduktionistischen Modell muss der Multiplikator Null sein, weil freie Kapazitäten fehlen, im neokeynesianischen Ansatz muss er klein sein, weil kompensierende Steuererhöhungen erwartet werden, und in fundamental-keynesianischen Überlegungen wird er vielfach hoch sein. Dennoch geht die ideologische Diskussion um den „wahren“ Multiplikator unverändert weiter. Zwei der jüngsten US-amerikanischen Diskussionen zeigen das sehr deutlich:

Romer and Bernstein (2009), damals im Dienst der (demokratischen) US-amerikanischen Regierung, waren bei der Abschätzung des Konjunkturprogramms 2010 von Staatsausgaben- bzw. -einnahmenmultiplikatoren von 1,4 bzw. 0,7 im ersten und 1,6 bzw. 1,0 im zweiten Jahr ausgegangen, die sie als Durchschnitt der Ergebnisse der Modelle der Zentralbank und einer privaten Prognosefirma erhielten; das Programm ergab 3¹/₂ Mill. zusätzlich Beschäftigte. Cogan et al (2009), Vertreter der (eher republikanisch orientierten) Hoover Institution und der Universität Frankfurt, reagierten empört: Multiplikatoren und Beschäftigungseffekte seien viel zu hoch angesetzt, was einerseits mit den Modellen, andererseits mit der Annahme eines während der gesamten Prognoseperiode unverändert gehalten Zinssatzes von Null zusammenhänge. Mit Hilfe des neokeynesianischen Smets-Wouters Modells und der Annahme steigender Zinssätze ab dem zweiten Jahr erhielten sie einen halb so hohen Multiplikator im ersten Jahr und von nur noch 0,4 am Ende des zweiten. Als Beschäftigungseffekt ergab sich bloß ein Sechstel des vom Romer und Bernstein geschätzten, aber er blieb immerhin positiv! – Folge der in den USA inzwischen breit diskutierten Null-Zins-Situation.¹⁴

In der zweiten US-amerikanischen Diskussion geht es um die Frage, ob der Abbau von Staatsschulden, also eine restriktive Politik, nicht sogar expansive Wirkungen haben könnte, sogenannte non-keynesian effects; indirekt geht es somit wieder um die Höhe der Multiplikatoren bzw. um deren Vorzeichen. Die Debatte dürfte mit Giavazzi and Pagano (1990) begonnen haben, denen zufolge der private Konsum als Folge fiskalischer Konsolidierungsmaßnahmen vielfach steigt. Zahllose weitere Studien folgten, die non-keynesian effects in Form von wachstumsbeschleunigenden Wirkungen fanden.¹⁵ Guajardo et al (2011) konnten allerdings zeigen, dass das bloß dann der Fall ist, wenn die Untersuchung Episoden enthält, in denen die restriktive Politik eine Dämpfung der Überhitzung zum Ziel hatte, die restriktive Wirkung also beabsichtigt war. Schaltet man diese Episoden aus, lässt eine Reduzierung der Staatsschulden im Ausmaß von

1% des BIP den Konsum in den beiden Folgejahren um $\frac{3}{4}\%$ und das BIP um $\frac{2}{3}\%$ schrumpfen. Richtig geschätzt hat somit restriktive Budgetpolitik i. d. R. tatsächlich restriktive Folgen, und demgemäß spricht wenig gegen die Annahme, dass expansive Politik, richtig angewendet und richtig geschätzt, expansive Folgen hat. Auerbach and Gorodnichenko (2010), die zwischen Expansions- und Rezessionsperioden unterscheiden, erhalten Ausgabenmultiplikatoren von etwa $\frac{1}{2}$ für erstere und von etwa $2\frac{1}{2}$ für letztere; die Steuermultiplikatoren sind mit $\frac{1}{2}$ und Null beträchtlich kleiner. Das entspricht den Ergebnissen von Eggertson (2010), denen zufolge in einer Krise bloß explizit temporäre Steuersenkungen expansiv wirken, dauerhafte hingegen sogar restriktiv.

Der fundamentale Ansatz

Wie erwähnt geht die fundamentale Interpretation von Keynes – anders als die hydraulische – von instabilen Beziehungen sowie von vagen, unsicheren und wechselnden Erwartungen als problematische Basis der Wahlhandlungen aus. Nicht bloß Informationmangel und verzerrte Information erschweren die Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte sondern tiefsitzende Unsicherheit. Einfache Regeln für die Wirtschaftspolitik kann es in diesem Ansatz nicht geben: „[U]nemployment in a market economy is the result of ignorance too great to be borne. The fully-specified macroeconomic models miss the point – which is precisely that no model of this situation can be fully specified.“¹⁶ Auch für die Politik gilt, was Rothschild (1979, 197) für die Theorie postuliert: „[D]ie postkeynesianische Beschäftigungstheorie [wird sich] bei voller Ausnutzung vieler Ergebnisse der ‚neoklassischen Synthese‘ [also des hydraulischen Keynesianismus] in höherem Maße als bisher den besonderen Umständen widmen müssen, die das Gruppenverhalten, die finanziellen Institutionen und Aktiva und ihre Entwicklung im Konjunkturverlauf, die staatliche Wirtschaftspolitik etc. in unserer Zeit beeinflussen“. Es gibt keine allgemein gültige sondern bloß zeit- und situationsabhängige Strategien.

Als ein Beispiel einer solch maßgeschneiderten Strategie die unter den damaligen Bedingungen eine Zeit lang funktionierte, sei das Modell des Austrokeynesianismus skizziert. Der Begriff wurde vermutlich 1979 von Hans Seidel (1982) geprägt und beschreibt eine wirtschaftspolitische Konzeption, deren sich die Politiker selbst gar nicht bewusst waren, und die daher bloß aus deren Handlungen erschlossen werden kann.¹⁷ Zu den wesentlichen Elementen der austrokeynesianischen Konzeption gehörten neben einer eher traditionellen Nachfragesteuerung eine Verstetigungsstrategie, der Einsatz von Maßnahmenbündeln zur Erreichung von Zielbündeln, sowie eine spezifische Strategie zur Inflationsbekämpfung bei

Vollbeschäftigung.¹⁸ Die Verstetigungsstrategie ging davon aus, dass die Konjunkturschwankungen unsicherheitsbedingte tiefliegende Instabilitäten zur Ursache haben; Reduzierung von Unsicherheit ist daher *die* zentrale Aufgabe, hektische diskretionäre Maßnahmen wirken vielfach kontraproduktiv. Die austrokeynesianische Strategie versuchte die Unsicherheit dadurch zu reduzieren, dass sie die zentralen Entscheidungsgrundlagen von Unternehmern und Konsumenten möglichst vorhersehbar machte: die Lohnpolitik als Kostenkomponente wie als Einkommensgröße, die Preisentwicklung als Voraussetzung für eine ruhige Lohnpolitik, die (nominelle) Zinsentwicklung und die Investitionsförderung, sowie den Wechselkurs im Rahmen der Hartwährungspolitik. Der Einsatz von Maßnahmenbündeln zur Erreichung von Zielbündeln ermöglichte eine schwächere Dosierung der Instrumente und geringere unerwünschte Nebenwirkungen. Einkommenspolitik wurde als zentrales Instrument zur Inflationsbekämpfung bei Vollbeschäftigung eingesetzt, eines der ganz großen Probleme, auf die etwa Rothschild (1954, chpt. XII) schon sehr früh hingewiesen hat.

Mit der Darstellung dieser spezifischen Form einer eher fundamentalkeynesianischen Konjunktur- und Beschäftigungspolitik soll nicht dem austrokeynesianischen Konzept nachgetrauert werden. Seine Zeit ist mit der zunehmenden Globalisierung, der zunehmenden Komplexität (Tichy 2011) und der gerade in Krisenperioden zunehmenden Instabilität der Finanzmärkte abgelaufen;¹⁹ unsere Zeit muss nach neuen Strategien suchen. In diesem Sinn sollte die Darstellung auf dreierlei hinweisen: Erstens, dass es nicht genügt bereits entstandene Fehlentwicklungen zu beseitigen; es muss bereits ihrer Entstehung entgegengewirkt werden. In alter Terminologie: Außer Ablaufspolitik ist auch Ordnungspolitik zunehmend unverzichtbar. Zweitens, dass unsicherheitsreduzierenden Elementen, insbesondere der Verstetigung der Erwartungen,²⁰ besondere Bedeutung zukommt. Und drittens, dass es nicht ein einziges Konzept geben kann, dass bei jeder entsprechenden Zielverletzung mechanisch angewendet wird: Je nach historischer Situation, institutionellen Voraussetzungen und Spezifität der Zielverletzung(en) ist eine eigene, maßgeschneiderte Lösung zu erarbeiten. „Die komplexe Realität lässt sich nicht in einem einzigen einfachen und starren Modell einfangen.“²¹ Es ist nicht unwahrscheinlich, dass solche Überlegungen einer situationsspezifischen Politik in einer vielschichtigen Realität auch hinter der scheinbaren (?) Unbestimmtheit von Keynes' Arbeiten stecken: In relativ stabilen Situationen mag die hydraulische Konzeption und ihr Instrumentarium durchaus ausreichen; je schwerer die Zielverletzung und je komplexer die Situation, desto „fundamentalere“ Konzeptionen, Überlegungen und Strategien sind erforderlich.

Der vernachlässigte radikale Keynes

Die traditionelle, noch immer nicht überwundene Reduzierung der Gedankengänge von Keynes auf Hydraulik und Fiskalismus einerseits, auf die kurze Sicht andererseits – „In the long run we are all dead“ – übersieht Keynes' sehr viel weiter gehende Arbeiten betreffend die lange Frist; Walterskirchen (2011) hat dankenswerter Weise jüngst auf diesen vernachlässigten Aspekt nachdrücklich hingewiesen.²² In „The long-term problem of unemployment“ (Keynes 1943) erwartete Keynes drei unterschiedliche Phasen der Nachkriegsentwicklung: In der ersten würde die Spartätigkeit weit unter den Investitionswünschen liegen, Inflation wäre das Hauptproblem; in der zweiten würden die Spar- und Investitionspläne einander entsprechen, und das Hauptproblem der Wirtschaftspolitik wäre die (hydraulische?) Konjunktursteuerung. In der dritten Periode hingegen ließe der Wohlstand die Spartätigkeit stark ansteigen, die Investitionspläne blieben infolge des hohen Kapitalbestands und des langsameren Wachstum dahinter zurück; ein „wisely managed“ Kapitalismus werde in dieser Periode daher versuchen müssen, die Spartätigkeit zu verringern und die Arbeitszeit zu verkürzen. Allerdings glaubte Keynes (1943, 278, zitiert nach Walterskirchen 2011) nicht, dass das kurzfristig funktioniert: „I should expect for a long time to come that the government debt would be continually increasing in grand total.“

Es soll hier nicht darüber reflektiert werden, ob es sich bei Keynes' Visionen um ein gesetzmäßiges Ablaufschema handelt – tatsächlich etwa war die zweite Periode, die Keynes mit ein bis zwei Jahrzehnten ansetzte, länger –, auch nicht darüber, ob das Schema in einer globalisierten Welt mit einem potentiell enormen Kapitalbedarf für Entwicklungs- und Umweltinvestitionen weiterhin gilt. Zumindest vorübergehend befinden sich die entwickelten Industriestaaten derzeit aber sehr wohl in einer Phase, die Keynes' dritter entspricht. Das Angebot von anlagesuchenden Mitteln ist nicht bloß durch die heimische Spartätigkeit sondern auch durch die Anlage von Mitteln aus weniger entwickelten Regionen sehr hoch, die private Investitionstätigkeit konzentriert sich auf Ersatzinvestitionen, da deren Kapazitäts- und Produktivitätseffekt angesichts des reduzierten Wachstums genügt; weniger entwickelte Länder lehnen Auslandsmittel seit der Südostasien-Krise weitgehend ab. Wenn aber die Haushalte sparen, also Finanzierungsüberschüsse haben, die Unternehmen und Ausland nicht benötigen und der Staat – aus guten und weniger guten Gründen – nicht verwenden darf, muss die Nachfrage stagnieren und cet.par. Arbeitslosigkeit entstehen.²³

* * *

Keynes war, vor allem in seinen wirtschaftspolitischen Aussagen, nicht immer klar und auch keineswegs widerspruchsfrei. Er lässt sich unter-

schiedlich interpretieren, aber diese Interpretationsmöglichkeiten wurden von Anhängern wie Gegnern vielfach hemmungslos zur Stützung ihrer jeweiligen ideologischen Positionen genützt. Rothschild (1979, 171) sieht Keynes wohl richtig, wenn er schreibt, dass seine „gewaltige Leistung von einem ausgeprägten Sinn für die Vielschichtigkeit der Realität [getragen war] und damit einer Abneigung gegen Versuche, die komplexe Problematik in einem einzigen einfachen und starren Modell einzufangen.“ Die Situationen, in denen wirtschaftspolitische Interventionen erforderlich sind, sind sehr unterschiedlich und erfordern nicht ideologisch geprägte Schlagworte, sondern Überlegungen dazu, welche Modelle auf welche Situationen passen und, daraus resultierend, ursachenadäquate Programme der Politik. Das ist es, was wir aus Keynes lernen können und lernen sollen.

Anmerkungen

- * Der Autor dankt A. Guger, M. Schratzenstaller und E. Walterskirchen für wertvolle Kommentare zu einer ersten Fassung.
- ¹ Steindl 1987, 11.
- ² Leijonhufvud (1981, 3) bezeichnet ihn als Revolutionary Orthodoxy.
- ³ Shackle 1972.
- ⁴ Leijonhufvud (1981, 3) bezeichnet ihn als Neoclassical Resurgence.
- ⁵ Klein 1949.
- ⁶ Robinson and Wilkinson 1977, 6.
- ⁷ Leijonhufvud (1981, 3).
- ⁸ Coddington 1976, 1264.
- ⁹ Guger and Walterskirchen 1988, 104.
- ¹⁰ Sargent and Wallace 1975.
- ¹¹ Buiter (1980) bezeichnete das in Anlehnung an Voltaires *Candide* als „The macroeconomics of Dr Pangloss“: Pangloss: „Tis demonstrated ... that things cannot be otherwise; for, since everything is made for an end, everything is necessarily for the best end“; *Candide*: „If this is the best of all possible worlds, what are the others?“
- ¹² Eggertson 2010; Woodford 2010.
- ¹³ Hall 2009; Woodford 2010.
- ¹⁴ Eggertson 2010; Woodford 2010.
- ¹⁵ Etwa Alesina and Perotti 1997 oder Alesina and Ardagna 2010.
- ¹⁶ Loasby 1976, 167.
- ¹⁷ Dass St. Koren, der zu dieser Zeit das wirtschaftspolitische Konzept der ÖVP erstellte und danach Finanzminister wurde, dem Konzept distanziert gegenüberstand, die Diskussion für wenig produktiv hielt und Stigler zitierte („Die zentrale Behauptung ist nicht nur eine Tautologie, sie ist auch falsch“), ist aus seiner ideologischen Position verständlich (Koren 1990, 9); aber auch Kreisky soll nach Breuss (1987, 205) gesagt haben: „Austrokeynesianismus hat so viel mit Keynes zu tun wie Austromarxismus mit Marx, nämlich gar nichts“.
- ¹⁸ Tichy 1984, 1995.
- ¹⁹ Dazu gehören nicht zuletzt Portfolio-Umschichtungen innerhalb der wohlstandsbedingt hohen Assets, die vielfach in dieselbe Richtung beabsichtigt sind, und dann die Gefahr von Blasenbildung beinhalten.

- ²⁰ „Unter Unsicherheit ... sind verschwommene Erwartungen über eine undurchschaubare Zukunft zu verstehen, die sich an einigen verfügbaren Fakten, an beginnenden Tendenzänderungen, an Gerüchten, Meinungen etc. orientieren und daher plötzlichen und kaum prognostizierbaren Schwankungen ausgesetzt sind“ (Rothschild 1979, 194).
- ²¹ Rothschild 1979, 171.
- ²² Der Artikel wurde erst in der Gesamtausgabe publiziert und fand zunächst wenig Beachtung; erst Mitte der achtziger Jahre hoben A. Guger und E. Walterskirchen seine Bedeutung hervor (Walterskirchen 2011, Fn.4).
- ²³ Tichy 2009.

Literatur

- Alesina A. F. and R. Perotti, 1997, Fiscal adjustments in OECD countries: Composition and macroeconomic effects, IMF Staff Papers 44(June), 210-48.
- Alesina, A. F. and S. Ardagna, 2010, Large changes in fiscal policy: Taxes versus spending, NBER Working Paper 15438.
- Auerbach, A. and Y. Gorodnichenko, 2010, Measuring the output responses to fiscal policy, erscheint in A. Alesina and F. Giavazzi eds, Fiscal Policy after the Financial Crisis, NBER forthcoming.
- Breuss, F., 1987, Austro-Keynesianismus – eine wirtschaftspolitische Innovation mit Folgen, in Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung Hg, Aufklärung und Wirtschaftsforschung. Hans Seidel zum 65. Geburtstag, Wien: Wifo, ...
- Buiter, W. H., 1980, The macroeconomics of Dr Pangloss, Economic Journal 90, 34-50.
- Clower, R. W., 1969, The Keynesian counter-revolution: A theoretical appraisal, in R. W. Clower ed, Monetary theory, Harmondsworth: Penguin, 270-297.
- Coddington, A., 1976, Keynesian economics: The search for first principles, Journal of Economic Literature 14 (4), 1258-1273.
- Cogan, J. F. et al, 2009, New Keynesian versus old Keynesian government spending multipliers, NBER Working Paper 154782.
- Eggertson, G. B., 2011, What fiscal policy is effective at zero interest rates? NBER Macroec annual 2010 (25, 59-112).
- Giavazzi, F. and M. Pagano, 1990, Can severe fiscal consolidations be expansionary? Tales of two small European countries, NBER Macroeconomics Annual Vol. 5, 75-111.
- Guajardo, J. et al, 2011, Expansionary austerity: New international evidence, IMF WP/11/158.
- Guger, A. and E. Walterskirchen, 1988, Fiscal and monetary policy in the Keynes-Kalecki tradition, in J. A. Kregel et al, Barriers to full employment, Basingstoke/London: Macmillan, 103-132.
- Hall, R. E., 2009, By how much does GDP rise if the government buys more output? NBER Working Paper 15496.
- Hicks, J. R., 1937, Mr. Keynes and the classics: A suggested interpretation, Econometrica 5, 147-159.
- Keynes, J. M., 1936, The general theory of employment, interest and money, London: Macmillan.
- Keynes, J. M., 1937, The general theory of employment, Quarterly Journal of Economics 51 (2), 209-223.
- Klein, L. R., 1949, The Keynesian revolution, London: Macmillan.
- Koren, St., 1990, Die Rolle der Währungspolitik im Gesamtkonzept des Austrokeyensianismus, in P. Mitter und A. Wörgötter Hg, Austro-Keynesianismus. Festschrift für Hans Seidel zum 65. Geburtstag,, Heidelberg: Physica, 8-31.

- Leijonhufvud, A., 1968, On Keynesian economics and the economics of Keynes, New York: Oxford UP.
- Leijonhufvud, A., 1981, Information and coordination. Essays in macroeconomic theory, New York: Oxford UP.
- Loasby, B., 1976, Choice, complexity and ignorance, Cambridge: Cambridge UP.
- Loasby, B., 1999, Knowledge, institutions and evolution in economics, London: Routledge
- Robinson, J. and F. Wilkinson, 1977, What has become of employment policy? Cambridge Journal of Economics 1, 5-17.
- Robinson, J., 1953, The production function and the theory of capital, Review of Economic Studies 21 (29); 81-106.
- Robinson, J., 1964, Economic philosophy, Chicago: Aldine.
- Robinson, J., 1971, Economic heresies, New York: Basic Books.
- Romer, Ch. and J. Bernstein, 2009, The job impact of the American recovery and reinvestment act, Council of Economic Advisors, January 9.
- Rothschild, K. W., 1954, The theory of wages, Oxford: Basil Blackwell.
- Sargent, Th. J. and N. Wallace, 1975, „Rational“ expectations, the optimal monetary instrument, and the optimal money supply rule, Journal of Political Economy 83 (2), 241-254.
- Seidel, H., 1982, Austro-Keynesianismus, Wirtschaftspolitische Blätter 29 (3), 11-15.
- Shackle, G. L. S., 1972, Epistemics and economics, Cambridge: Cambridge UP.
- Steindl, J., 1987, Keynes' „General Theory“ nach 50 Jahren, Wirtschaft und Gesellschaft 13 (1), 11-18.
- Tichy, G., 1984, Strategy and implementation of employment policy in Austria, Kyklos 37 (3), 363-386.
- Tichy, G., 1995, Austrokeynesianismus. Ein Konzept erfolgreicher Wirtschaftspolitik, in R. Sieder et al, Österreich 1945-1995. Gesellschaft, Politik, Kultur, Wien: Verlag für Gesellschaftspolitik, 213-222.
- Tichy, G., 2009, Einige unkonventionelle Gedanken zum Leben nach der Krise, Wirtschaft und Gesellschaft 35 (4), 501-514.
- Tichy, G., 2011, Bessere Modelle oder gesunder Menschenverstand? Was wir aus der Finanzkrise lernen sollten. in Ch. Gehrke und R. Sturm Hg, Modell, Wirklichkeit und Krise: Politische Ökonomie heute, Heinz Kurz zum 65 Geburtstag, Marburg: Metropolis, 11-44.
- Walterskirchen, E., 2011, Die lange Frist bei Keynes, Schriftliche Fassung des Referats auf der Keynes-Tagung der Arbeiterkammer Wien am 29.9.2011.
- Woodford, M., 2010, Simple analytics of the government expenditure multiplier, NBER Working Paper 15714.

Investition und Zins

Die Beiträge Schumpeters und Keynes'

Heinz D. Kurz

1. Einführung

Als langjähriger redaktioneller Leiter der Zeitschrift *Wirtschaft und Gesellschaft* hat Günther Chaloupek immer wieder Beiträge zur ökonomischen Theoriegeschichte abgedruckt. Er selbst ist ein ausgewiesener Kenner auf diesem Gebiet. In zahlreichen Aufsätzen hat er sich mit einem bunten Strauß an Themen befasst. Schwerpunkte seiner diesbezüglichen Arbeit sind die sogenannte Österreichische Schule der Nationalökonomie, der Austromarxismus und der Keynesianismus. Wiederholt hat er sich über die Beiträge Joseph Alois Schumpeters und John Maynard Keynes' zur Wirtschaftstheorie geäußert. Seinem Beispiel will ich in diesem kurzen Beitrag folgen. Schumpeter gilt im Allgemeinen als eher konservativer Vertreter seines Faches, für den nach eigenen Worten die Theorie des allgemeinen Gleichgewichts von Léon Walras die „Magna Charta“ der Volkswirtschaftslehre war. Der Theorie des allgemeinen Gleichgewichts zufolge tendiert das ökonomische System bei flexiblen Preisen und Löhnen zu einem Gleichgewicht bei Vollbeschäftigung seiner produktiven Ressourcen. Keynes hingegen gilt als Neuerer, der mit dem „Prinzip der effektiven Nachfrage“ theoretisch Neuland beschritten hat und dessen Theorie zumindest eine Zeitlang dabei war, das Fach zu revolutionieren. Das Prinzip besagt, dass es keinen Grund zur Annahme gibt, die Investitionen gravitierten auf die Dauer und im Durchschnitt um das Niveau der Ersparnis bei Vollbeschäftigung. Folglich sei davon auszugehen, dass von kurzlebigen Phasen abgesehen das ökonomische System immer mehr oder weniger große Spannen von Unterauslastung aufweist. Vielfach werden Schumpeter und Keynes als einander diametral gegenüberstehende Theoretiker dargestellt.

Dieses geläufige Bild soll im Folgenden wenigstens partiell, die investitions- und zinstheoretischen Vorstellungen der beiden betreffend, korrigiert werden. Das vorgestellte Argument ist auch insofern partiell, als im Wesentlichen nur die beiden Hauptwerke unserer *dramatis personae* zur Sprache kommen, die 1911 (im Impressum 1912) veröffentlichte *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung* Schumpeters und die 1936 veröffent-

lichte *General Theory of Employment, Interest and Money* Keynes'. Dadurch wird nicht bestritten, dass Schumpeter und Keynes sich in ihren ökonomischen Visionen und theoretischen Entwürfen in bedeutender Hinsicht voneinander unterscheiden. Die bestehenden Gemeinsamkeiten werden in der Literatur jedoch häufig übersehen. Dies ist insoweit verständlich, als Schumpeter selbst sehr darauf bedacht war, sich vom Keynesschen theoretischen Entwurf abzugrenzen und die *General Theory* bekanntlich in einer Rezension in einer Art und Weise niederzumachen versucht hat, die die Grenzen der Fairness und des guten Geschmacks überschreitet.

Die Arbeit ist wie folgt gegliedert. Abschnitt 2 geht kurz auf einige Gemeinsamkeiten der beiden Autoren, aber auch auf bedeutende Unterschiede ein. Es zeigt sich, dass sowohl Schumpeter als auch Keynes mit dem jeweiligen Mainstream ihrer Zeit in verhaltener Weise brechen – Schumpeter mit der österreichischen Variante der marginalistischen oder neoklassischen Theorie, Keynes mit der marshallianischen. Sie tun es in verhaltener Weise, weil beide bedeutende Elemente des Mainstream beibehalten und damit ihren Ansätzen einen Teil ihres revolutionären Schwungs nehmen. Sie erleichtern damit ihren Kritikern die Aufgabe, den Ausbruchversuch aus der Zitadelle der Orthodoxie vorzeitig abzufangen – zum Teil durch Integration einiger ihrer Ideen in die traditionelle neoklassische Theorie. Entgegen der Chronologie der Ereignisse beschäftigen wir uns in Abschnitt 3 zunächst mit der Keynesschen Investitions- und Zinstheorie. Diese darf als dem Leser besser bekannt angenommen werden. Abschnitt 4 befasst sich dann mit der Schumpeterschen Auffassung zum Thema. Während Keynes im Wesentlichen partialanalytisch argumentiert und keine Rückwirkungen eines sich ändernden Geldzinssatzes auf Preise und Kosten berücksichtigt, argumentiert Schumpeter wenigstens ansatzweise totalanalytisch und versucht derartige Rückwirkungen zu erfassen. Abschnitt 5 enthält einige Schlussbemerkungen.

2. Schumpeter und Keynes: Gegensätze und Gemeinsamkeiten

Schumpeters Betonung von Innovationen, seinen „neuen Kombinationen“, als der überragenden Tatsache der wirtschaftlichen Entwicklung kapitalistischer Ökonomien findet in Keynes keine Entsprechung. Die Keynessche Vorstellung eines „Gleichgewichts bei Unterbeschäftigung“ sucht man bei Schumpeter vergeblich. Obzwar Schumpeter die Walrassche Theorie des allgemeinen Gleichgewichts in seiner Habilitationsschrift überschwänglich preist und ihr auch in seinen späteren Schriften immer wieder die Reverenz erweist, ist unübersehbar, dass er sich im Lauf der Zeit immer stärker von der sie prägenden Vorstellung von der Dominanz

zentripetaler Kräfte entfernt und stattdessen dem Moment der Rastlosigkeit des Kapitalismus gesteigerte Aufmerksamkeit schenkt. Was seine „Vision“ des Kapitalismus anbelangt, so ist Marx für Schumpeter gewiss von weit größerer Bedeutung als jeder andere Autor, und die Bedeutung Marxens nimmt im Lauf der Zeit eher zu als dass sie schwindet. Dies spiegelt sich in der größeren Radikalität des Schumpeterschen Denkens im Verhältnis zum Keynesschen wider, für den die Marxschen Schriften kaum eine Rolle spielen und denen er, wie wir von Piero Sraffa wissen, verständnislos gegenübersteht. Sie spiegelt sich auch wider in einer ähnlich wie bei Marx auf realwirtschaftliche Faktoren zurückgreifenden Erklärung von Krisen, in denen die Bewegung der durchschnittlichen Profitrate eine zentrale Rolle spielt. So erklärt Schumpeter die Weltwirtschaftskrise in seinen 1939 veröffentlichten *Business Cycles* als das Zusammentreffen der Tiefpunkte dreier Typen von Zyklen – eines „Kondratieff“, eines „Juglar“ und eines „Kitchin“. Wichtigster Auslöser der Weltwirtschaftskrise sei das sich erschöpfende innovative Potential in der Elektro-, der chemischen und der Automobilindustrie gegen Ende der 1920er-Jahre und der damit einhergehende Fall der Profitrate gewesen. Schumpeter vertritt eine Auffassung, die man mit dem Marxschen Diktum „Permanente Krisen gibt es nicht“ belegen könnte: Das ökonomische System bewegt sich in Zyklen, Innovationen sind das Lebenselixier des Kapitalismus, auf Depressionen folgen wirtschaftliche Erholungen und Booms. Schließlich spielen bei Schumpeter ähnlich wie vor ihm bei Adam Smith und Marx Machtbeziehungen zwischen den Akteuren eine wichtige Rolle, weit stärker als dies bei Keynes der Fall ist.

Keynes' Sicht der langfristigen Entwicklungstendenzen ist im Verhältnis hierzu deutlich pessimistischer. Im Lauf der Zeit, so seine Einschätzung, werde es aus drei Gründen immer schwieriger, einen hohen Beschäftigungsstand und wirtschaftliches Wachstum zu sichern. Erstens, mit der Zunahme des Kapitalstocks relativ zur beschäftigten Bevölkerung sinke die relative „Knappheit“ des Kapitals und mit ihr dessen Profitabilität. Dies wirke sich negativ auf die Anreize zur Investition aus, die *Investitionsneigung* sinke. Zweitens, je größer das Volkseinkommen einer gegebenen Bevölkerung, desto größer die marginale und durchschnittliche Sparneigung und damit desto größer der sich ergebende Nachfrageausfall. Drittens, auf Grund einer merklichen Liquiditätspräferenz der Akteure sinke der Geldzinssatz nicht oder nur wenig, so dass sich die Finanzierung neuer Investitionsprojekte nicht günstiger gestalte, das heißt die *Investitionsfähigkeit* sich nicht verbessere. Das System befindet sich demzufolge in einer Stagnationsfalle: Die Investitionsneigung sinkt, nötig wäre aber gerade deren Steigen, um die von einer steigenden Sparneigung ausgehenden depressiven Tendenzen zu konterkarieren. Die von Keynes gesehene Gefahr lautet: Je reicher eine Gesellschaft bereits ist, das heißt je

mehr Kapital in ihr akkumuliert worden ist, desto ungünstiger ist es um die Realisierung des Reichtums bestellt. Denn dazu wären hohe Niveaus der aggregierten effektiven Nachfrage nötig, welche wiederum hohe Niveaus der Investitionsnachfrage zur Voraussetzung haben. Zu diesen werde es aber auf Grund der sich verschlechternden Profitabilitätserwartungen nicht kommen. Die Konsequenz: „Zum Überfluss an Kapital gesellt sich eine solcher an Output“, wie Keynes sich ausdrückt – gemeint sind unterausgelastete Produktionskapazitäten und nicht absetzbare Produktionsmengen. Derartige Vorstellungen sind Schumpeter fremd: Selbst die Weltwirtschaftskrise ist für ihn kein Anzeichen einer Tendenz zur Stagnation, sondern nur ein Vorbote des nächsten „Wellenschlags von Prosperität und Depression“.¹

Neben diesen und anderen Unterschieden darf aber nicht übersehen werden, dass die beiden Autoren in bedeutender Hinsicht ähnlicher Auffassung waren.² Zu den wichtigsten darunter zählen die folgenden. Für beide handelt es sich beim Kapitalismus um ein krisenanfälliges System. Die von der orthodoxen Ökonomik vertretene Auffassung, das System werde ständig von starken, zum Gleichgewicht bei Vollbeschäftigung drängenden Kräften beherrscht, weisen sowohl Schumpeter als auch Keynes, freilich auf sehr unterschiedliche Weise zurück. Der Kapitalismus ist ihrer Auffassung nach rastlos und bringt sich durch endogen verursachte depressive oder stagnative Tendenzen selbst in Gefahr. Beide Autoren sind fasziniert von den Leistungen des Systems und bestrebt, es grundsätzlich zu erhalten, aber Schumpeter ist insgesamt skeptischer, ob dies auf lange Sicht wirklich möglich ist. Die nichtintendierten Konsequenzen eigensüchtigen Verhaltens – das große Thema eines David Hume oder Adam Smith – sind auch Gegenstand der Betrachtung von Schumpeter und Keynes.

Sowohl Schumpeter als auch Keynes streichen die Interdependenz von realem und finanzwirtschaftlichem Sektor heraus. Beide betonen die zentrale Rolle des Bank- und Kreditsystems für den jeweiligen Zustand und die Entwicklung der Wirtschaft. Beide sehen die gesamtwirtschaftliche Geld- und Kreditmenge als im Wesentlichen endogen bestimmt an und betonen die Geld- und Kreditschöpfungsmöglichkeiten der Banken. Keynes habe eine „Wall Street Perspektive“ auf das ökonomische System gehabt (Hyman Minsky). Bei Schumpeter (1912, S. 369) ist die Rede davon, dass das Geld das „kapitalistische Lebensblut“ sei, der Geldmarkt „das Hauptquartier der kapitalistischen Wirtschaft“ (S. 276). Die Vorstellung vom Geld als „Schleier“, der über den realen Verhältnissen liege und ohne größere Gefahr für diese weggezogen werden könne, wird von beiden in das Fabelreich verwiesen. Geld bzw. Kredit ist nötig, um Investitionen, und mehr Geld und Kredit, um wachsende Investitionen zu finanzieren. Beide Autoren sehen den Geldzinssatz durch Angebot und Nachfrage

nach Liquidität bestimmt und nicht durch Investition und Ersparnis. In seiner weiter oben erwähnten Rezension der *General Theory* unterbricht Schumpeter an einer Stelle seinen Frontalangriff auf Keynes und lobt ihn ob dessen Zinstheorie – handele es sich dabei doch „um die meine“.

Beide Autoren verwerfen die überlieferte Sicht, wonach die Spartätigkeit zu Reichtum führt. Diese Auffassung hatte mit besonderem Nachdruck Adam Smith mit seinem Loblied auf die Frugalität vertreten und war darob von Marx heftig kritisiert worden, der von einer „Kinderfibel“ sprach. Schumpeter schließt sich dieser Kritik unter explizitem Bezug auf Marx an und insistiert, dass der Reichtum einer Gesellschaft das Resultat von Investitionen ist, die Innovationen in das ökonomische System einschleusen und dessen Produktivität steigern. Steigt aber das Sozialprodukt, so steigt auch die Ersparnis. Keynes kommt in einem ähnlichen Argument ohne Schumpeters Produktivitätssteigerungen aus: Bei ihm ist es die durch eine Investitionserhöhung (bzw. -senkung) sich über den Einkommensmultiplikator ergebende Aktivierung des ökonomischen Systems, die zu einem mehr oder weniger großen Volkseinkommen führt und damit zu mehr oder weniger großen Ersparnissen. Bei beiden Autoren lautet die Botschaft: Nicht die Ersparnisse führen zu Investitionen, sondern Investitionen bewirken Ersparnisse. Das Hauptaugenmerk hat demnach den Investoren zu gelten und nicht den Sparern alias Konsumenten. Deren Verhalten sei im Wesentlichen passiv, reaktiv, hedonisch, das der Investoren hingegen aktiv, energisch, neue wirtschaftliche Räume schaffend.

Schumpeter verwirft auch die von Eugen von Böhm-Bawerk vertretene Auffassung, jedem Menschen sei eine positive Rate der Zeitpräferenz zu eigen. Eine positive Zeitpräferenz, so Schumpeter in Anlehnung an seinen akademischen Lehrer Friedrich von Wieser, sei nicht die Ursache eines positiven Zinssatzes, sondern dessen Folge. Bei Keynes spielt die Frage nach der Zeitpräferenz im Konsum keine nennenswerte Rolle.

Wir wenden uns jetzt Keynes' Investitions- und Zinstheorie zu.

3. Keynes' „marginal efficiency of capital“

In seiner Investitionstheorie übernimmt Keynes im Wesentlichen die Methode des internen Zinsfußes, um die Entscheidung eines Investors angesichts mehrerer Investitionsprojekte zu analysieren. Er schreibt: „I define the marginal efficiency of capital as being equal to that rate of discount which would make the present value of the series of annuities given by the returns expected from the capital-asset during its life just equal to its supply price“.³ Diese Methode ist aus bekannten Gründen problematisch, was uns hier jedoch nicht zu interessieren braucht. Keynes fährt fort, dass die verschiedenen Investitionsprojekte vom Investor gemäß ihrer Grenz-

leistungsfähigkeit geordnet und dann aggregiert werden können, „so as to provide a schedule relating the rate of aggregate investment to the corresponding marginal efficiency of capital in general which that rate of investment will establish“.⁴ Die sich ergebende Kurve nennt er „*investment demand-schedule*“ und konfrontiert sie mit dem aktuellen Geldzinssatz. Er schließt: „the rate of investment will be pushed to the point on the investment demand-schedule where the marginal efficiency of capital in general is equal to the market rate of return“⁵.

Das Keynesische Argument basiert auf der problematischen und deshalb mit äußerster Vorsicht zu handhabenden Methode des partiellen Gleichgewichts: Er nimmt an, dass die Kurve der Investitionsnachfrage und der Zinssatz unabhängig voneinander sind. Würde die Kurve vom Zinssatz oder der Zinssatz von der Kurve abhängen oder beide wechselseitig voneinander, dann würde das Keynesische Argument in seiner vorliegenden Form nicht aufrechtzuerhalten sein. Mehrere Kommentatoren, darunter Pasinetti (1974), haben darauf aufmerksam gemacht, dass das Keynesische Argument eine Übertragung des Grundgedankens der klassischen Theorie extensiv sinkender Ertragszuwächse auf das Feld der Investitionstheorie darstellt. Die klassische Rententheorie nimmt an, dass die verschiedenen Qualitäten von Grund und Boden in eine *Fruchtbarkeitsordnung* gebracht werden können, wobei die erste Qualität die niedrigsten Stückkosten in der Produktion von, zum Beispiel, Getreide aufweist und somit die höchste Profitrate, die zweite Qualität die zweitniedrigsten Stückkosten usw.⁶ Unter Bedingungen freier Konkurrenz, das heißt der Abwesenheit nennenswerter Beschränkungen des Markteintritts und des Marktaustritts, werden die verschiedenen Bodenqualitäten gemäß dieser Ordnung bearbeitet werden. Die Böden können auch gemäß der von ihnen abgeworfenen Rente je Hektar geordnet werden. Auf diese Weise erhält man die *Rentabilitätsordnung* der verschiedenen Böden. Man ist in der Geschichte der Rententheorie lange Zeit davon ausgegangen, dass die beiden Ordnungen unabhängig vom Zinssatz (bzw. der Profitrate) sind und übereinstimmen. Der fruchtbarere zweier Böden unter allen kultivierten Böden ist demnach auch immer jener, der eine höhere Rente je Hektar abwirft. Wie jedoch bereits mittels eines sehr einfachen Modells gezeigt werden kann, ist dies nicht allgemein der Fall.

Dieses Ergebnis ist cum grano salis auf die Keynesische Kurve der Investitionsnachfrage und seine damit zusammenhängende Sicht der langfristigen Beziehung zwischen der Kapitalintensität der Produktion und der Rate der Kapitalverzinsung übertragbar. Tatsächlich unterscheidet sich Keynes' diesbezügliche Sichtweise nur unwesentlich von der traditionellen marginalistischen (oder neoklassischen). Beide unterliegen dem „monotonischen Vorurteil“, wie es Sraffa genannt hatte. Gemeint ist die Auffassung, dass die Nachfrage nach einem Input i pro produzierter Ein-

heit des Produktes j , q_{ij} , mit steigendem (sinkendem) Preis des Inputs, p_i , sinkt (steigt) oder allenfalls konstant bleibt, das heißt

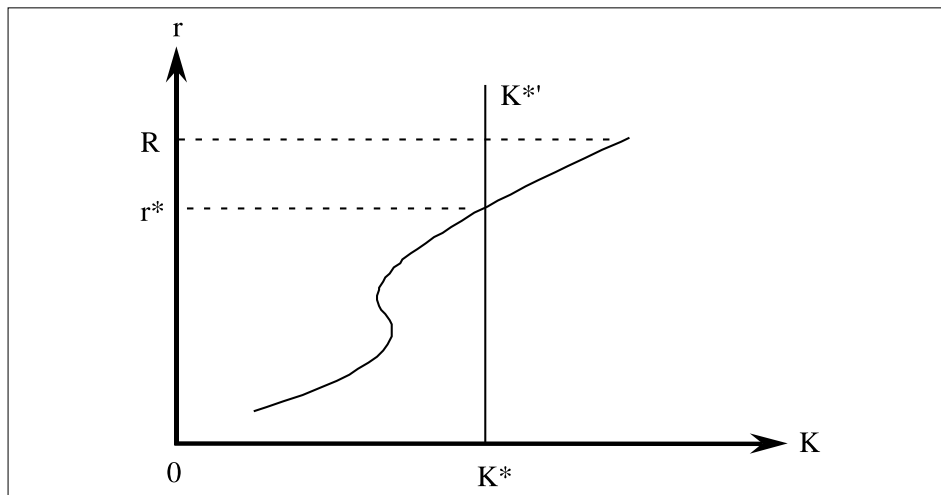
$$\frac{\partial q_{ij}}{\partial p_i} \leq 0.$$

Dieses Vorurteil lässt sich jedoch (wie viele Vorurteile) nicht halten. Es kann nicht allgemein davon ausgegangen werden, dass die Rangfolge der Investitionsprojekte bei einem sich verändernden Zinssatz die gleiche bleiben wird, da die erwarteten Bruttoeinnahmen ebenso wie die erwarteten Kosten im Allgemeinen nicht unabhängig von der Zinsänderung sind. Die Rangfolge verschiedener Investitionsprojekte ist daher ebensowenig zinsunabhängig wie die Rangfolge von Böden unterschiedlicher Fruchtbarkeit. Ja, es ist nicht einmal gesichert, dass mit einem von einem gewissen Niveau aus steigenden (sinkenden) Zinssatz die Investitionsnachfrage immer sinken (steigen) wird. Das Keynesische Argument ist partialanalytisch – es operiert unzulässigerweise implizit mit der *ceteris paribus*-Annahme. Und hinsichtlich einer langfristigen Betrachtung schließlich gebe es keinen Grund zur Annahme, dass eine Zunahme der Kapitalintensität der Produktion unvermeidlicherweise mit einem Sinken der Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals verbunden ist, wie Keynes ganz im Einklang mit der „orthodoxen“ (marginalistischen) Theorie angenommen hatte.⁷ Der Zusammenhang zwischen Kapitaleinsatz bzw. -nachfrage, K , und Profitrate, r , kann daher durchaus wie in Abbildung 1 aussehen. Würde man die gezeichnete und als Nachfragekurve interpretierte Figur mit einem gegebenen Angebot K^*K'' konfrontieren, so ergäbe sich zwar ein einziges Gleichgewicht zur Rate $r = r^*$, aber es wäre instabil. Welchen Erklärungswert hätte ein derartiges Gleichgewicht? Abweichungen von ihm würden immer größer werden mit dem Ergebnis, dass entweder die Profitrate zu ihrem Maximalwert R streben würde und korrespondierend hierzu der Lohnsatz gegen Null – oder der Lohnsatz zu seinem Maximalwert und die Profitrate gegen Null. Eine der beiden Einkommenskategorien würde demnach verschwinden, ein empirisch nicht beobachteter Fall.

Gegen die vorgestellte Kritik an der Keynesischen Investitionsfunktion ist von einigen ihrer Verteidiger eingewandt worden, dass das Argument nur für die kurze Frist Geltung beanspruche, in der die (relativen) Preise als starr angenommen werden können. Die Kritik aber unterstelle, dass die Preise flexibel auf Änderungen des Zinssatzes reagieren, und nur deshalb könne es zu den genannten Effekten kommen. Darauf ist zu erwidern, dass Keynes gerade nicht, wie häufig insbesondere von marginalistischen Autoren behauptet, sein Argument auf Preisrigiditäten gestützt wissen wollte, sondern dessen *allgemeine* Gültigkeit behauptete. Seine Überlegungen zur langen Frist, in der die Preise gewiss flexibel sind, bestätigen seine die kurze Frist betreffende Auffassung – nämlich dass er kapital-

theoretisch ganz in marshallianisch-marginalistischer Manier das monotone Vorurteil geteilt hat.

Abbildung 1: Kapitalnachfrage und Zinssatz



Keynes sah sich zweifellos als Neuerer und war davon überzeugt, wie wir einem Brief von ihm an George Bernard Shaw entnehmen können, mit der *General Theory* die Ökonomik zu „revolutionieren“. Tatsächlich hat sich seine Erwartung nicht erfüllt, und einer der Gründe dafür liegt auf der Hand: Sein Werk versucht traditionelle theoretische Ideen und Konzepte, wie dasjenige der zinselastischen Investitionen, mit gänzlich neuen, wie dasjenige des Einkommens- und Beschäftigungsmultiplikators, zusammenzuspannen. Was dabei entsteht, ist ein „ungesunder Kompromiss“ zwischen Altem und Neuem, der letztlich nicht hält, was er verspricht.⁸ Dies ist auch einer der Gründe dafür, dass die „Keynesische Revolution“ schließlich abgesagt wurde: Keynes machte es den Vertretern der von ihm attackierten „klassischen“ (gemeint ist die neoklassische) Theorie leicht, seine Lehre mittels der sogenannten „neoklassischen Synthese“ zu vereinnahmen. Auf diese Weise wurde aus der von Keynes reklamierten *allgemeinen* Theorie ein Spezialfall der marginalistischen – die Welt war wieder vom Kopf auf die Füße gestellt.

Dass es so gekommen ist, kann nicht verwundern. Denn wenn die Investitionen im von Keynes unterstellten Sinne zinselastisch sind, dann kann die Ökonomie nur dann in einem Zustand der Unterbeschäftigung verharren, wenn der Zinssatz nicht hinreichend sinkt. Genau dies versuchte Keynes mit seiner Theorie der Liquiditätspräferenz zu begründen. Piero Sraffa hat daher nicht Unrecht, wenn er in einem seiner unveröffentlichten Kommentare zur *General Theory* schreibt: Keynes' Liquiditätspräferenztheorie

„involves *all* the functions considered in the system: it is, in fact, Keynes's system!“⁹ Er hat auch nicht Unrecht, wenn er darüber hinaus sagt, bei der Liquiditätspräferenzfunktion handele es sich um nichts anderes als um eine Art Grenznutzenfunktion: mehr Liquidität ist immer besser als weniger, aber der Grenznutzen sinkt. Zwar lasse sich nicht bestreiten, so Sraffa, dass in gewissen Situationen für einige Akteure eine größere Liquidität von Vorteil ist, aber die Behauptung, dass mehr Liquidität für alle Akteure immer von Vorteil ist, sei nicht zu halten. Keynes' Versuch, sein Argument von der Starrheit des Zinssatzes nach unten mittels des von Sraffa in seiner Kritik an Hayek verwendeten Konzepts des Eigenzinssatzes eines Wertobjekts zu stützen, weist Sraffa unter Hinweis auf mehrere Ungereimtheiten und Missverständnisse in Kapitel 17 der *General Theory* zurück. Sinken in einer Depressionsphase die Preise der Waren auf breiter Front, dann steigt der Geldwert. Ein steigender Geldwert ist jedoch Ausdruck eines niedrigen Niveaus der „own rate of money interest“ und nicht, wie Keynes fälschlich argumentiert hatte, eines hohen. Ein zu hoher Geldzinssatz kann daher nicht der Grund für eine ungenügend hohe Investitionstätigkeit sein, wie Keynes angenommen hatte. Hätte Keynes den erstmals von Irving Fisher erörterten Zusammenhang der Eigenzinssätze und deren Entwicklung unter Einschluss des Eigenzinssatzes des Geldes beachtet, dann wäre er nicht zu seiner irrigen Vorstellung gelangt.

Die aktuelle Entwicklung unserer Tage zeigt, dass entgegen der Keynes'schen Vorstellung der Geldzinssatz nach unten flexibel ist. Aber die bestehende Zinsspanne zwischen aktueller Profitrate und Geldzinssatz bewirkt entgegen der von Knut Wicksell, aber auch von Keynes vertretenen Auffassung nicht, dass diese Spanne einen hinreichend großen Anreiz für Firmen bietet, ihre Investitionstätigkeit merklich zu erhöhen. Die aggregierte effektive Nachfrage ist offenbar von größerer Bedeutung als der Geldzinssatz. Der bislang bedeutendste Proponent des Prinzips der effektiven Nachfrage, so können wir schließen, hat das Prinzip mittels seiner Investitions- und Liquiditätspräferenztheorie, ohne es zu wollen und offenbar ohne es zu bemerken, selbst ausgehebelt.

Wir wenden uns nun Schumpeters *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung* zu. Das Buch erscheint ein Viertel Jahrhundert vor der *General Theory*, und gleich Keynes ist Schumpeter bestrebt, „habitual modes of thought and expression“¹⁰ zu überwinden. Auch er ist seinem eigenen Verständnis nach ein Revolutionär, der die ökonomische Analyse aus ihren bislang statischen Bahnen in dynamische zu lenken trachtet. Welche Art der Revolution schwebt ihm vor, und wie verhält sich die seinige zur Keynes'schen? Wir werden uns nur einem kleinen Teil seiner theoretischen Konstruktion widmen können – der darin enthaltenen Theorie der Investitionsnachfrage.

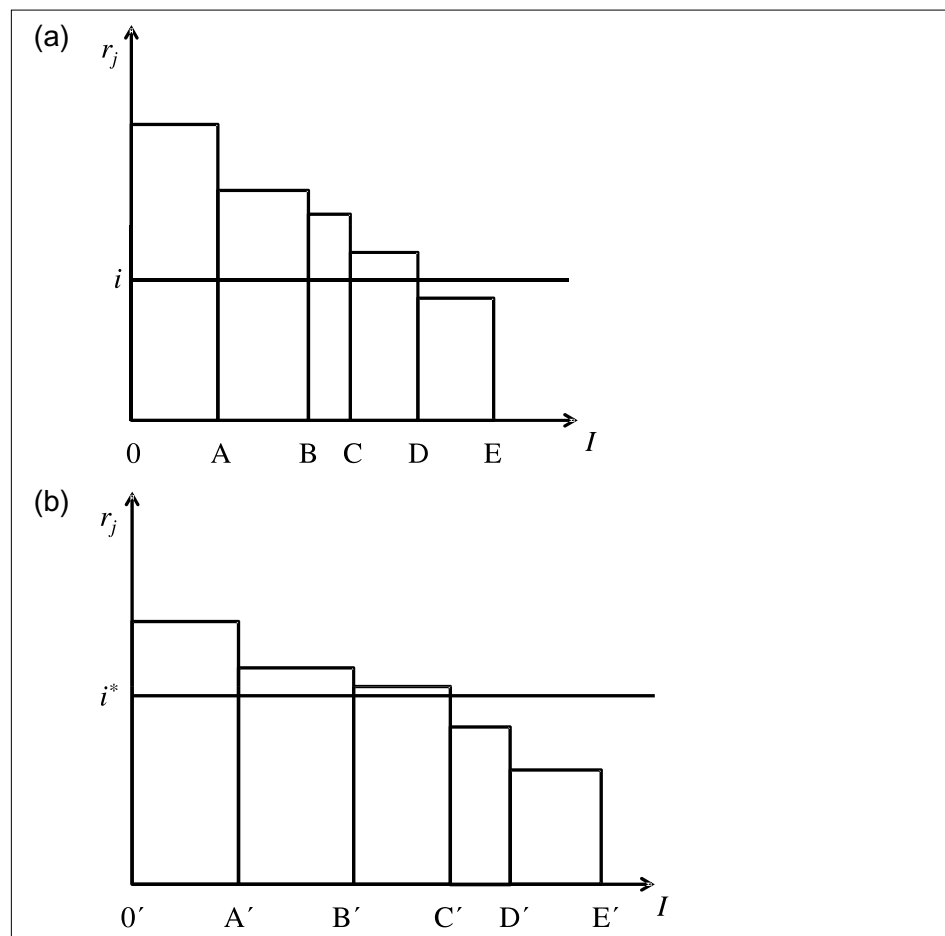
4. Schumpeter über investive Kreditnachfrage und Geldzinssatz

Schumpeter spannt in seinem wohl wichtigsten Buch folgendes Szenario vor dem Leser auf. In der Ausgangslage befindet sich das System in einem stationären Zustand, in dem jahrein, jahraus die gleichen Prozesse der Produktion und des Konsums ablaufen und alles Verhalten eingeübten Routinen folgt. Es gibt weder Zins noch Profit und nicht einmal Kapital, denn unter Kapital versteht Schumpeter weder den existierenden und ständig reproduzierten Apparat an produzierten Produktionsmitteln noch die kumulierten Nettoersparnisse der Vergangenheit. Kapital ist ebenso wie Zins und Profit ein Moment der dynamischen, nicht der statischen Wirtschaft. Dynamisch wird die Wirtschaft jedoch erst, wenn der Held des Schumpeterschen Dramas die Bühne betritt – der *Unternehmer*. Er fügt sich nicht in die gegebenen Verhältnisse, wie die „hedonische“ bzw. „rationalistische“ Mehrheit, er will sie ändern. Da er typischerweise mittellos auf den Plan tritt, bedarf er des Kredits und wendet sich zu diesem Zweck an den Bankier oder Kapitalisten. Der Preis für den Kredit ist der Zins. Der Unternehmer möchte einen möglichst geringen Zins zahlen, der Bankier einen möglichst hohen erhalten. Die beiden Parteien haben einander entgegengesetzte Interessen – zwischen ihnen entbrennt ein „Preiskampf“.¹¹

Diesen Preiskampf versucht Schumpeter (1912, Kap. 5) durch die Konstruktion einer Angebotsfunktion an Kredit und einer Nachfragefunktion danach zu veranschaulichen. Uns interessiert hier die Nachfragefunktion, denn bei ihr handelt es sich um die Nachfrage nach liquiden Mitteln seitens der Unternehmer, die Innovationen durchsetzen wollen. Im von Schumpeter behandelten Extremfall sind alle Investitionen von dieser Art, die investive Kreditnachfrage ist daher gleich der innovativen. Der Geldzinssatz, der sich im angesprochenen Preiskampf ergibt, ist nun aber ein „Preiselement der Kaufkraft“, und diese ein „Herrschaftsmittel über Produktionsgüter“.¹² Der Zins ist ein Kostenfaktor und geht in die Preise der Produkte ein. Ändert sich der Zinssatz, so ändern sich die (absoluten und relativen) Preise und damit auch die Produktionskosten. Für einen gegebenen Zinssatz lässt sich nun die Kurve der Kreditnachfrage wie folgt konstruieren. Die mit den verschiedenen Innovationsprojekten der Unternehmer einer Wirtschaft verbundenen Gewinnerwartungen, jeweils ausgedrückt als prozentuelle Verzinsung des aufzubringenden Kapitals bzw. der Investition, können, beginnend mit dem Projekt mit der höchsten erwarteten Kapitalverzinsung, dann der zweithöchsten usw. in eine Rangfolge gebracht werden und als Stufenfunktion in einem Diagramm abgebildet werden. Darin gibt die Abszisse die erwartete Profitrate in Bezug auf Projekt j , r_j ($j = 1, 2, \dots$) sowie den Geldzinssatz, i , an und die Ordinate die kumulierten Investitionsbeträge, welche jeweils erforderlich sind, um die Projekte zu realisieren. Dies ist die Kurve der Kreditnachfrage. An der Grenze sei ein Unter-

nehmer bereit, maximal so viel an Zins für das von der Bank aufgenommene Kapital zu zahlen, wie er glaubt an Kapitalverzinsung erwirtschaften zu können. In Abbildung 2(a) wäre die gesamtwirtschaftliche Kredit- alias Investitionsnachfrage beim geltenden Zinssatz i gleich der Strecke OD .

Abbildung 2: Kreditnachfrage in Abhängigkeit vom Geldzinssatz



Diese Kurve weist große Ähnlichkeit mit der Keynesischen Investitionsnachfragekurve auf. Der bedeutende Unterschied besteht darin, dass die Schumpetersche Kurve der Kreditnachfrage für den geltenden Zinssatz i konstruiert worden ist und es keinen Grund zur Annahme gibt, dass die Kurve bei einem anderen Zinssatz die gleiche bliebe. Tatsächlich sprechen starke Gründe dafür, dass sich mit dem Zinssatz auch die Kurve ändert. Der erste Grund lautet, dass es sich beim Zins Schumpeter zufolge um einen Abzug vom unternehmerischen Gewinn handelt. Ein höherer

Zins geht daher mit einer niedrigeren erwarteten Profitabilität des Projekts einher. In Abbildung 2(b) zeigt sich dies darin, dass für den höheren Zinssatz i^* ($i^* > i$), die Werte für die r_j , die mit den verschiedenen Projekten verbunden sind, jeweils kleiner sind. Dieser Effekt bewirkt tendenziell eine Verringerung der Kredit- alias Investitionsnachfrage. So sind in Abbildung 2(b) die beiden letzten der eingezeichneten Projekte nicht mehr profitabel, während es beim niedrigeren Zinssatz nur das letzte Projekt war. Aber es gibt noch einen zweiten Grund. Dieser besteht darin, dass der Zins als Kostenfaktor die relativen Preise und damit die Gesamtkosten der Investitionsprojekte beeinflusst. Ein höherer Zins bedeutet höhere Preise für einige der Waren und macht damit die diese Waren besonders stark benötigten Investitionsprojekte teurer. Dies zeigt sich in Abbildung 2 darin, dass beispielsweise die Strecken $0'A'$ und $A'B'$ größer sind als die Strecken $0A$ und AB . Die fraglichen Projekte haben daher bei höherem Zinssatz einen größeren Kreditbedarf. In Abhängigkeit davon, welcher der beiden Effekte überwiegt, fällt die Kreditnachfrage mit dem Zinssatz oder sie steigt. In Abbildung 2(b) ist die aggregierte Kreditnachfrage beim höheren Geldzinssatz i^* größer als beim niedrigeren i , das heißt die Strecke $0'C'$ ist größer als die Strecke $0D$. Obgleich weniger Projekte realisiert werden, ist der Kreditbedarf der realisierten Projekte höher.¹³

Schumpeters Argument zielt auf eine *Totalanalyse* ab – seine walrasianische Schulung macht sich bemerkbar –, während das Keynesische dezidiert *partialanalytisch* ist – Reflex seiner marshallianischen Herkunft. Jedenfalls kann aus totalanalytischer Sicht der Dinge nicht davon ausgegangen werden, dass sich Kreditnachfrage und Zinssatz immer gegenläufig zueinander verhalten, wie Keynes – ganz im Einklang mit der orthodoxen Theorie – angenommen hatte.

Schumpeter hat die Möglichkeit eines „nichtkonventionellen“ Verlaufs der Kurve der Investitionsnachfrage nur behauptet, aber nicht wirklich nachgewiesen. Dazu hätte er die Bedingungen nennen müssen, die erfüllt sein müssen, damit es dazu kommt. Seine analytischen Kenntnisse reichten hierzu nicht aus. Er hat geahnt, dass es die Möglichkeit angesichts komplexer Interdependenzen zwischen Sektoren geben muss. Einem Ausdruck dieser Ahnung begegnet man auch einige Jahre später in einem Aufsatz, in dem Schumpeter schreiben sollte, dass es keinen Grund zur Annahme gibt, eine Lohnsteigerung (-senkung) sei generell mit einer Senkung (Erhöhung) der Nachfrage nach Arbeitskräften verbunden.¹⁴

5. Abschließende Bemerkungen

Sowohl Schumpeter als auch Keynes waren Neuerer, darauf aus, überlieferte Lehrmeinungen zu überwinden. Sie versuchten mit ihren Theorien

das Fach zu revolutionieren, was ihnen jedoch nur zum Teil gelang. Ein bedeutender Grund hierfür ist, dass sie ihre neuen, „revolutionären“ Einsichten mit konventionellen kombinierten und so zähmten. Der konservative Schumpeter, wohl unter dem Einfluss von Marx, war dabei in der einen oder anderen Hinsicht radikaler als der liberale Keynes. Jedenfalls war er in verschiedenerlei Hinsicht totalanalytischer, und so stoßen wir bei ihm auf Lichtblicke wie jenem, dass die Investitionsnachfrage nicht notwendigerweise negativ mit dem Kreditzinsniveau variieren muss. Über die Implikationen dieser Möglichkeit ebenso wie über die Implikationen der damit zusammenhängenden Möglichkeit einer mit steigendem Lohnsatz steigenden Arbeitsnachfrage war er sich allerdings offenbar nicht im Klaren. Aber schillernd wie er war, lesen wir bei ihm, dass Entwicklung und Gleichgewicht einander ausschließen – ja, dass nicht einmal gewährleistet ist, was er in einem Großteil seines Werks annimmt, dass nämlich Entwicklung den Übergang von einem Gleichgewicht zu einem anderen bedeutet: „Die Entwicklung ist ihrem innersten Wesen nach eine Störung des bestehenden statischen Gleichgewichts *ohne jede Tendenz, diesem oder überhaupt irgendeinem andern Gleichgewichtszustande wieder zuzustreben*.“¹⁵

Anmerkungen

- ¹ Schumpeter, 1912, S. 426.
- ² Vgl. auch Kurz, 2012.
- ³ CW VII, S. 135.
- ⁴ CW VII, S. 136.
- ⁵ CW VII, S. 136f.
- ⁶ Vgl. Kurz, 1978.
- ⁷ Vgl. CW VII, S. 136.
- ⁸ Vgl. Garegnani, 1978-1979.
- ⁹ Vgl. hierzu und zum unmittelbar Folgenden Kurz (2010, S. 197-201).
- ¹⁰ CW VII, Vorwort.
- ¹¹ Schumpeter, 1912, S. 381.
- ¹² Schumpeter, 1912, S. 361.
- ¹³ Eine Zinsänderung kann auch bewirken, dass sich die Rangordnung der Projekte ändert – erneut in Analogie zu dem, was weiter oben über die Fruchtbarkeitsordnung von Böden gesagt worden ist.
- ¹⁴ Vgl. Kurz und Sturn, 2012, S. 135.
- ¹⁵ Schumpeter, 1912, S. 489; Hervorhebung hinzugefügt.

Literatur

- Garegnani, P. (1978-1979). „Notes on consumption, investment and effective demand“, *Cambridge Journal of Economics*, Bd. 2, S. 335-353, und Bd. 3, S. 63-82.
- Keynes, J. M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London: Macmillan. Reprint in J. M. Keynes, *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, hrsg. von D. Moggridge, Bd. VII, London 1976. Zitiert als CW VII, Seitenzahl.

- Kurz, H. D. (1978). „Rent Theory in a Multisectoral Model“, *Oxford Economic Papers*, Bd. 30, S. 16-37.
- Kurz, H. D. (2010). „Keynes, Sraffa, and the latter's ‚secret skepticism‘“. In B. Bateman, T. Hirai und C. Marcuzzo (Hrsg.), *The Return to Keynes*, Cambridge, MA, und London: The Belknap Press of Harvard University Press, S. 184-204.
- Kurz, H. D. (2012). „Schumpeter's new combinations. *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung* at 100“. Im Erscheinen.
- Kurz, H. D., und Sturn, R. (2012). *Schumpeter für jedermann. Von der Rastlosigkeit des Kapitalismus*, Frankfurt: Frankfurter Allgemeine Buch.
- Pasinetti, L. L. (1974). *Growth and Income Distribution. Essays in Economic Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Schumpeter, J. A. (1912). *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Schumpeter, J. A. (1939). *Business Cycles. A Theoretical Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process*, New York: McGraw-Hill.

Einige Gedanken zur Eurokrise aus keynesianischer Sicht

Herbert Walther

1. Die Eurokrise als Systemkrise

Die Eurokrise, welche auf die größte Finanzkrise seit den dreißiger Jahren folgte und mit jener auf vielfältige Weise interagiert, ist ebenso wie die Finanzkrise zu aller erst eine Systemkrise.

Eine Systemkrise unterscheidet sich von anderen Krisen lokal eingrenzbarer Art (zum Beispiel von der Strukturkrise einer Branche, oder von „normalen“ konjunkturellen Schwankungen) durch die Breite des Spektrums der Spill-Over-Effekte und die Dynamik der auftretenden destabilisierenden Rückkoppelungen. Ein geradezu exemplarischer Fall solch destabilisierender Rückkoppelungen auf der Systemebene ist die Herabstufung der Bonität von Staaten im Euroraum durch Rating Agenturen aufgrund der Risiken im Bankensystem – bei gleichzeitiger Herabstufung der Banken aufgrund der fragileren Bonität des potenziellen „Retters“. Wenn dies – unter den Bedingungen freien Kapitalverkehrs und einer Zentralbank, die sich aus Gründen der vermeintlichen Verteidigung ihrer Unabhängigkeit weigert, „lender of last resort“ zu spielen – zu höheren Zinsen auf Staatsanleihen und tieferem Wachstum führt, verschlechtert sich die Situation weiter.

Die historische Erfahrungen zeigt, dass Systemkrisen zur ihrer Bewältigung andere Strategien benötigen, als „lokal eingrenzbare Krisen“.

In „lokalen“ Krisen bleibt jener Anker der Stabilität weitgehend bestehen, den Keynes in den langfristigen Erwartungen der Real- und Finanzinvestoren ortet. Solange Investoren und Kreditgeber darauf vertrauen, dass längerfristig eine Rückkehr in den Zustand der „Normalität“ erwartet werden kann, können schwache, stabilisierende Rückkoppelungen allmählich ihre Wirksamkeit entfalten.

Eine Systemkrise hingegen entfaltet eine unheilvolle Dynamik, in der Katastrophenlösungen als eine Option zumindest in den Bereich des Möglichen rücken. Ein solcher „Blick in den Abgrund“ verändert alles – wobei es gar nicht so sehr auf eine konkrete Wahrscheinlichkeit eines solchen Ereignisses ankommt. Entscheidend ist vielmehr die pure Möglichkeit, dass „es“ geschehen könnte (also zum Beispiel ein Zerfall der Euro-Zone

mit Banken-Run, weiteren Staatsbankrotten, Bankenzusammenbrüchen, einem dramatischen Anstieg der Arbeitslosigkeit und einer endlosen, bitteren Kette nationalistischer Streitereien über die Aufteilung der Folgelasten).

Wenn die Euro-Systemkrise in einer Katastrophe endet, ist das Ergebnis mit hoher Wahrscheinlichkeit ein Auseinanderbrechen europäischer Institutionen. Sogar die Errungenschaften des Binnenmarkts stehen dann zur Disposition. Die langfristigen Auswirkungen auf die politische Landschaft Europas sind wegen der Interdependenzen und der Unberechenbarkeit der politischen Reaktionen einzelner Akteure absolut nicht prognostizierbar, wären aber auf lange Zeit eine schwere Belastung für die ökonomische und politische Entwicklung des Kontinents.

2. Die Verdrängung keynesianischer Grundeinsichten

Dass destabilisierende Rückkoppelungen ein Wesenselement jeder arbeitsteilig und auf Basis privater Kapitalakkumulation organisierten Geld- und Kreditwirtschaft sind, war eine zentrale Einsicht der keynesianischen Makrotheorie. Diese – aus den Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre geborene – Theorie wurde, dank der Abstraktionen des Hicks'schen IS-LM Modells, in den sechziger Jahren zum Standardwerkzeug der Konjunkturanalyse. In dieser Modellwelt waren – in mechanisch zugespitzter Form – zwar wesentliche Elemente der Keynes'schen Gedankenwelt erhalten geblieben. Gleichwohl öffnete dieses Modell verschiedene Einfallspforten, um die systemkritischen Elemente des Keynes'schen Gedankengebäudes konsequent auszumerzen. Auf dem Weg der „Mikrofundierung“ aller Verhaltensfunktionen auf Basis neoklassischer Entscheidungsaxiome floh der ökonomische „Mainstream“ aus der kaleidoskopischen Offenheit der keynesianischen Theorie zurück in den sicheren Hafen der (nun „stochastisch und dynamisch“ verbrämten) allgemeinen Gleichgewichtstheorie.

Das Konzept der „natürlichen Arbeitslosigkeit“ entlastete die Geldpolitik politisch und moralisch von der Sorge um Beschäftigung und Wirtschaftswachstum und ordnete die Verantwortung dafür ausschließlich den Tarifparteien zu. Gleichzeitig wurde die Schuld für Beschäftigungsprobleme – à la OECD – einseitig den institutionellen „Rigiditäten“ des Arbeitsmarktes zugeschoben. Die Keynes'sche Theorie wurde als – allenfalls – kurzfristig relevanter Spezialfall einer allgemeinen Gleichgewichtstheorie mit Friktionen karikiert. In der Wirtschaftspolitik trat an die Stelle der konjunkturpolitischen Globalsteuerung die Aufgabe durch „Flexibilisierung“ (also durch Abbau von Arbeitnehmerrechten und sozialstaatlichen Lasten) „Wachstumskräfte freizusetzen“. Gleichzeitig kam es durch Globalisierung und

die Liberalisierung des Kapitalverkehrs zu einem Verlust an nationalstaatlichen Handlungsspielräumen, zu einseitiger Fokussierung auf „Standortpolitik“ und einer Einschränkung der nationalstaatlichen Wirksamkeit keynesianischer Prozesssteuerung aufgrund der zunehmenden Abhängigkeit von den Finanzmärkten.

Die Finanzkrise des Jahres 2007 hat dann brutal aufgedeckt, dass der vermeintliche wissenschaftliche „Fortschritt“ in der Makroökonomik, der zu immer eleganteren Modellen geführt hatte, auf Sand gebaut war. Eine ideologisch motivierte „Blase“ hatte sich gebildet, entstanden aus akademischer Sophisterei, selbstgefällig und ohne Realitätsbezug, die unter dem bombastischen Namen „Modern Advanced Macroeconomic Theory“ alles ausradierte, was nach altmodischem Keynesianismus roch: der Einkommens- und Beschäftigungsmultiplikator verschwand genauso aus den Lehrbüchern dieser Theorie wie die „Liquiditätsfalle“ – die als ein völlig unrealistischer und obskurer Spezialfall abgetan wurde.¹

Hart und präzis rechnet einer der angesehensten Makroökonomen und ehemaliges Mitglied des Monetary Policy Committee der Bank of England mit dieser Entwicklung ab:

„Most mainstream macroeconomic theoretical innovations since the 1970s (the New Classical rational expectations revolution associated with such names as Robert E. Lucas Jr., Edward Prescott, Thomas Sargent, Robert Barro etc, and the New Keynesian theorizing of Michael Woodford and many others) have turned out to be self-referential, inward-looking distractions at best. Research tended to be motivated by the internal logic, intellectual sunk capital and esthetic puzzles of established research programmes rather than by a powerful desire to understand how the economy works – let alone how the economy works during times of stress and financial instability. So the economics profession was caught unprepared when the crisis struck.“²

Es ist eine Ironie der Geschichte, dass in der Finanzkrise nur der pragmatische Rückgriff auf das „primitive“ keynesianische Instrumentarium der Geld- und Fiskalpolitik eine Wiederholung der Katastrophe der dreißiger Jahre vermeiden konnte.

Ein pragmatischer Triumph der keynesianischen Theorie („Maynards Revenge“³), gewiss. Es existiert jedoch weiterhin eine Riesenlücke zwischen dem – widerstrebenden – Einverständnis, in Ausnahmesituationen seien eben gewisse Grundregeln orthodoxer Wirtschaftspolitik vorübergehend außer Kraft zu setzen, und der Bereitschaft, die Fundamente einer Theorie in Frage zu stellen, die gleichsam axiomatisch die inhärente Stabilität des Marktsystems a priori unterstellt.

3. Von der Finanzkrise zur Eurokrise

Die Abwälzung der Krisenbewältigungskosten der Finanzkrise auf die öffentlichen Hände wirkte wegen der institutionellen Schwäche des Euro-Raumes als Katalysator und Brandbeschleuniger für die in Ansätzen bereits vor sich hin modernnde Krise des Eurosystems. Bestehende Spannungen, aufgrund des Auseinanderdriftens der relativen Wettbewerbsfähigkeit und die explodierende Verschuldung einzelner Länder als Folge der Finanzmarktkrise bewirkten ein plötzliches Kippen der Erwartungen von Finanzmarktakteuren in einen panischen „Krisenmodus“. Dazu kam, dass das Bankensystem der Euro-Länder sich von der US-Finanzkrise noch bei Weitem nicht ausreichend erholt hatte.

Kostolyani hat einmal gemeint, die meisten Spekulanten kämen ihm vor „wie Leute, welche die Tragfähigkeit einer Eisfläche danach beurteilen, wie viele Leute auf dem Eis tanzen.“ Die Finanzkrise mit ihren Erschütterungen war nur der Auslöser, der die schon lange existierenden Bruchlinien in dieser „Eisfläche“, die vielen Spannungsherde des Eurosystems, plötzlich ins Bewusstsein rückten.

Die ausbrechende Euro-Systemkrise überfordert offensichtlich die traditionellen Wege keynesianischer Krisenbewältigung, wie sie durch den engen Rahmen der IS-LM Modellwelten bestimmt werden. Die Vertrauenskrise auf dem Markt für Staatsanleihen und die weiterhin vor sich hin brodelnde Bankenkrise beschränken nicht nur die Spielräume für eine expansive, antizyklische Fiskalpolitik. Sie führten zu einem panikartigen Wechsel vieler Euro-Staaten in einen „Konsolidierungsmodus“ der Staatsfinanzen, welcher die europäische Konjunktur abzuwürgen und die Verschuldungskrise zu verschlimmern droht.

4. Die Notwendigkeit einer keynesianischen Ordnungspolitik

Weil – anders als in den USA – zentralstaatlicher Instanzen in der Eurozone fehlen, die konjunkturell gegensteuern könnten, ist diese eine sehr gefährliche Entwicklung.

Die größte Schwäche der Reduktion der Keynesianischen Wirtschaftsphilosophie auf die Mechanik des (um außenwirtschaftliche Dimensionen, Inflations- und Wechselkursdynamik) erweiterten IS-LM-Modells bestand darin, dass der „ordnungspolitische“ Rahmen, welcher für eine dauerhaft funktionierende Stabilitätspolitik notwendig wäre, nicht konsequent reflektiert wurde. Keynesianische Stabilitätspolitik wurde auf einen Werkzeugkasten, auf den Einsatz einiger Instrumente der staatlichen Fiskal- und Geldpolitik reduziert, deren ökonomische Effektivität über Jahrzehnte (mit zum Teil an den Haaren herbeigezogenen Argumenten) in Zweifel gezogen worden war.

Auch in der Finanzkrise und in der Verschuldungskrise der Eurozone wurden diese Zweifel hoch gekocht, Inflationsbefürchtungen und Zinserhöhungsängste von Medien, Anlageberatern und Wirtschaftskommmentatoren geschürt. Das Wesen und die Gefahren einer „Liquiditätsfalle“ wurden absolut nicht verstanden, wie die zahllosen, sogar aus monetaristischer Sicht völlig irreführenden Gleichsetzungen von Verlängerungen der Notenbankbilanz mit einer „Geldmengenexpansion“ zeigen.

Diesen bewusst geschürten Ängsten zum Trotz hat die internationale Wirtschaftspolitik, insbesondere auch die Fiskalpolitik zunächst und unmittelbar auf die US-Finanzkrise in erstaunlich koordinierter und mutiger Weise antizyklisch reagiert und damit die ärgste Gefahr einer großen Depression – vorläufig – gebannt.

Angesichts der weiterhin prekären Situation auf den Finanzmärkten und der Fragilität des europäischen Bankensystems ist es jedoch wahrscheinlich, dass die Eurokrise die staatliche Fiskalpolitik als Instrument der Krisenbekämpfung überfordert und die verheerenden Hayek'ianischen Rezepte (spare eisen und vertraue auf die Selbstheilungskraft der Märkte!) wieder en vogue werden ...

Leider wurde auch von keynesianischen Ökonomen, welche die „Globalsteuerung“ und antizyklische Budgetpolitik gegenüber den Kritikern mit rein technischen Argumenten verteidigten, übersehen, dass der Spielraum einer solchen Politik durch eine „keynesianische Ordnungspolitik“ abgesichert werden muss.

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU kann dafür – nach allen Erfahrungen – leider nicht als erfolgversprechendes Modell dienen.

Die Ignoranz gegenüber einem notwendigen institutionellen Unterbau ist umso erstaunlicher, als die Beiträge des John Maynard Keynes zur wirtschaftspolitischen Ordnung der Nachkriegszeit (Bretton Woods, IMF) eine Schlüsselrolle für die lange Phase ökonomischer Stabilität und Prosperität der Nachkriegszeit gespielt hatten.

Diese innovative keynesianische Ordnungspolitik hatte eine viel nachhaltigere Wirkung auf die Entwicklungen der Nachkriegszeit als der Ausbau des prozesspolitischen Werkzeugkastens auf Basis des reduktionistischen IS-LM-Modells. Vor allem, weil allein die Existenz solcher Institutionen (ähnlich wie die Existenz einer Einlagenversicherung im Bankensystem), das langfristige Vertrauen in die Systemstabilität stärkt. Und die Stabilisierung der langfristigen Erwartungen der Investoren und Sparer, Kreditnehmer und Kreditgeber ist der zentrale Anker ökonomischer Stabilität.

Auch die kurzfristigen Stabilisierungserfolge der antizyklischen Budgetpolitik waren oft weniger aus den Kreislaufeffekten diskretionärer Politik ableitbar, als aus dem homeopathischen Glauben an ihre potenzielle Wirksamkeit.⁴ In der Praxis waren Fiskal- und Geldpolitik nämlich nicht

einmal in den glorreichen sechziger Jahren immer „antizyklisch“ unterwegs und die quantitativen Größenordnungen diskretionärer Programme waren bescheiden.

Gleichwohl war es ein großer Erfolg der keynesianischen Doktrin, dass die Politik wenigstens das Wirken der automatischen Stabilisatoren akzeptierte, statt blind in die prozyklischen Budgetwahn der vorkeynesianischen Zeit zurückzufallen. Und die automatischen Stabilisatoren haben in einer Volkswirtschaft mit einem erheblichen Staatsanteil eine überragende Bedeutung für eine stabile Konjunkturentwicklung.

5. Das Scheitern des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Der Gipfelpunkt an Verdrängung gegenüber der Notwendigkeit keynesianischer Ordnungspolitik war die Erschaffung des Euro auf Basis eines lockeren Staatenbundes, ohne verfassungsrechtlich abgestützten Bundesstaat, ohne europäische Finanzverfassung mit Durchgriffsrechten auf die Budgets der Einzelstaaten, ohne durch Mehrheitsprinzip festzulegende Mindeststeuern, ohne wirksamen Finanzausgleichs- und Kontrollmechanismen, ausschließlich abgesichert durch die Hoffnung auf einen hinreichend hohen Grad an „Reallohnflexibilität“ und dem ökonomisch naiven, weil nicht anreizkompatiblen und daher von Anfang an unglaubwürdigen „Stabilitäts- und Wachstumspakt“.⁵

„Seine Geburtsfehler waren mangelnde politische „Anreizkompatibilität“ und groteske Überschätzung der Planbarkeit budgetärer Entwicklungen. Von Regierungen zu fordern, in „guten Zeiten“ genügend Reserven zu bilden, um in „schlechten Zeiten“ genügend Spielraum für das Wirksamwerden der automatischen Stabilisatoren zu haben, setzt nämlich voraus,

- dass eine (Koalitions-)Regierung stabil genug ist, um Entscheidungen gegen Widerstände auch durchsetzen zu können;
- dass eine Regierung rechtzeitig erkennt, was „gute Zeiten“ sind und wie lange sie voraussichtlich andauern werden;
- dass eine Regierung der Versuchung auch dann widersteht, ein „Wahlbudget“ an der Grenze des gerade noch zulässigen Defizits vorzulegen, wenn dies die einzige Chance wäre, wieder gewählt zu werden;
- dass eine Regierung, die sicher damit rechnen muss, abgewählt zu werden, das „staatstragende“ Format hätte, ihren Nachfolgern und politischen Konkurrenten ein strukturell ausgeglichenes Budget zu hinterlassen, anstatt vorhandene Reserven noch rasch für die eigene Klientel zu verpulvern;
- dass man trennscharf unterscheiden kann zwischen „Ausnahmefällen“, in denen ein Überschreiten der Defizitgrenzen auch nach dem

derzeitigen SWP zulässig ist, und dem Greifen des Regelautomatismus der Sanktionen;

- dass ausgerechnet jene über die Interpretation des letzten Punktes „objektiv“ entscheiden, die ein genuines Interesse an einer „flexiblen“ Auslegung haben – wobei jeder Land weiß, dass es angesichts vieler Unwägbarkeiten selbst in die gleiche fatale Lage kommen kann, wie die „Budgetsünder“;
- dass es die großen Länder akzeptieren, ausgerechnet von jenen kleinen Ländern an den Pranger gestellt zu werden und Sanktionen aufgebremst zu bekommen, die es a) aufgrund niedrigerer Multiplikatoreffekte leichter haben ihre Budgets – bei partiellem Export von Arbeitslosigkeit – in den Griff zu bekommen und b) noch dazu in vielen Belangen (Steuerpolitik) als Trittbrettfahrer der Großen agieren;
- dass die Sanktionsdrohungen gegen einen „Budgetsünder“, der u. U. die Probleme nur geerbt hat, unter diesen politischen Rahmenbedingungen glaubwürdig sind.“⁶

Die unter deutschem Druck erfolgte Neufassung und Verschärfung des „dummen“ (@Prodi) Fiskalpaktes vor dem Hintergrund der Eurokrise hat an diesen grundlegenden Problemen nichts Wesentliches geändert, sieht man von einigen kosmetischen Änderungen zur Beruhigung der deutschen Öffentlichkeit ab. Die Idee, Länder, die sich in einer tiefen Haushaltskrise befinden, nun auch noch durch den Druck von Klagen beim EUGH zu mehr Budgetdisziplin zu zwingen, ist an typisch deutscher Verfassungsgläubigkeit kaum zu überbieten und wird auch weiterhin nicht funktionieren. Die Möglichkeit, dass ein Land wegen Verletzung des Fiskalpaktes auch beim EUGH geklagt werden kann, droht nur die Reputation des EUGH beschädigen, aber nicht zu einer Lösung von Krisen beitragen.

Eine tiefe Haushaltskrise kann ja die Folge eines unvorhersehbaren exogenen Schocks sein (wie das Beispiel der US-Finanzkrise und ihrer Spillover-Effekte zeigt), dessen Folgen durch prozyklische Reaktionen nur noch verstärkt werden. Sie kann aber auch Ausdruck einer hartnäckigen politischen Malaise sein, aufgrund der Unfähigkeit, einen Konsens im Sinne einer fairen Lastenverteilung zu finden und/oder die nötige Steuerentlastung zu implementieren (wie man am Beispiel Griechenlands studieren kann).

6. Das ausgehebelte *Bailing-Out*-Verbot

Es war von vornherein den meisten Ökonomen (konservativen wie linken) klar, dass eine gemeinsame Währung unweigerlich auch eine Art „gemeinsames Überziehungskonto“ impliziert, sprich einen latenten Haftungsverbund in puncto Staatsverschuldung und daher auch ein „All-

mende“-Problem der Staatsverschuldung generiert.⁷ Klar war, dass insbesondere auch aus diesem Grund der finanzielle Sanktionsmechanismus und das Bailing-Out-Verbot von vornherein unglaublich waren. Wie wirksam kann eine Strafdrohung sein, wenn der Straffende in einem de facto Haftungsverbund mit dem Sanktionsopfer steht? Wie kann man jemandem Hilfe verweigern, wenn man durch einen solchen Akt selber unterzugehen droht?

Zum Bailing-Out Verbot habe ich 2005, vor dem damaligen Hintergrund fehlender Risikozuschläge auf Staatsanleihen, geschrieben:

„Ein weiterer wichtiger Punkt, der ohne Tabus angegangen werden müsste, ist die Schaffung von geordneten Regeln eines sanft abgestuften „Ausgleichsverfahrens für Mitgliedsstaaten. Die in den Maastrichter Verträgen festgelegte Verpflichtung, kein Bailing-out überschuldeter Staaten zuzulassen, ist – in dieser Radikalität – in Wahrheit genauso unglaublich, wie es der Stabilitäts- und Wachstumspakt war. Das ist auch einer der Gründe für fehlende Risikozuschläge. Selbstverständlich wird die Europäische Union einem Mitgliedsland, das sich in einer schweren Finanzkrise befindet, beistehen müssen, ansonsten laufen alle anderen Länder Gefahr, in den Strudel einer Finanz- und Vertrauenskrise hineingezogen zu werden. Daher muss von vornherein festgelegt werden, dass die privaten Gläubiger einen substanziellen Beitrag in Form partieller Forderungsverzichte leisten müssen – nur dann werden die Regeln zur Bonitätsbewertung auch ernst genommen und führen zu entsprechenden Risikoaufschlägen und Zinssätzen.“⁸

Nur weil man die Finanzmärkte viel zu lange im Glauben gelassen hat, es könne innerhalb des Euro-Raumes keinen Staatsbankrott geben, konnte es zu einer derart exzessiven Verschuldung Griechenlands kommen.

Die Geschichte des US-Federal-Reserve-Systems und die vielen Konflikte, die rund um die Finanzverfassung der US-Bundesstaaten, rund um die Frage der Rettung hoffnungslos überschuldeter Bundesstaaten durch den Zentralstaat ausgetragen werden mussten, zeigt die historische Brisanz dieses Haftungsverbundes sogar in einem kulturell, politisch und ökonomisch relativ homogenen Staat, mit hoher interner Faktormobilität.

Die Gefahren des politischen „Moral Hazard“ in einem Haftungsverbund der Staaten waren und sind offensichtlich, und stellen gerade in Europa mit seinen vielen – von verrückten Nationalisten liebevoll gepflegten – historischen Tretminen einen gefährlichen Nährboden rechtspopulistischer Strömungen dar. Wie kann man die Notwendigkeit von fiskalischen Konsolidierungsmaßnahmen moralisch und politisch überzeugend im Land A legitimieren, wenn gleichzeitig Milliarden an Hilfe für Rettungspakete aufgewendet werden müssen, die zumindest partiell durch ein Politikversagen im Land B notwendig geworden sind?

Es war klar, dass die geforderte „Reallohnflexibilität“, welche an die Stel-

le regelmäßig wiederkehrender Wechselkursanpassungen treten sollte und müsste, die Wiedergeburt all jener Nachteile bedeutet, derentwegen Keynes ja seinerzeit zum entschiedenen Gegner des Goldstandards geworden war.

Der Goldstandard des neunzehnten Jahrhunderts, der zu automatischer deflatorischer Anpassung zwang, wenn die außenwirtschaftliche Wettbewerbsposition eines Landes sich verschlechterte, war regelmäßig auch mit schweren Kredit- und Bankenkrisen gekoppelt, welche die Wohlfahrtsverluste von „normalen“ Konjunkturkrisen noch weit übertrafen. Krisen im Gefolge von Finanzkrisen und im Gefolge der notwendigen Anpassungen des Preisniveaus und der Reallöhne zur Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit dauerten damals (wie heute) wesentlich länger als normale Konjunkturkrisen.

Dabei darf man nicht vergessen, dass diese Anpassungsprozesse damals unter undemokratischen Bedingungen ohne den Widerstand starker Gewerkschaften erfolgten, und große Teile der Bevölkerung noch immer in Subsistenzwirtschaften agrarischer Art von den Folgen der industriellen Krisen abgeschottet waren – während die Arbeiterschaft in den Städten umso heftiger zu leiden hatte. Dass die marxistische Krisen- und Untergangstheorien gerade damals aufblühten und bei vielen auf Resonanz stießen, war ja kein historischer Zufall.

Als Großbritannien unter Finanzminister Churchill nach dem Ende des ersten Weltkrieges im Mai 1925 die verhängnisvolle Entscheidung traf, den Wechselkurs des Pfundes wieder an die Vorkriegsparität zum Gold heranzuführen, was nur durch eine reale Aufwertung der Pfundes um etwa 30% möglich war, prophezeite Keynes, dass die Kosten einer solchen Anpassung den Kosten eines Krieges vergleichbar sein würden – hohe Arbeitslosigkeit, Unterauslastung und entgangene Produktion und Einkommen würden die Folge sein. Churchill selbst hatte seine Zweifel an der Richtigkeit dieser Politik und meinte: „I would rather see finance less proud and industry more content.“⁹ Tatsächlich ist die Politik der Rückkehr zum Goldstandard letztlich ungeachtet großer Opfer für die Bevölkerung gescheitert – vor allem auch deshalb, weil trotz massiver Unterauslastung und wirtschaftlicher Depression das Preisniveau in Großbritannien pro Jahr nur um etwa 1% gesenkt werden konnte.

Viel zu wenig, um beim künstlich überhöhten Wechselkurs wieder konkurrenzfähig zu werden.

Und viel zu wenig, um die Finanzmärkte davon zu überzeugen, dass die britische Regierung diesen Kurs glaubwürdig dauerhaft verteidigen werde können. Daher musste Großbritannien im September 1931 unter dem Druck des Finanzmarktes den Goldstandard aufgeben. „Nobody told us we could do that“, jammerte damals ein Abgeordneter der Labour Party ...

Die Wirtschaftsgeschichte ist leider reich an Beispielen, wie ein starres

Festhalten an einem überhöhten Wechselkurs zu Verschuldungs-, Kredit- und Banken Krisen (bis hin zum Staatsbankrott) und zu katastrophalen Effekten für die Beschäftigung führen kann. Es gibt kaum eine probatere Methode, ein Land nachhaltig zu ruinieren. Die geschichtliche Erfahrung zeigt aber auch, dass eine interne Abwertung durch erzwungene Lohnkürzungen als Folge budgetärer Austeritätspolitik, wenn überhaupt, nur bei geringen Überbewertungen (aber auch dann nur in langsamen Schritten) funktionieren kann. Politische Instabilität ist aufgrund der Ungeduld der Wähler in einem solchen Prozess quasi endemisch und tritt mit den Finanz- und Kapitalmärkten in eine intensive, destabilisierende, sich wechselseitig aufschaukelnde Interaktion.

Keynes zog aus diesen schlechten Erfahrungen und aus den Erfahrungen der Abwertungswettläufe im Gefolge der Weltwirtschaftskrise („beggar my neighbour policy“) die Lehre, dass weder ein absolut starres Wechselkurssystem auf Basis des Goldstandards, noch ein System absolut flexibler Wechselkurse eine ideale Basis für ein internationales Währungssystem sein könne. Sein Vorschlag eines Systems quasi-fixer Wechselkurse mit einer gemeinsamen, künstlich geschaffenen Reservewährung („Bancor“), in dem Länder mit chronischen Leistungsbilanzüberschüssen verpflichtet gewesen wären, aufzuwerten, um einer „beggar my neighbour policy“ merkantilistischer Art über Lohndumping vorzubeugen, wurde leider – wegen des Widerstandes der USA – nicht umgesetzt. Statt einer neu zu schaffenden Reservewährung kam der Dollar zum Zug (garniert mit einer heuchlerischen Referenz an den Goldstandard vergangener Epochen). Die Last der Anpassung im Rahmen des Systems von Bretton Woods wurde auf die Defizitländer verlagert, welche, um Abwertungen zu vermeiden, ganz wie es Keynes befürchtet hatte, auf ungeeignete Austeritätspolitiken zurückgriffen, um einen relativen Verlust an Wettbewerbsfähigkeit auszugleichen.

Immerhin konnte der IMF nach einem Grundriss Keynes'scher Ideen entstehen, dessen zentrale Aufgabe darin bestand im Falle von Zahlungsbilanzkrisen Ländern beizustehen, um die allzu harten und extrem destabilisierenden Anpassungen abzufedern und zeitlich zu glätten. Diese Aufgabe hat der IMF im Großen und Ganzen zum Nutzen der Weltwirtschaft auch einigermaßen erfüllt.

7. Einige Lehren für den Euro-Raum

Es kann kaum ein Zweifel daran bestehen, dass ein J. M. Keynes der starren, den vielfältigen historischen, wirtschaftlichen und kulturellen Bruchlinien in Europa nicht Rechnung tragenden Konstruktion des Euro-Projektes – in dieser Breite – zutiefst misstraut hätte.

Zu offensichtlich war das ganze Projekt darauf ausgelegt, den kurz-sichtigen merkantilistischen Interessen der deutschen (österreichischen, niederländischen ...) Industrielobbies zu dienen (die sich über die regelmäßig wiederkehrenden, „unfairen“ Abwertungen der südeuropäischen Länder nicht genug echauffieren konnten).¹⁰

Zu offensichtlich war der Wunsch der politischen Eliten der ehemaligen „Weichwährungsländer“ durch einen möglichst raschen Beitritt zum Euro die drückende Zinslast der Staatsverschuldung zu reduzieren und als Belohnung für die Mühen der Vorbereitungsphase zum Beitritt ein rauschendes Fest zu feiern, anstatt über sinnvolle Investitionen das Wachstum dauerhaft zu stärken.

Zu offensichtlich war der deflationistische Bias der Gesamtkonstruktion, der die „Reallohnflexibilität“ und die relativen Lohnstückkosten in den Mittelpunkt des gesamten, entfesselten „Standortwettbewerbs“ rückt, mit dem forcierten Zwang interne Lohnsenkungen an die Stelle der „bequemen“ externen Abwertung zu setzen.

Zu offensichtlich war auch das Fehlen von glaubwürdigen Institutionen der Finanzverfassung, welche auf Basis einer umfassenden langfristigen Governance der Fiskalpolitiken und eines frühzeitigen Zwanges zu Korrekturen auch minimale direkte Durchgriffsrechte zentralstaatlicher Art festlegen hätte müssen, um eine Möglichkeit zu schaffen, mit dem Rückhalt eines „lenders of last resort“ gesamtwirtschaftliche Stabilitätspolitik zu betreiben. Denn dass die Notenbank ihre zentrale Rolle als „lender of last resort“ nur wahrnehmen kann, wenn die Governance der Fiskalpolitik gesichert ist, war allen Ökonomen bewusst.

Im Jahre 2005 war es beispielsweise bereits mit den Händen zu greifen, dass die relative Wettbewerbsfähigkeit in der Eurozone massiv auseinanderdriftet, und dass vor allem Griechenland in eine schwere Staatsschuldenkrise schlittert. Trotz dieser Entwicklungen gab es damals eine geradezu absurde Zinskonvergenz (abgesegnet von den angelsächsischen Rating-Agenturen, die Griechenland damals noch eine hohe Bonität bescheinigten ...).

Vor diesem gespenstischen Hintergrund habe ich damals geschrieben: „Es ist unvermeidlich, dass in einem gemeinsamen Währungssystem von einem Land ausgehende negative „Spill-Overs“ extremer struktureller Defizite der „schlechten“ Art (weder konjunkturbedingt noch zur Finanzierung wachstumswirksamer Investitionen) in Schranken gehalten werden. Genauso wünschenswert wäre es allerdings extreme Überschüsse und den dadurch induzierten Export von Arbeitslosigkeit zu verhindern! Die klügste Antwort auf diese Probleme wäre eine an gesamtwirtschaftlichen Zielen orientierte, koordinierte antizyklische Fiskalpolitik. Eine solche ist jedoch leider an ähnlich unplausible politische Voraussetzungen geknüpft wie der SWP.

Daher wird es nicht vermeidbar sein, die Kapitalmärkte stärker in die Pflicht zu nehmen, im Falle „schlechter“ Defizite Schuldverschreibungen verschiedener EU-Länder durch Risikoaufschläge auf Zinssätze zu diskriminieren. Dazu bedürfte es jedoch eines ganzen Netzwerkes fein gesponnener Regulierungen.

Gerade in Verbindung mit „Basel II“ und in Verbindung mit der Schaffung europaweiten Regulierungen der Aufsichtspflichten und Spielregeln für Versicherungsmärkte, Pensionsfonds, Kapitalmarktregeln etc. stehen der EU und der EZB vielfältige, zurzeit kaum genützte Instrumente zur Verfügung, um Mitgliedsländern, die sich „exzessiv“ verschulden, das Leben mittelfristig etwas schwerer zu machen – weitgehend ohne politisch unglaublichen Automatismus der Sanktionen, sondern auf Basis „marktwirtschaftlicher“ Bewertungsprozesse.

Es bedürfte dazu eigentlich „nur“ einer systematischen, extrem langfristig orientierten Analyse der Budgetpolitik und der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes und eines darauf basierenden Ratings der Länderbonität durch eine, von einzelnen Länderinteressen unabhängige Agentur. Dieses Rating muss verknüpft werden mit entsprechenden Regulierungen des Risikomanagements auf Seiten der institutionellen Kapitalmarktanleger. Institutionelle Anleger müssen selbst bestimmte Nachteile erleiden, wenn sie Wertpapiere schlechterer Bonität in ihr Portfolio aufnehmen (zum Beispiel, indem man sie zwingt, ihre Eigenkapitalreserven entsprechend anzupassen) ...

Eine Stärkung der disziplinierenden Funktion der Kapitalmärkte läuft natürlich immer Gefahr, den Teufel mit dem Beelzebub auszutreiben: Kapitalmärkte neigen zu systematischen Überreaktionen auf kurzfristige Entwicklungen und die Reaktion der Finanzmärkte auf die Wirtschaftspolitik einzelner Länder ist oft genug durch Herdentrieb und eine ideologisch verzerrte Deutung von Fakten geprägt. Die – nur in den Lehrbüchern der ökonomischen Theorie – „rationalen“ Finanzmarktakteure haben in der Vergangenheit oft genug demonstriert, dass sie bei „Ponzi-Spielen“ (spekulativen Blasen) nicht nur eifrig mitmachen, sondern diese im Zweifelsfall auch noch durch unseriöse Propaganda kräftig anheizen.¹¹

Ich glaube weiterhin, dass die Schaffung einer unabhängigen, öffentlich-rechtlichen, europäischen Finanzagentur, welche ein solches „Länderrating“ durchführen sollte, eine notwendige Maßnahme wäre (hätte sein können), um früher vor verhängnisvollen Fehlentwicklungen zu warnen. Privatwirtschaftliche Rating-Agenturen haben systematisch verzerrte Incentives, weil sie ihre ungeheure Marktmacht für gewinnbringende Insider-Geschäfte und Marktmanipulationen nutzen können. Eine öffentliche Agentur müsste allerdings innerhalb des Euroraums nicht nur die staatliche, sondern auch die private „zahlungsbilanzrelevante“ Verschuldung im Auge behalten, da auch von letzterer Gefahren für das Eurosystem ausgehen.¹²

Der kreditfinanzierte Boom in der Euro-Peripherie (und darüber hinaus) hätte jedenfalls über Zinserhöhungen und eine Beschränkungen des Kreditwachstums vor allem für die ausufernden Immobilienkredite früher eingedämmt werden müssen. Desgleichen hätten die destabilisierenden Carry-Trades, sowie die Vergabe von Eurokrediten an Haushalte außerhalb der Eurozone massiv begrenzt werden müssen. Offensichtlich fehlt es innerhalb des Euro-Systems an der grundsätzlichen Bereitschaft (oder an den institutionellen Möglichkeiten), Instrumente der Feinsteuerung gegenüber der Bankenlobby in der notwendigen Weise differenziert einzusetzen.

Vielleicht identifizieren sich die nationalen Zentralbanken und Finanzmarktregulatoren auch zu sehr mit den kurzfristigen Interessen des lokalen Banken- und Finanzsektors. Das Fehlen einer einheitlichen europäischen Finanzmarktaufsicht und die Zersplitterung der Kompetenzen sind weiterhin ein gravierender Mangel, vor allem auch in Bezug auf die Sicherung der nötigen Informationsbasis für gesamtwirtschaftlich orientierte geldpolitische Entscheidungen.

Natürlich hätte eine öffentliche Fiskalagentur anfänglich mit Vertrauensdefiziten zu kämpfen. Der Aufbau glaubwürdiger Institutionen ist immer ein langwieriger, mühsamer Weg.

Aber es ist evident, dass auch noch so fein gesponnene Regulierungen kein Patentrezept darstellen, um die immanente Instabilität des Kreditystems auszuschalten. Diese Instabilität ist – bis zu einem gewissen Grad – der Preis dezentraler Informationsverarbeitung bei Kreditvergaben, welcher aus Gründen der Effizienz notwendig ist. In Verbindung mit der Endogenität des Geld- und Kreditangebots (welche unerlässlich ist, um exzessive Zinsvolatilitäten zu vermeiden!) und dem Herdenverhalten der Banken kommt es zu Kreditzyklen.

Allzu „überschießende“ Reaktionen der Finanzmärkte sollten jedoch nach Möglichkeit eingedämmt werden. Viele Schritte, die in den letzten Jahrzehnten gesetzt wurden und werden (zum Beispiel einheitliche Risikobewertungsmodelle für die europäische Versicherungswirtschaft) wirken jedoch in die entgegengesetzte Richtung: sie verstärken die Systemrisiken, weil sie im Gefolge von Schocks ein koordiniertes Verhalten (und destabilisierende Erwartungen in ein solches Verhalten) induzieren. Direktere Eingriffe der Notenbank (wie zum Beispiel die Festlegung von Kreditwachstumslimits) wären wünschenswert, bleiben aber wirkungslos, wenn man das Schattenbankensystem nicht in den Griff bekommt.

8. Der Euro-Raum benötigt eine zentrale Verankerung antizyklischer Fiskalpolitik

Da Regulierungen der Finanzmärkte alleine nicht ausreichen, um Stabilität zu sichern, müssen begrenzte fiskalpolitische Lenkungs Kompetenzen auf die europäische Ebene übertragen werden. Es ist nicht erforderlich, dieser zentralen Instanz eigene Ressourcen zuzuweisen. Es würde reichen, wenn sie die Möglichkeit hätte, Regierungen innerhalb bestimmter Grenzen zur Einhebung befristeter Steuerzuschläge zu zwingen (insbesondere Kapitalgewinnsteuern, Immobiliensteuern, Börsenumsatzsteuern würden sich hier anbieten), um einen überschäumenden, lokalen Boom zu bremsen. Diese Einnahmen sollten auf einem verzinsten europäischen Stabilisierungskonto bei der EZB eingefroren werden, um in Krisenzeiten eine Ausgleichsfunktion zu erfüllen. Die angesparten Steuereinnahmen sollten in der Verfügung der Einzelstaaten bleiben, sofern sie sich an die langfristigen Kriterien einer nachhaltigen Fiskalpolitik halten. Über den Zeitpunkt der Freigabe dieser Gelder für staatliche Investitionen in der Rezession sollte diese „Finanzagentur“ entscheiden. Denn, wie sich in der Vergangenheit gezeigt hat, ist die politisch induzierte Asymmetrie keynesianisch inspirierter Fiskalpolitik am schleichenden, übermäßigen Anstieg der Staatsschuldenquoten über die Zyklen hinweg nicht ganz unbeteiligt gewesen.

Die Macht einer solchen Agentur könnte natürlich auch politisch missbraucht werden (zur Beeinflussung von Wahlen), aber diese Gefahr ist gerade wegen der größeren Distanz einer europäischen Agentur zur lokalen Politik geringer.

Wenn man im Euroraum auf der einen Seite die Neigung zu prozyklischem Verhalten lokaler Regierungen durch die beschlossenen Verschärfungen des Stabilitätspaktes verstärkt, bräuchte man auf der anderen Seite auch zentralstaatliche Lenkungsinstrumente, um antizyklische Gegenkräfte in der Krise zu mobilisieren. In den USA müssen zwar die meisten Bundesstaaten die Verpflichtung eines ausgeglichenen Budgets erfüllen. Aber der Zentralstaat hat wenigstens die Möglichkeit (mit kräftiger Unterstützung der Notenbank) gegenzusteuern – und tut es auch, wenn auch nicht immer in ausreichenden Maß. Eine solche übergeordnete Instanz fehlt im Euroraum völlig (sieht man von den bescheidenen Spielräumen der Europäischen Investitionsbank ab).

Oberflächlich betrachtet sieht es so aus, als wären die im Zuge der Eurokrise entstandenen ESF und der „Euro-Rettungsschirm“ (ESM) Substitute für einen nicht existierenden europäischen Währungsfonds, der Ländern wirtschaftlich beisteht und durch Auflagen ein Land wieder in die Stabilitätszone zurückführen kann. Aber so wie der Stabilitäts- und Wachstumspakt nur ein unvollkommenes Substitut einer Finanzverfassung war, so ist auch der ESM mit dem echten Währungsfonds nicht vergleichbar.

Faktisch handelt es sich beim ESM zum einen Teil um ein verdecktes Bankenrettungspaket, zum anderen Teil um ein verdecktes Instrument eines europäischen Finanzausgleichs, weil das wichtigste Instrument, welches üblicherweise erfolgreiche Sanierungsbemühungen des IMF begleitet – die Wechselkurskorrektur – innerhalb des Euroraums ausgeschlossen ist. Ein reiner interner Abwertungsmechanismus ist jedoch angesichts einer mindestens dreißigprozentigen realen Überbewertung der griechischen Lohnstückkosten nicht zielführend.¹³

Deshalb ist dieser „Europäische Währungsfonds“ auch zahnloser als der IMF, weil Drohungen mit dem Entzug der Hilfe aufgrund der unvermeidbaren Spill-Over-Effekte im europäischen Haftungsverbund unglaublich sind. Es gibt daher einen starken politischen Anreiz, auf Seiten der Transfergeberländer (und der Empfängerländer) die Probleme chronisch weiterzuschleppen, ohne einen klaren Schnitt und Neuanfang zu wagen. Im schlimmsten Fall wird aus dem finanziellen Schutzschirm eine finanzielle „Müllhalde“, über welche die unverkäuflichen Anleihen der Eurokrisenstaaten als ewige Last auf die Steuerzahler der anderen Euroländer transferiert werden.

9. Die Währungsunion kann nur als moralische Wertegemeinschaft – nicht als erzwungene Transferunion – überleben

Ein „Reset“ der Eurozone erfordert m.E. zwingend ein dauerhaftes (!) Ausscheiden Griechenlands aus der Eurozone – potenzielle Ansteckungseffekte für Portugal, Italien und Spanien hin oder her, schwierige Problem des Übergangs für Griechenland hin oder her. Die Idee eines vorübergehenden Ausscheidens Griechenlands aus dem Euro-Raum (die Martin Feldstein in die Diskussion eingebracht hat¹⁴), um über eine massive Abwertung die Leistungsbilanz zu sanieren, halte ich für völlig abwegig, weil sicher ist, dass sich die griechische Tragödie aufgrund der systemimmanenten Schwäche der griechischen Governance-Strukturen nach einem Wiedereintritt wiederholen würde. Diese Systemschwäche war vor dem griechischen Beitritt zum Euro gegeben (auch viele Milliarden an Strukturhilfen haben daran nichts geändert) und sie war nach dem Beitritt gegeben. Eine solche institutionelle Schwäche kann von außen nicht saniert werden, und jegliche geschichtliche Erfahrung weist darauf hin, dass der Aufbau funktionierender Institutionen nur über Generationen gelingen kann, weil sich grundlegende Einstellungen zum Staat verändern müssen (nicht nur bei den Bürokraten und Politikern, sondern auch bei den Bürgern). Griechenland müsste jedenfalls über einen sehr langen Zeitraum eine fixe Wechselkursanbindung an den Euro schaffen (analog

zur österreichischen Hartwährungspolitik in Relation zur DM), um die notwendige Glaubwürdigkeit für einen Wiedereintritt zu erwerben.

Eine gemeinsame Währung und der damit einhergehende Haftungsverbund können nur auf der Basis reziproken politischen Grundvertrauens überleben.

Griechenland hatte jedoch von Anfang an nie die Kriterien für eine Mitgliedschaft im Euroraum erfüllt. Die formale „Erfüllung der Maastricht-Kriterien“ erfolgte durch statistischen Betrug – zum einen, indem gefälschte Budget- und Verschuldungszahlen gemeldet wurden, zum anderen, indem im Jahr 2000 das BIP unter wohlwollender Assistenz der OECD durch Einbezug einer auf sagenhafte 25% des BIP geschätzten Schattenwirtschaft künstlich aufgeblasen wurde.

Die Annahme, dass sich die restlichen Euro-Länder, nach teurem Schuldennachlass für Griechenland und temporärem Austritt, auf einen Wiedereintritt dieses Landes einlassen könnten, zeugt von grenzenloser politischer Naivität.¹⁵ Nach dem erfolgreichen griechischen „Einbruch in die EZB“ (um einen solchen handelt es sich ex post betrachtet) müsste es eigentlich auch einen rechtlichen Titel für einen formalen Ausschluss aus der Eurozone geben – entgegen dem, was häufig behauptet wird.

Ökonomische Technokraten neigen dazu, die Bedeutung von moralischen Normen, Fairness und verletztem Gerechtigkeitsempfindungen als Treibsatz politischer und ökonomischer Entwicklungen zu unterschätzen. Manchmal haben sie dazu auch eine etwas zynische Einstellung. Ich bin da etwas anderer Meinung: Nur wenn man diesen alltäglichen Empfindungen auch in der Eurozone und im Umgang der Länder untereinander Rechnung trägt, wird man es schaffen, die politische Legitimität des gesamten Euro-Projekts dauerhaft zu erhalten.

Selbstverständlich muss man Griechenland finanziell großzügig helfen, die großen Probleme, die aus dem unverantwortlichen Verhalten seiner politischen Eliten (und der – davor gewollt die Augen verschließenden – anderen Euro-Länder!) entstanden sind und mit dem Austritt aus dem Euro-Raum auch nicht verschwinden werden, zu bewältigen. Man kann vor allem die junge Generation nicht einfach im Regen stehen lassen. Einen (noch) weitergehenden Schuldennachlass muss (und wird) es jedenfalls geben.

Die Aufrechterhaltung der Euromitgliedschaft wäre für Griechenland eine nicht enden wollende Tragödie, eine Zwangsjacke aus Austerität und Zinsknechtschaft, welche angesichts der hohen Jugendarbeitslosigkeit zu enormen Konflikten, zur Emigration der qualifizierten Kräfte und zur wachsenden Gefahr undemokratischer Verwerfungen führt. Zu glauben, dass man durch äußere Eingriffe, die von der Bevölkerung als kolonialistische Entmündigung angesehen werden, das Land sanieren könne, ist eine Illusion. Für die ehemaligen „Hartwährungsländer“ würde eine dauernde

Euro-Mitgliedschaft Griechenland auf unabsehbare Zeit enorme Transferzahlungen erfordern – ähnlich der Situation in Ostdeutschland oder in Süditalien. Ein solches, erzwungenes Transfersystem würde jedoch die europäische Solidarität schlicht überfordern und droht zum Sprengsatz für die ganze europäische Eurozone zu werden.

Im Gegensatz dazu könnte Griechenland außerhalb des Euro-Raumes massiv abwerten und auf diese Weise allmählich wieder auf eigene Beine kommen. Dieser Prozess der Ablösung ist auch für die Eurozone absolut nicht risikofrei, aber jedenfalls auf Dauer weniger gefährlich als das Gegenteil.

10. Wie wird es nach dem unvermeidlichen Austritt Griechenlands weitgehen?

Um gefährliche Ansteckungseffekte vor allem für Italien und Spanien zu verhindern, müsste der Europäische Rettungsschirm zeitgleich mit dem Austritt Griechenlands mit einer Banklizenz ausgestattet werden und mit einer Art Kursgarantie für deren Anleihen reagieren – dies würde reichen, um Spekulationen über seine begrenzte „Feuerkraft“ den Garaus zu machen. Und vermutlich würde – wenn diese Erwartung glaubwürdig vermittelt wird – der Rettungsfonds gar nicht mehr intervenieren müssen.

Italien, Spanien und Portugal müssten wohl, so wie Deutschland zwischen 2000 und 2006 eine lange Durststrecke durchstehen, um ihre relative Wettbewerbsfähigkeit wieder zu erhöhen. Auch hier ist Skepsis angebracht, ob die politische Kraft dazu reicht. Aber ihre relative Wettbewerbsposition ist nicht in einer ähnlich katastrophalen Verfassung wie jene Griechenlands.

Insgesamt müssen wir uns wohl darauf einstellen, dass ein langfristiges Überleben des Euro nur möglich sein wird, wenn die EZB in ihrer gesamten Geldpolitik stärker auf die Wachstums- und Verschuldungsprobleme der südeuropäischen Länder der Euro-Zone Bedacht nimmt.¹⁶ Der strukturell höhere Kosteninflationsdruck in diesen Ländern müsste längerfristig bis zu einem gewissen Grad monetär alimentiert werden – ähnlich wie dies auch früher in Italien oder Spanien geschah (ohne dass diese Länder deshalb in eine Hyperinflation abgeglitten wären). Dazu müsste die Notenbank auch absolut klarmachen, dass sie bereit ist, ihre Rolle als „lender of last resort“ im Krisenfall zu spielen und exzessive Kursabschläge bei Staatsanleihen durch indirekte und direkte Interventionen zu bekämpfen.

Dies ist per se noch keine Katastrophe (anders als das manche Inflationshysteriker uns weismachen wollen). Jedenfalls nicht solange die konjunkturellen Vorzeichen, wie zurzeit, eher auf langfristige Stagnation und Erhöhung der Arbeitslosigkeit im Euroraum hindeuten. Sofern sich die

Krise nicht weiter zuspitzt, würde eine solche monetäre Alimentationsstrategie bedeuten, dass wir die spiegelbildliche Entwicklung des letzten Jahrzehntes erleben könnten – mit einem länger anhaltenden Wachstumsboom (und etwas höheren Inflationsraten) in der nördlichen Eurozone (an der Spitze Deutschland), auch mit dem Risiko einer Immobilienpreisblase in diesen Ländern, aber dafür mit wachsender Knappheit an Arbeitskräften einerseits. Und mit relativer Stagnation, hoher Arbeitslosigkeit und mehr oder weniger harten „Strukturreformen“ in den südeuropäischen Ländern andererseits.

Wie im klassischen Ausgleichsmechanismus des Goldstandards ...

Natürlich wäre es hilfreich, wenn die Lohn- und Fiskalpolitik in Deutschland expansivere Akzente setzen würde. Neben kräftigeren Lohnsteigerungen sollte man auch die verschiedenen, völlig überflüssigen, den Finanzsektor mästenden steuerlichen „Sparförderungsprogramme“ (z. B. im Gewande der „privaten Pensionsvorsorge“) abschaffen und durch Investitionsförderungen ersetzen.

Auch Migrationsprozesse werden wieder vom Süden nach Norden in Gang kommen.

Angesichts der Entscheidungsstrukturen in der EZB ist eine Verschiebung ihres geistigen Gravitationszentrums gleichsam „von Frankfurt nach Mailand“ wahrscheinlich, allen anders lautenden rechtlichen Regelungen (und Abwehrkämpfen der deutschen Bundesbank) zum Trotz. Schließlich hat auch die EZB, wie jede Institution, einen natürlichen Überlebenswillen.

Suizid aus deutscher Prinzipientreue wird sie sicher nicht begehen.

Finanz- und Eurokrise lehren uns, dass „Geschichte“ – im Sinne von Unvorhersehbarkeit, Chaos und Pfadabhängigkeit komplexer Prozessen, aber auch in Bezug auf die Last der Traditionen, Nationalismen und kulturellen Einstellungsunterschieden – auch im ökonomischen Kontext vermeintlicher Sachzwänge und sogenannter „Marktlogik“ eine urwüchsige Kraft bleibt; sie lehrt uns, dass Institutionen, wenn überhaupt, nur langfristig und aus Katastrophen lernen. Aber auch, dass jedes rechtliche Korsett (siehe das hilflose Verbot des *Bailing-Out*, oder das Verbot der Staatenfinanzierung durch die EZB) gesprengt wird, wenn die polit-ökonomischen Basis brüchig wird.

Es ist jedoch äußerst fraglich, ob die deutsche Öffentlichkeit eine Entwicklung in Richtung einer „Weichwährungsunion“ auf Dauer politisch akzeptieren wird. Währungsunionen sind in der Vergangenheit meistens daran zerbrochen, dass die stärksten Mitglieder irgendwann nicht mehr mitspielen wollen. Man wird sehen, ob sich diese geschichtliche Erfahrung wiederholt. *Wenn* dies geschieht, müssen wir uns alle sehr warm anziehen.

Anmerkungen

- ¹ Eines der einflussreichsten Lehrbücher, welches die Entwicklung in diese Richtung drängte, war Blanchard, O. und Fisher, S., *Lectures on Macroeconomics*. MIT Press, 1989. In diesem Lehrbuch ist noch ein einziges Kapitel dem IS/LM Modell gewidmet, das zwar als nützlich („Some useful models“), aber leider als unzureichend „mikrofundiert“ (überladen mit viel zu vielen „ad hoc“ Annahmen) pejorativ abgewertet wurde. Das Wort „Multiplikator“ kommt im gesamten Buch nicht mehr vor.
- ² Buiter, W., 2009.
- ³ Taylor, Lance: *Maynard's Revenge: The Collapse of Free Market Macroeconomics*, Harvard 2010.
- ⁴ In der Hochzeit des „Austro-Keynesianismus“ war dieser autosuggestive Erwartungsfaktor besonders kräftig spürbar und zeitweise sogar hilfreich beim – beschäftigungspolitischen – Sonderweg Österreichs („Insel der Seligen ...“).
- ⁵ Es ist immer ein wenig peinlich, wenn man sich selbst ausführlich zitiert, so wie ich das im Folgenden mache. Normalerweise mache ich das nicht. Aber als Ökonom steht man im Generalverdacht, im Nachhinein immer alles besser zu wissen („es musste ja so kommen“). Meine Selbstzitate dienen nur dazu, um diesen Verdacht etwas zu entkräften. Wobei ich ja damals nur einer von vielen Euro-Skeptikern – linken wie Konservativen – war. Kollege Streissler etwa bezeichnete den Euro bei einer Konferenz in Budapest sogar als „den fünften apokalyptischen Reiter“. „Und das Schlimmste daran ist“, meinte er „wir werden uns in die Fiskalpolitik anderer Länder einmischen müssen“.
- ⁶ Walther, 2005, S. 34.
- ⁷ Meinen ersten Vortrag über den Euro, den ich auf Einladung von Günther Chalupek auf einer Veranstaltung der AK-Wien noch im Vorfeld der Euro-Genese halten durfte, habe ich mit diesen Worten begonnen: „Man darf sich keinen Illusionen hingeben: eine gemeinsame Währung ist unweigerlich auch eine Art gemeinsames Überziehungskonto – und wer von Ihnen würde ohne Weiteres mit seinem Sitznachbarn ein solches Überziehungskonto eröffnen?“
- ⁸ Walther, 2005, S. 37.
- ⁹ Churchill in einem Brief an den deutschen Reichsbankpräsidenten Niemeyer im Februar 1925, zitiert nach Dimand, R., 1988, S. 62.
- ¹⁰ Einer der medial aktivsten Hauptproponenten dieser Lobby, Olaf Henkel, betreibt heute Kindesweglegung und schreibt journalistisch gegen den Euro an (mit platten Patentlösungen, à la Nord/Süd-Euro). Einer der beiden Mitschöpfer des gescheiterten SGP verwaltet jetzt – quasi zur Belohnung – den Europäischen Rettungsschirm (Klaus Regling) und ein anderer (der ehemalige Chefökonom der EZB Jürgen Stark) hat überhaupt das Fracksausen bekommen und ist aus der EZB davongerannt, aus Gewissensgründen, weil er gegen den – zur Stabilisierung des implodierenden Marktes – unvermeidlichen Ankauf von Staatspapieren war. *Difficil est non satiram scribere*.
- ¹¹ Walther, 2005, S. 36.
- ¹² Siehe auch Dullien und Schwarzer, 2009.
- ¹³ Eine ausführliche Analyse des Beitrags, den die Divergenz der relativen Lohnstückkostenentwicklung im Euroraum zur krisenhaften Entwicklung geliefert hat, bringt Riese, M. (2012).
- ¹⁴ Feldstein, M. (2011), *After the Greek Default*, Project Syndicate.
- ¹⁵ Nur am Rande sei erwähnt, dass Griechenland eine lange Geschichte fiskalischer Unregierbarkeit hat und bereits einmal am Zerfall einer Währungsunion (die Lateinische Münzunion zwischen Frankreich, Belgien, der Schweiz, Italien und Griechenland von 1865-1927) wesentlich beteiligt war.

- ¹⁶ Ausführlich zur Rolle der EZB und des „one monetary policy fits all“-Problems, siehe Laski und Podkaminer, 2012.

Literatur

- Blanchard, O. und Fisher, S., Lectures on Macroeconomics. MIT Press, 1989.
- Buiter, W. (2009): The unfortunate uselessness of most „state of the art“ academic monetary economics. <http://blogs.ft.com/maverecon/2009/03/the-unfortunate-uselessness-of-most-state-of-the-art-academic-monetary-economics/#ixzz1nxRCAnoX>.
- Dimand, R. (1988): The Origins of the Keynesian Revolution. The Development of Keynes' Theory of Employment and Output. Edward Elgar Publishing, Aldershot.
- Dullien, S. und Schwarzer, D. (2009), The Euro Zone Needs an External Stability Pact, SWP Comments, 2009.
- Feldstein, M. (2011), After the Greek Default, Project Syndicate.
- Laski, K. and Podkaminer, L. (2012), The basic paradigms of EU economic policy-making need to be changed, Cambridge Journal of Economics 2012, 36, 253-270.
- Riese, M. (2012), The Euro crisis is a crisis of divergent competitiveness, Working Paper.
- Taylor, L. (2010), Maynard's Revenge: The Collapse of Free Market Macroeconomics, Harvard 2010.
- Walther, H. (2005), Welches Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell braucht die Europäische Union? WISO – Wirtschafts- und Sozialpolitische Zeitschrift, Nr. 1/2005.

Wie weit kann heute keynesianische Wirtschaftspolitik helfen?

Erich W. Streissler

I

Unter keynesianischer Wirtschaftspolitik verstehe ich die Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage durch fiskalpolitische Maßnahmen in Zeiten mangelnder Vollbeschäftigung. In der „Nachkriegszeit“, das heißt in den USA bis kurz nach 1970 und in Österreich bis in die frühen 1980er-Jahre, hieß das zusätzliche Staatsausgaben und sekundär auch Steuerensenkungen in dem jeweiligen Jahr einer Rezession, also jeweils kurzfristig. Vorausgesetzt ist ein einigermaßen regelmäßiges Muster von Konjunkturschwankungen: Wenn die wirtschaftliche Wachstumsrate merklich zurückgeht oder gar negativ wird, dann greift der Staat durch Nachfragestöße ermutigend ein.

Er greift ermutigend ein! Sinnvoll sind keynesianische Maßnahmen also in Situationen, in denen erstens große wirtschaftliche *Unsicherheit* herrscht, die zweitens bei den Wirtschaftssubjekten in der zu mildernden Rezession noch zunimmt, so dass drittens die staatliche Wirtschaftsförderung Vertrauen schaffen und Optimismus generieren kann. Das war und ist in Österreich – dem Land mit der vielleicht lokalspezifisch wirksamsten keynesianischen Politik – typischerweise der Fall. Um zu verdeutlichen, worum es geht: Wenn etwa eine zusätzliche fiskalpolitische Maßnahme von Privaten nur als Ankündigung des nächsten großen Schrittes in Richtung Verstaatlichung gesehen wird oder auch aus anderen Gründen zum Anlass einer Verlagerung von möglichst viel Kapital und Nachfrage ins Ausland genommen wird, dann ist natürlich kein die Wirtschaft anregender Effekt zu erwarten: Unsicherheit wird dann erhöht statt abgebaut. Das Ausmaß der Wirtschaftsstützung ist nicht so wichtig: Viel wichtiger ist, wie diese öffentlich und privat beurteilt wird.

Die psychologische Komponente im Abbau von Unsicherheiten wird von Keynes immer wieder betont. Im zentralen Kapitel 18/2 der *General Theory* spricht er von „the state of confidence concerning the prospective yield, the psychological attitude to liquidity and the quantity of money“ als entscheidend für das private Investitionsverhalten. Wirtschaftsanregende Maßnahmen müssen also vor allem „the state of confidence“ stärken.

Mein Lieblingszitat aus der *General Theory* steht in Kapitel 13, S. 172: „It is interesting that the stability of the system and its sensitiveness to changes in the quantity of money should be so dependent on the existence of a *variety* of opinion about what is uncertain.“ Dass diese Unterschiedlichkeit innerhalb unsicherer Erwartungen im letzten Jahrzehnt deutlich zugenommen hat, erkennt man an der merklich gestiegenen Varianz der Wechselkursveränderungen und am Ausmaß der Rohstoffpreisschwankungen. Keynesianische Politik muss daher heute auch preisverstetigend und schwankungsverringern wirken, wenn sie Erfolg haben soll. Bloße Spekulationsgewinne sind keine Gewinne, die ein positives Wirtschaftsklima herbeiführen; es sei denn, man machte Spekulationsgewinne zu Lasten des Auslandes, wie das die Oesterreichische Nationalbank im Laufe ihrer Geschichte immer wieder erfolgreich vermochte.

II

Die direkte Anwendbarkeit des Keynesianismus ist in Österreich spätestens in der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre und endgültig am 1. Juli 1990 zu Ende gegangen. Heute sind daher – höchstens – „analoge“ Anwendungen denkbar. Denn die Analyse von Keynes beruht auf zwei heute für Österreich ganz und gar nicht mehr zutreffenden Annahmen.

Erstens: Die *General Theory* kennt nur zwei gesamtwirtschaftliche Nachfragekategorien, nämlich Konsum und Investitionen. Export und Import werden nicht bedacht. Es handelt sich also um eine *geschlossene Wirtschaft*. Das war 1936 eine (fast) zutreffende Vereinfachung: Keynes schrieb am Tiefpunkt der Wirtschaftsintegration, am Höhepunkt einer „beggar-my-neighbour policy“, als jedes Land versuchte, den Außenhandel – damals zumal durch Zölle – so stark wie möglich zu beschränken. Österreich ist heute in der genau umgekehrten Situation: Mehr als die Hälfte des Sozialprodukts wird im Export einschließlich des Leistungsexports, insbesondere des Fremdenverkehrs, erwirtschaftet. Die Unmöglichkeit der Wirtschaftsankurbelung durch nicht näher spezifizierte zusätzliche Staatsausgaben erkannte erstmals Minister Lacina in den späten 1980er-Jahren: Fast zur Gänze fließt eine durch keynesianische Maßnahmen erzielte Wirtschaftsankurbelung ins Ausland ab! Oder wie ich es gerne ausdrücke: Österreich vermag noch immer erfolgreich Nachfragestimulierung zu betreiben, aber leider hauptsächlich für Wolfsburg und die Malediven! Umgekehrt hat die heutige Einkommensschrumpfung den erfreulichen Nebeneffekt, dass die Österreicher wieder etwas mehr im Inland Urlaub machen.

Zweitens kannte Keynes (neben der Freiheit des Güterverkehrs und der Freiheit des Dienstleistungsverkehrs) die beiden anderen der „vier Frei-

heiten“ noch nicht: die Freiheit des Arbeitskräfteverkehrs und die Freiheit des Kapitalverkehrs. Diese vier Freiheiten wurden in der EU am 1. Juli 1990 eingeführt, also noch bevor Österreich dieser Wirtschaftsgemeinschaft beitrat. Voll verwirklicht sind dabei nur der freie Güterverkehr und der freie Kapitalverkehr, die anderen beiden nur teilweise.

Der freie Arbeitskräfteverkehr bereitet noch immer erstaunlich geringe Probleme für uns Österreicher: Denn die Österreicher sind als Arbeitskräfte im Schnitt hochgradig spezialisiert und damit auch hochgradig qualifiziert; das heißt, dass einströmende ausländische Arbeitskräfte vor allem solche Arbeiten übernehmen, welche die Österreicher gar nicht übernehmen wollen. Daher hat Österreich mit 4,1% neben Dänemark mit 4,0% die geringste Arbeitslosigkeit in der EU, und vor allem die geringste Jugendarbeitslosigkeit. Nur etwas besser stehen in Europa Norwegen mit 3,4% und die Schweiz mit 3,1% Arbeitslosigkeit da.

Eine entscheidende Schwierigkeit bereitet freilich der *internationale Kapitalverkehr*. Doch wir haben insgesamt nur einen geringen Kapitaleinstrom. Unsere Leistungsbilanz ist mit 2,5% im Überschuss, relativ nur halb so stark wie die von Deutschland mit 5,2%. Sie ist aber immerhin im Überschuss. Und hohe Überschüsse machen gar nicht besonders glücklich; denn es ist gar nicht so klar, in welchem Ausland man heute langfristig wirklich gewinnbringend anlegen kann. Immerhin schafft der internationale Kapitalverkehr ein gefährliches potentiell Problem: Kaum sinken nämlich die erzielbaren Erträge im Inland, so ist Österreich auch schon sein eigenes Kapital los, weil dieses höhere Renditen im Ausland sucht. Kapital nur leichtfüßig zu nennen ist heute eine Verharmlosung; vielmehr schwirrt Kapital heute auf Kolibriflügeln stets dem süßeren Nektar höherer Zinsen nach. Der freie Kapitalverkehr aber bedeutet die Gefahr, dass sich versuchte Wirtschaftsankurbungen ins Ausland verflüchtigen.

III

Die volle Anwendbarkeit keynesianischer Beschäftigungspolitik lässt sich an der Höhe des Multiplikators ermessen. Freilich ist die Frage: an welchem Multiplikator? Heutzutage denkt man in erster Linie an den Einkommensmultiplikator, also die gesamtwirtschaftliche Vervielfachung der Einkommen in Bezug auf die Erstvergrößerung eines Einkommensanstoßes. Keynes jedoch hatte hauptsächlich einen anderen Multiplikator im Auge, nämlich einen in Beschäftigungseffekten ausgedrückten Beschäftigungsmultiplikator.

Keynes hatte für die zweite Hälfte der 1930er-Jahre für England den Einkommensmultiplikator auf 2,5 geschätzt. Heute sind die Multiplikatoren wesentlich kleiner. Die Gründe hierfür sind zweifacher Art: nämlich erstens

die inzwischen viel höheren Grenzsteuersätze und zweitens, und vor allem, die weit höheren Grenzimportneigungen als in den 1930er-Jahren. Für die USA wird der Einkommensmultiplikator heute auf etwa eins geschätzt, ja sogar auf 1,25 bis 1,5; freilich nur für Jahre mit relativ schlechter, die Kapazitäten nicht auslastender Konjunktur. Dies geht darauf zurück, dass die USA einen Grenzsteuersatz von nur etwa einem Drittel haben und vor allem darauf, dass dort die Importquote nur bei etwa einem Achtel liegt. In den USA lohnt somit eine zusätzliche Ausgabe für die Betroffenen ebenso wie für die Gesamtwirtschaft. Für eine kleine, außenwirtschaftlich sehr offene Wirtschaft wie Österreich hingegen wurde der Einkommensmultiplikator jüngst nur auf 0,2 bis 0,3 geschätzt: Zusatzausgaben fließen fast zur Gänze ins Ausland ab. Einziger Grund für Einkommensbeschaffung ist somit allein der Effekt für die Betroffenen selbst. Und so wird ja auch jetzt ganz ungeniert für die Einkommenserhöhung bei Staatsbeamten argumentiert, ohne dass dabei ein gesamtwirtschaftlicher Effekt in irgendeiner Weise bedacht würde.

Die Beschäftigung ist in Österreich über die Zeit gesehen überhaupt erstaunlich wenig variabel. Wenn etwas variabel ist, so sind es die Arbeitszeiten und vielleicht noch die Einkommen der Beschäftigten. Auch die in Österreich bekanntlich international gesehen besonders geringe Arbeitslosigkeit schwankt im internationalen Vergleich nur wenig. Und die für Österreich relativ gut funktionierende Beschäftigungspolitik bezüglich Arbeitsloser ist auch ganz unkeynesianisch: Sie ist erfolgreich in zum Teil sehr individuellen Schulungen von Arbeitskräften. Ja, die niedrige österreichische Arbeitslosenquote bietet im Vergleich zu Deutschland sogar einen Ansatzpunkt für das Denken klassisch-ökonomischer Zyniker, die Arbeitslosigkeit als teilweise freiwillig gewählt erachten: Arbeitslosigkeit sei deswegen in Österreich merklich niedriger als in Deutschland, weil in Österreich das Arbeitslosengeld relativ zum Beschäftigungsbezug niedriger ist und auch die Zeitspannen, in denen Arbeitslosengeld bezogen werden könne, im Durchschnitt kürzer sind. Der Beschäftigungsmultiplikator ist also in Österreich kurzfristig besonders klein.

IV

Gegenüber der Blütephase keynesianischer Politik in den 1950er und 1960er-Jahren hat sich vielerorts noch ein anderer Aspekt stark verändert: Keynes konnte noch von *den* Beschäftigten und *den* Arbeitslosen reden als in den Augen der Beschäftigungspolitik recht homogenen Massen; und er konnte von *der* gesamtwirtschaftlichen Nachfrage als ebenfalls einer im wesentlichen homogenen Nachfrage reden. Dementsprechend zeichnete Paul Samuelson einen Gleichgewichtsschnittpunkt von Gesamtnachfrage

und Gesamtangebot unterhalb des Vollbeschäftigungsniveaus, alles also als (homogene) Aggregate.

Für Österreich kann man nach wie vor die Beschäftigung als interlokal und intertemporal homogene Masse sehen, getrennt nur in den nicht gewinnorientierten öffentlichen Dienst und in die gewinnabhängige privatwirtschaftliche Beschäftigung. Hier hat sich also im letzten halben Jahrhundert nichts Wesentliches verändert. Ganz anders in den USA (andere Länder liegen dazwischen). In den USA ist, so drastisch wie nirgends sonst, die Arbeitslosigkeit 2008 und vor allem 2009 von etwa 4,5% auf 10,1% sprunghaft gestiegen und bleibt jetzt im vierten Jahr kaum veränderbar auf dem einmal erreichten Niveau eingefroren: bei derzeit 8,5%, und das, obwohl in diesen vier Jahren jeweils enorme Budgetdefizite von gegenwärtig 8,7% des Sozialprodukts akkumuliert wurden. Diese bleibende Arbeitslosigkeit geht auf einen nunmehr gespaltenen Arbeitsmarkt zurück: Nicht wenige der Beschäftigten leben hoch verschuldet in Häusern, deren Nettowert nach Schulden fast null oder gar negativ ist und die sie daher nicht verlassen können. Die Beschäftigungsmöglichkeiten liegen jedoch bestenfalls örtlich entfernt, oder es würde überhaupt drastischer Umschulungen bedürfen, um Arbeit zu finden – Umschulung, für die kein Geld vorhanden ist. Man kann es auch so ausdrücken: Amerikanische Wirtschaftspolitik kommt überhaupt nur den einkommensmäßig obersten 20 Prozent zugute; und der große Rest möge aus der Sicht der dominanten Wählerschaft am besten vor die Hunde gehen. Dieser Rest wählt ja kaum.

Die divergenten Reaktionen der verschiedenen Teile der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage sind hingegen vor allem ein österreichisches Phänomen. Das erkannte man insbesondere an der Leistungsbilanz. Anfang des vergangenen Jahrzehnts führten Budgetausgabensenkungen nämlich nicht zu einem Rückgang des damaligen Leistungsbilanzdefizits, weil sie durch Änderungen des Sparverhaltens konterkariert wurden: Bei Staatsausgabenkürzungen wurde die Sparquote entsprechend gesenkt. Als jedoch eine andere Nachfragekategorie einbrach, nämlich der Export, kam es zum entgegen gesetzten Effekt: Das Sparen wurde erhöht, die Importe wurden stark reduziert, und das Leistungsbilanzdefizit von vorher etwa 2% verwandelte sich in einen Leistungsbilanzüberschuss von etwa 2,5%. Keynesianische Politik ist also insofern viel komplizierter geworden, als nur etwas unterschiedliche Konstellationen der Nachfrage heute deutlich unterschiedliche Wirkungen haben können.

V

In zweierlei Hinsicht leben wir in einer ganz anderen Zeit, als sie Keynes annahm. Erstens waren zu seiner Zeit Finanzierungsmittel für öffentliche Ausgaben leicht zu haben, anders ausgedrückt: die Zinssätze reagierten nicht auf Veränderungen der Staatsausgaben. Und zweitens betrachtete Keynes nur die Wirkungen der Staatsausgaben- und -einnahmenpolitik isoliert für ein Land, also unabhängig davon, was gleichzeitig in anderen Ländern geschah. Das war verständlich und sinnvoll, denn die verschiedenen Politiken waren zu seiner Zeit nur wenig koordiniert. Mit dem Versuch einer koordinierten EU-Politik – oder zumindest einer solchen im Euro-Raum – ist die Situation in Europa heute anders.

Heute sind die Effekte der Budgetpolitik auf die Zinssätze für Staatsanleihen – und nicht nur für diese – von zentraler Bedeutung geworden. Zusätzliche Defizite können nur zu leicht reduzierende Effekte auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage haben, indem sie das Zinsniveau eines Landes anheben und so die private Nachfrage für unternehmerische Investitionen und für private Bautätigkeit senken und obendrein unfruchtbare Staatsausgabenerhöhungen für öffentliche Zinszahlungen nach sich ziehen. Einen entsprechenden Effekt sehen wir soeben in Italien: Staatsausgabenkürzungen und die Erhöhung der Steuereinnahmen durch Mario Monti senken die zuvor sprunghaft angestiegenen langfristigen Zinssätze und haben damit per Saldo keinen Reduktionseffekt auf die Gesamtnachfrage; möglicherweise werden sie sogar einen expansiven Effekt haben. Ähnlich wird in Österreich eine Rücknahme des Budgets von 26 Milliarden über fünf Jahre, also um 7,5% des Sozialprodukts, als Sanierung bejubelt – auch auf Seiten sozialistischer Politiker. Zumindest werden eine Wiedergewinnung der Triple-A-Bewertung der Staatsfinanzen und damit eine erhebliche Zinssenkung erhofft. Ganz Europa reagiert also anscheinend heute anti-keynesianisch, genauer zinssatzmodifiziert keynesianisch: Von der erwarteten Zinsreduktion wird eine Erhöhung der privaten Ausgabenfreudigkeit erhofft, also ein „Verdrängungseffekt“ in umgekehrter Richtung angenommen. Oder sollten wir einfach sagen: Erhofft wird ein positiver Effekt auf die privaten Erwartungen in umgekehrter Richtung als der traditionell keynesianischen. Ob man all dies zu Recht erwartet, wird sich erweisen.

In den USA wird hingegen die umgekehrte Politik betrieben als generell in der EU: Ungehemmtes deficit-spending ohne Rücksicht auf die steigende Staatsschuld! Aber die stimulierende Wirkung öffentlicher Ausgaben mit laufender Defizitbildung ist nicht unabhängig von der Höhe der Staatsverschuldung. Nach Reinhart und Rogoff, publiziert in zahlreichen Artikeln, ist hier ein Umschlagen der expansiven Wirkung von zusätzlichen Ausgaben in eine negative bei einer Höhe der Staatsverschuldung von

90% des Sozialprodukts zu erwarten. Diese Prognose traf voll zu für Italien, das derzeit bei einem Staatsschuldenstand von 120% zum Sozialprodukt hält. Die USA haben bereits jetzt oder in den nächsten Monaten eine Staatsverschuldung von 105% zum Sozialprodukt zu erwarten und gehen mit Riesenschritten über die Reinhart-Rogoffsche Grenze hinaus. Noch haben sie die allerbesten Zinskonditionen. Wann wird es zum Umkippen kommen?

Eine letzte Frage. Was passiert, wenn, wie gegenwärtig mit Verve verfolgt, ganz Europa gleichzeitig tatsächlich Budgetsanierung zu betreiben versucht? Anzunehmen ist, dass die Exporte innerhalb Europas einbrechen. Der Effekt allgemeiner Sanierungsbemühungen könnte also nur zu leicht „keynesianischer“ als angenommen werden, das heißt, das Einkommen stark reduzierend, aber aus einem von Keynes nicht bedachten Grund, nämlich als Folge von Exportrückgang. (Die *General Theory* kennt, wie betont, keine Exporte.) Österreich muss also hoffen, dass es allein den „Pfad der Tugend“, den der Defizitreduzierung, beschreitet: Dann könnte es nämlich bei geringerer Inlandsbeanspruchung des Sozialprodukts sogar mehr exportieren. Tugend ist nur dann wirklich beglückend, wenn man allein tugendhaft glänzt!

Ich fasse zusammen: Was heute noch von keynesianischem Denken übrig ist, muss sehr zeit- und ortsspezifisch eingesetzt werden. Aber ist das nicht in den Wirtschaftswissenschaften generell so? Große Allgemeinsätze des ökonomischen Denkens entpuppen sich nach einigen Jahrzehnten als doch nur unter bestimmten Umständen anwendbar. Freilich: ist das nicht auch schön? Es ist eben nichts mechanisch anwendbar! Alles erfordert immer das Fingerspitzengefühl des Kenners. In diesem Sinne möge auch für den Jubilar Günther Chaloupek gelten:

Ad multos annos!

Die Eurozone und Österreich – Stand und Ausblick

Edith Kitzmantel

1. Vom Erfolg zur Krise

Das wirtschaftspolitische Flaggschiff einer „Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion“ (EWWU) war im ersten Jahrzehnt seines Bestehens, manchen Unkenrufen zum Trotz, ein uneingeschränkter Erfolg. Anfang 2009 konnte noch stolz Bilanz gezogen werden:

- Die Einführung des Euro (1999 bzw. 2002) war bemerkenswert glatt verlaufen.
- Er hatte sich fest als zweitwichtigste Weltwährung etabliert, mit stetig schrumpfendem Abstand zum US Dollar.
- Der „Klub Eurozone“ hatte große Attraktivität: seine Mitgliederzahl war von 11 auf 16 gestiegen und weitere Kandidaten standen vor der Tür.
- Die Europäische Zentralbank (EZB) hatte das selbst gesetzte Inflationsziel von knapp 2% haarscharf erreicht.¹
- Die öffentlichen Finanzen der Euroländer hatten sich zwar langsam, aber stetig verbessert.

Seither hat sich die Lage stark eingetrübt: Was als ferne Finanzkrise begonnen hatte und zunächst so wenig mit Europa zu tun zu haben schien, wird nun primär als Problem der Eurozone gesehen – zumindest in Übersee und zumindest vorläufig.

Tatsächlich folgte in den letzten dreieinhalb Jahren eine krisenhafte Erscheinung der anderen und blieb die Wirtschaftspolitik in der Defensive. Dabei lassen sich vier miteinander verbundene Problembereiche unterscheiden, deren Bedrohlichkeit anfangs jeweils beträchtlich unterschätzt wurde:

- Stabilität des Finanzsystems, wobei sich das Platzen einer Blase im US Hypothekenmarkt zu einer Bedrohung auch des europäischen Finanzsystems auswuchs.
- Realwirtschaftliche Folgewirkungen, wobei die Erwartung einer nur leichten wirtschaftlichen Abschwächung innerhalb weniger Monate der Befürchtung einer historischen Depression wich. Schließlich kam es zur „Großen Rezession“, deren Überwindung in vielen MS noch nicht absehbar ist.

- Budgetäre Folgewirkungen, wo die EU-Vorgabe war, fiskalpolitische Gegensteuerung innerhalb der Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) zu bewerkstelligen, es aber in 23 der 27 Mitgliedstaaten zu dramatischen Budgetverschlechterungen kam.
- Sonderproblem Griechenland, das sich im Wege einer nur halbherzig bekämpften „Ansteckung“ zu einer Zerreißprobe für die gesamte Eurozone auswuchs.

2. Die tiefere Krisenursache

Die Frage stellt sich, wie sich trotz Intensivierung der wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit (G-20, EU, Eurozone) und trotz der Verfügbarkeit scheinbar raffinierter Theorien und Modelle diese lange Kette negativer Ereignisse erklärt.

Zentrale Aussage dieses Beitrages ist, dass die hauptsächliche Ursache der Krise eine wachsende ordnungspolitische Schieflage ist und eine Lösung der Ersteren nur über eine Korrektur der Letzteren erfolgen kann:

Gemeinsame Ursache dieser wachsenden Schieflage wieder ist das Vorherrschen einer grundsätzlich staatsaversen Haltung und eine Überschätzung des Ausmaßes, in welchem sich marktwirtschaftliches Einzelinteresse und Gemeininteresse decken. Damit wurden große Krisenpotentiale aufgebaut, während sich gleichzeitig die Wirtschaftspolitik wichtiger Handlungsspielräume begab.

Es geht dabei vor allem um die folgenden fünf ordnungspolitischen Weichenstellungen:

(1) In Bezug auf die EWWU bestand die wichtigste Weichenstellung in einer Umkehr der Hierarchie zwischen Regierungen und Geldsystem: Dienten vorher die Geldsysteme den Regierungen/öffentlichen Haushalten, sieht die WWU-Verfassung umgekehrt eine Abschottung und funktionelle Überordnung des Geldsystems vor.

Wesentlich sind in diesem Zusammenhang die folgenden im AEUV verankerten Bestimmungen: das Verbot direkter Staatsfinanzierung durch die Notenbanken (Art. 123); das Verbot eines bevorrechtigten staatlichen Zugangs zu Finanzinstitutionen (Art. 124); das ursprünglich kategorisch formulierte Verbot der Union und der Mitgliedstaaten, Schulden eines (anderen) Mitgliedstaates zu übernehmen („no-bail-out clause“; Art. 125); die Heraushebung des Ziels der Geldwertstabilität (Art. 119 [2]) bei gleichzeitiger Kompetenzübertragung an das EZB (Art. 127)² sowie die primäre Sicht öffentlicher Finanzen als einer potentiellen Quelle von Inflation und Instabilität (Art. 119 [3] und 126).³

Diese Konstruktionsmerkmale lassen sich treffend als „neoliberales Muttermal“ der EWWU charakterisieren.⁴ Daneben kommt auch der Umstand

zum Ausdruck, dass ein gemeinsames Sicherheitsnetz mit der Wirkung eines Risikoverbundes („Eurobonds“, Krisenfonds) in den wirtschaftlich stärkeren Mitgliedstaaten politisch nicht konsensfähig war.

Den Regierungen der Euroländer fehlten damit Institutionen, die im Krisenfall eine Finanzierung zu niedrigen Zinsen erlauben würden und deren bloße Präsenz spekulative Attacken erst gar nicht aufkommen ließe.⁵ Im Gegensatz dazu haben sich ironischerweise gerade die Kernländer der neoliberalen Wirtschaftstheorie, die USA und das Vereinigte Königreich (VK), einen direkten Notenbankzugang bewahrt. Nicht zufällig haben sich damit vergleichbar hohe Haushaltsungleichgewichte im Weg von Zinsniveau und Kredit-Rating sehr zerstörerisch auf die betroffenen Euroländer, aber kaum auf die USA und das VK ausgewirkt.

(2) Gleichzeitig hat die einseitige Betonung von Geldwertstabilität und gleichgewichtigen öffentlichen Finanzen zu einer Veränderung des wirtschaftspolitischen Ansatzes geführt: Die Makropolitik der MS ist de facto weitgehend der Möglichkeit, ja der Zuständigkeit enthoben, auch anderen Zielen, vor allem Wachstum und Beschäftigung, zu dienen. EU-Haushalt und Europäische Investitionsbank, die beiden hauptsächlichen möglichen Ansatzpunkte auf europäischer Ebene, haben dieses Vakuum bisher nicht ausgleichen können.

Spätestens mit dem EU-Wirtschaftsprogramm „Lissabon II“ von 2005 haben diese Rolle geeignete „strukturpolitische“ Maßnahmen übernommen.⁶ Wachstums- und Beschäftigungseffekte solcher Maßnahmen werden aber typischerweise nur längerfristig wirksam und bleiben auch dann in der Regel unterhalb der makroökonomischen Fühlbarkeitsschwelle.

Damit hat sich die Union bezüglich Wachstum und Beschäftigung nur mit einem „Schönwetter-Instrumentarium“ ausgestattet.

In diesem Zusammenhang muss ferner der Umstand erstaunen, dass geeignete „Strukturpolitik“ heute zwar wichtigste wirtschaftspolitischer Empfehlungen geworden ist, eine sachliche und fundierte Auseinandersetzung über die sektoral jeweils angemessenen Inhalte und deren Wirkung aber noch immer fast völlig aussteht.

Makropolitischem und strukturpolitischem Ansatz der Union ist jedenfalls gemeinsam, dass sie eine Verkleinerung des einzelstaatlichen Aktionsradius anstreben und bewirken.⁷

Das Ziel eines Außengleichgewichts spielte in der Eurozone bis zum Ausbruch der Finanzkrise keine praktische Rolle. Zwar wurde beklagt, dass die unterschiedlichen Inflationsraten die Effektivität der Geldpolitik der EZB beeinträchtigten, doch wurde davon ausgegangen, dass es in einer WWU nicht zu Zahlungsbilanzproblemen kommen könne.

(3) Eine dritte Weichenstellung war die zeitliche Prioritätensetzung bei Schaffung des Binnenmarktes. Das primäre politische Interesse war eine Verwirklichung der „vier Freiheiten“ bis Ende 1992.⁸ Die sog. „flankieren-

den Maßnahmen“, die vor allem in einer komplementären Europäisierung von Kontroll- und Aufsichtsfunktionen bestanden, blieben hingegen lange unterbelichtet und kamen auch später nur schleppend voran.

Die Folge war ein ordnungspolitisches und damit kompetenzmäßiges Vakuum in den betroffenen Bereichen. Für die Banken-, Versicherungs- und Kapitalmarktaufsicht herrschte dieses Vakuum über ein Jahrzehnt und wurde auch dann nur teilweise gefüllt.⁹

(4) Eine vierte wesentliche Weichenstellung war das in den neunziger Jahren in Mode gekommene und von der EU maßgeblich mitgetragene ordnungspolitische Experiment einer „Selbstregulierung“ von wachsenden Segmenten des Finanzsystems. Diesem Ansatz lag die neoklassische Sichtweise zugrunde, dass Finanzmärkte effizient seien und eine möglichst weitgehende Deregulierung daher wohlfahrtssteigernd wirke.¹⁰ Damit bauten sich im Finanzsystem jene Grundstrukturen auf, die ein Jahrzehnt später zum Ausbruch der Finanzkrise führten.

(5) Im selben ordnungspolitischen Verständnis einer „Selbstregulierung“ wurde als fünfte Weichenstellung privaten Oligopolen breiter Ermessensspielraum bei Ausübung von Aufsichtsfunktionen zugestanden:

Im Bereich der Bonitätsbeurteilung wurde zugelassen, dass ohne Vorgabe von Evaluierungskriterien drei Rating-Agenturen weltweit gleichermaßen zu de facto Richtern über die Qualität „innovativer Finanzinstrumente“¹¹, die Konditionen von Staatsfinanzierung und indirekt auch die Kapitalausstattung von Banken wurden.

Im Bereich der Wirtschaftsprüfung wurden institutionalisierte Interessenskonflikte¹² geduldet, mit der Wirkung einer allgemeinen Schwächung von Prüffunktion und Transparenz der Rechnungslegung.¹³

3. Der derzeitige Stand

Der Krisenansatz der Eurozone folgte bisher nicht einem längerfristigen Gesamtplan, sondern war eher durch kurzfristige Orientierung, schrittweises Vorgehen und Setzen auf Gewinnen von Zeit charakterisiert.

Diese Vorgangsweise erklärt sich aus Interessensgegensätzen der beteiligten Verhandlungspartner, der eingangs erwähnten anfänglichen Unterschätzung des Problemausmaßes und einer hohen institutionellen Komplexität der EU-Entscheidungsprozesse.

In Summe wurde dennoch eine Reihe von Maßnahmen gesetzt, deren Verwirklichung vor Ausbruch der Krise als politisch unmöglich gegolten hatte:

Dazu zählt insbesondere die Schaffung eines gemeinsamen Krisenfonds, welcher unter bestimmten Voraussetzungen nach IWF-Vorbild mit Auflagen versehene, relativ niedrig verzinsliche Darlehen vergibt. Weiters

kann er staatliche Anleihen auf dem Primär- und Sekundärmarkt kaufen und sich im Wege der MS an Bankenrekapitalisierungen beteiligen. Er wurde zunächst als Provisorium errichtet und soll nach Schaffung einer entsprechenden Rechtsgrundlage im AEUV (Art. 136, in Abmilderung des Art. 125, s. o.) und Ratifizierung durch die nationalen Parlamente zur Jahresmitte 2012 in seiner endgültigen Form eingerichtet werden. Er wird mit einem Stammkapital von 700 Mrd. € versehen sein. Das maximale Kreditvolumen soll 500 Mrd. € betragen, zusätzlich zu den bisher (für Griechenland, Irland und Portugal) gebundenen Krediten von rund 300 Mrd. €. Dazu kommen im Einzelfall IWF-Mittel. Kritiker machen geltend, dass auch mit diesem höheren Volumen die beiden derzeit exponierten großen Länder (Italien, Spanien) nicht aufgefangen werden könnten.

Für eine Übergangsphase hat die EZB im Weg von Sondermaßnahmen („non-standard measures“) einen Teil dieser Funktionen übernommen und damit wesentlich zur Krisenmilderung beigetragen (indirekter Aufkauf hoher Volumina von Staatspapieren, 1.000 Mrd. € Liquiditätshilfen an Banken über volle drei Jahre).

Als Pendant zur Schaffung einer Haftungsgemeinschaft im Wege des Krisenfonds wurden die Fiskalregeln strenger gefasst, um mittelfristig eine Inanspruchnahme des Fonds auf Sondersituationen beschränken zu können. Gleichzeitig soll durch eine Veränderung der Abstimmungserfordernisse im Rat die tatsächliche Anwendung der Fiskalregeln sichergestellt werden.

Neben diese politisch und ökonomisch plausible Motivation trat aber besonders nach dem Ausbruch der Griechenlandkrise wieder die alte Politikorientierung, dass vom öffentlichen Sektor die größten Stabilitätsrisiken ausgingen. Diese Entwicklung war mit einer zunehmenden Neuinterpretation des Krisenverlaufes verbunden: Bestand ursprünglich Konsens darüber, dass die Finanzkrise durch das Eingehen übermäßiger Risiken im Finanzsektor ausgelöst worden war, was „mit einem Schlag das Ergebnis von zwanzig Jahren Konsolidierungsanstrengung zunichte gemacht“¹⁴ hatte, begannen kurz darauf exzessive öffentliche Ausgaben in den Vordergrund der Krisenerklärung zu treten.

Diese Beobachtung muss ökonomisch wie demokratiepolitisch bedenklich stimmen: ökonomisch, weil sie zu schiefen Lösungsansätzen führt und demokratiepolitisch, weil sie auf erfolgreiche Interessenssteuerung verweist.

Diese verengte Perspektive mag erklären, warum in knapp 1½ Jahren gleich vier einander überlappende Initiativen zur Eingrenzung fiskalischer Ungleichgewichte gesetzt wurden:

1. Die Legislativvorschläge der Kommission vom September 2010 („Sixpack“, im Dezember 2011 in Kraft getreten), wovon vier budgetärer Natur sind: Sie sehen stärkere Überwachung der MS, Eingren-

zung öffentlicher Defizite, stärkere Beachtung der Schuldenplafonds, strengere Abstimmungsregeln sowie Verbesserung des Budgetmanagements in den MS vor;

2. Die deutsche Initiative eines „Euro-Plus-Pakts“ vom März 2011: Er fordert von den beteiligten MS u. a. eine Erhöhung der längerfristigen Tragfähigkeit der Finanzen.
3. der Vorschlag der Kommission vom Jänner 2012 auf einzelstaatliche Verankerung einer „Schuldenbremse“: Im März 2012 haben sich schließlich 25 der 27 Ratsmitglieder vertraglich verpflichtet, ihr strukturelles Defizit unter $\frac{1}{2}\%$ (in beschränkten Fällen unter 1%) des BIP zu bringen und zu halten. Diese Bestimmung ist möglichst auf Verfassungsniveau zu verankern. Schuldenstände über 60% des BIP („Maastricht-Plafond“) sind jährlich um durchschnittlich ein Zwanzigstel zurückzuführen (Richtwert). Der definierte Plafond bzw. Anpassungspfad kann nur in (restriktiv formulierten) außergewöhnlichen Umständen vorübergehend überschritten werden. Mangelnde Umsetzung in nationales Recht oder Nichtbeachtung der Regeln kann von den Vertragsparteien beim EUGH eingeklagt werden und kann in weiterer Folge mit Sanktionen verbunden sein. Der Vertrag soll nach Ratifizierung durch mindestens 12 Euroländer möglichst zu Jahresbeginn 2013 in Kraft treten.
4. Eine noch in Vorbereitung befindliche Initiative zur „Frühabstimmung“: Sie sieht eine Begutachtung der nationalen Haushaltsentwürfe durch die Kommission vor, wobei Letztere allenfalls die Vorlage eines revidierten Entwurfes verlangen kann („Two-Pack“).

Gegen diese neuen Fiskalregeln wurde bereits eine Reihe von Einwänden vorgebracht, die ihre Nützlichkeit und Glaubhaftigkeit in Frage stellen. Die wichtigsten Einwände betreffen die Frage ihrer ökonomischen Adäquanz und politischen Umsetzbarkeit (scharfe budgetäre Einschnitte in schwachem konjunkturellen Umfeld); die prozyklische Wirkung der verwendeten Berechnungsformel (Wachstumspotential sinkt bei fiskalischer Restriktion); eine numerische Inkonsistenz von Defizit- und Schuldenzielen; legistische Probleme (gerichtliche Einklagbarkeit trotz zwangsläufig unsicherer Schätzungen) und schließlich die rechtliche Legitimität (Inanspruchnahme der Gemeinschaftsstrukturen für Implementierung auch der zwischenstaatlichen Verträge¹⁵).

Parallel zur Verschärfung der Fiskalregeln wurden aber auch die großen regulatorischen und aufsichtsrechtlichen Lücken im Finanzbereich angegangen: Auf EU-Ebene wurden per 2011 drei sektorale Aufsichtsbehörden (für Banken, Versicherungen und Kapitalmarkt) und ein Ausschuss für Systemrisiken (Makroaufsicht) eingerichtet. Die Banken wurden „Stress-tests“ unterworfen und die Regeln für ihre Kapitalausstattung ab 2013 schrittweise strenger gefasst („Basel III“). Bereits bis Juni 2012 sollen auf

Empfehlung der neuen Bankenaufsichtsbehörde Kernkapitalquoten von 9% erreicht werden. Einheitliche Liquiditätsregeln sind derzeit im Teststadium. Im März 2012 legte die Kommission schließlich ein Grünbuch zu den Schattenbanken vor, als Vorstufe einer Regelung in Hinblick auf die von ihnen noch immer ausgehenden Risiken („Anlegersturm“, Liquiditätsprobleme).

In der EU tätige Rating-Agenturen wurden 2010/11 zu einer Registrierung bei der neuen Kapitalmarktaufsichtsbehörde (EMSA) verpflichtet und bestimmten Verhaltensregeln unterworfen. Im November 2011 legte die Kommission einen Verordnungsentwurf vor, der auch Rotation der Agenturen und ihre zivilrechtliche Haftung vorsieht. Nicht aufgenommen wurde in den Entwurf ein Aussetzen von Ratings in außergewöhnlichen Situationen (z. B. bei Verhandlungen mit „Programmländern“) sowie eine Entschließung des EP, die Einrichtung einer Europäischen Agentur zu prüfen.

In Reaktion auf Bilanzskandale, in welchen Prüfversagen eine wesentliche Rolle gespielt hatte, wurden bereits 2006 Richtlinien für externe Unternehmensprüfung erlassen, die von den Mitgliedstaaten bis September 2008 umzusetzen waren. Sie sehen u. a. eine mindestens fünfjährige Rotation der Wirtschaftsprüfer und gesondertes Ausweisen allfälliger Honorare für Beratungsleistungen vor.

Schließlich fand 2010 das jahrelange Auseinanderdriften der Volkswirtschaften der Eurozone bezüglich Inflationsraten, Lohnentwicklung und Außenposition schlagartig politische Aufmerksamkeit, als sich zeigte, dass auch in einer Währungsunion Leistungsbilanzdefizite und Kapitalflucht zu Zahlungsbilanzproblemen führen können.¹⁶ Bereits im Dezember 2011 trat im Wege des „Sixpack“ – analog zu der im Primärrecht verankerten Überwachung der Haushaltsgebarung – ein Verfahren zur Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte in Kraft, wobei die Betonung auf Vermeiden übermäßiger Defizite gelegt wurde.

4. Ausblick

Trotz der zahlreichen Maßnahmen ist noch keiner der eingangs genannten vier Problembereiche gelöst:

Im Finanzsystem bestehen die Grundstrukturen, die zum Ausbruch der Krise geführt haben, im Wesentlichen fort. Höhere Eigenkapitalquoten der Banken verbessern zwar die Stabilität des Finanzsystems, wirken aber auch in Richtung einer restriktiveren Kreditvergabe. Die Gefahr einer gegenseitigen Schwächung von öffentlichen Haushalten und Bankensystem ist noch nicht nachhaltig gebannt.

Fest steht allerdings bereits, dass die Finanzkrise, hinter welcher private Überschuldung und Marktversagen standen, paradoxerweise für Jahr-

zehnte zu einer finanziellen Schwächung der öffentlichen Haushalte geführt hat.¹⁷

Gleichzeitig treten die Mitglieder der Eurozone aufgrund des Fehlens eines Schutzwalls in Form einer gemeinsamen Finanzierungsagentur („Eurobonds“) auf dem Kapitalmarkt weiterhin als „kleine, offene Volkswirtschaften“ auf, was sie in einen einseitig auf Budgetkonsolidierung ausgerichteten wirtschaftspolitischen Kurs zwingt.

Daraus ergibt sich das in dieser Größenordnung historische Dilemma, dass die Fiskalpolitik der Eurozone und der Union in einer Phase wirtschaftlicher Stagnation, eines weiterhin fragilen Finanzsystems und einer hohen Verschuldung der privaten Haushalte auf einen scharfen Restriktionskurs einschwenkt. Gleichzeitig liegen die Effektivzinsen weit über dem prognostizierten Wachstum der nominellen Wirtschaftsleistung (BIP).

Damit ist nicht nur in den Krisenländern das „makropolitische Korsett“ historisch eng geworden. Diesem rezessiven Einfluss hat auch die rascheste Umsetzung der im EU-Wirtschaftsprogramm „EU-2020“ geplanten Strukturreformen wenig entgegenzusetzen.

Zentrale Frage ist damit, ob der derzeitige Kurs der Eurozone/Union ohne zusätzliche Wachstumsimpulse wirtschaftlich und politisch tragfähig ist. Es scheint, dass die offizielle Wirtschaftspolitik das Krisenpotential zunehmender sozialer Polarisierung derzeit unterschätzt.

Angesichts der Bedeutung des Binnenhandels für die MS¹⁸ bedarf eine konjunkturelle Erholung primär einer lebhafteren Binnennachfrage. Eine kollektive Exportstrategie, wie sie der derzeitigen EU-Politik implizit zugrunde liegt,¹⁹ kann nicht ausreichen.

Gleichzeitig scheint es unerlässlich, das historische Dilemma „Budgetkonsolidierung versus Konjunkturbelebung“ zu entschärfen. Eine mögliche Variante ist, den krisenbedingten Teil der Staatsschulden – angenähert z. B. durch die Erhöhung seit 2007/8 – einem eigenen Fond zuzuführen, der längerfristige Refinanzierungen zu niedrigen Zinsen vornimmt.²⁰ Es würde der Logik der Krisenverursachung entsprechen, die Zinssubventionierung über eine zweckgewidmete Finanztransaktionssteuer zu finanzieren.

Österreichs Interessen sind weiterhin vital mit der Eurozone verbunden. Als kleines Land muss sein Beitrag hauptsächlich darin bestehen, auf eine Verbesserung des wirtschaftspolitischen Ansatzes hinzuwirken.

Kurzfristig ist die wichtigste Frage, wie das angesprochene historische Dilemma „Budgetkonsolidierung versus Konjunkturbelebung“ entschärft werden kann.

Mittel- und langfristig geht es vor allem um eine an wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Realitäten ausgerichtete Korrektur der aufgezeigten ordnungspolitischen Schieflage.

Anmerkungen

- ¹ Inkl. Wert für 2009.
- ² Dieser Artikel stellt Geld- und Wechselkurspolitik der Eurozone ausdrücklich vorrangig in den Dienst der Preisstabilität und erst sekundär in den Dienst der allgemeinen Wirtschaftspolitik der Union.
- ³ Diese Artikel verpflichten die Fiskalpolitik zwar scheinbar nur zu den auf der Hand liegenden Grundsätzen „gesunder öffentlichen Finanzen“ und einer „Vermeidung übermäßiger Defizite“. Diese Grundsätze wurden allerdings im Wege des Sekundärrechts oder einfacher Empfehlungen zunehmend restriktiv interpretiert (siehe Abschnitt 3).
Indikativ ist außerdem, dass im gesamten Primärrecht jede Bezugnahme auf die gesellschafts- und wirtschaftspolitische Funktion staatlicher Aktivität und öffentlicher Haushalte fehlt, inklusive der möglichen antizyklischen Rolle Letzterer, wie sie in vielen nationalen Verfassungen inkl. der österreichischen vorgesehen ist. Umgekehrt findet sich allein im Abschnitt zur Wirtschafts- und Währungspolitik mehrfach die Forderung nach Beachtung einer „offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“, obwohl kein direkter Konnex mit der WWU gegeben ist.
- ⁴ Siehe Palley, Thomas I.: Euro lacks a government banker, not lender of last resort, in Financial Times, Dec. 9, 2011.
- ⁵ „Indirekte“ Staatsfinanzierung durch die Notenbanken blieb zwar weiter zulässig, ist aber weit entfernt von einer generellen „lender of last resort“-Funktion.
- ⁶ Einzige Ausnahme war die oben erwähnte Aufforderung 2009, dem drohenden Wirtschaftseinbruch im Zuge der Finanzkrise durch expansive Fiskalpolitik unter Einhaltung des SWP zu begegnen.
- ⁷ Jüngstes makroökonomisches Beispiel ist die undifferenzierte Empfehlung der Kommission im Jahreswachstumsbericht 2012, Budgetkonsolidierung vor allem durch eine Rückführung der Ausgaben zu erreichen, ungeachtet der sehr unterschiedlichen Staatsquoten in den Mitgliedsländern (2010 betrug die Bandbreite innerhalb der Eurozone 17%-Punkte (Slowakei 40%, Frankreich 57%) und innerhalb der Union sogar 22%-Punkte (Rumänien 37%, Dänemark 59%).
Ein wichtiges strukturpolitisches Beispiel ist das Zurückdrängen der öffentlichen Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge („Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“) im Wege der geltenden Wettbewerbs- und Beschaffungsregeln.
- ⁸ Die „vier Freiheiten“ standen für eine möglichst vollständige Aufhebung gesetzlicher und administrativer Schranken betreffend Erzeugung von und Handel mit (1) Waren und (2) Dienstleistungen, (3) betreffend Personenverkehr und Migration von Arbeitskräften sowie (4) betreffend Kapitalbewegungen.
- ⁹ Wichtigste Initiative war der „Financial Action Plan“ der Jahre 1999 bis 2006. Sie umfasste 42 Rechtsakte, inkl. einer Richtlinie zur Vereinheitlichung der Regeln für Investitionsdienste („MiFID“), ließ aber weiter wesentliche regulatorische und aufsichtsrechtliche Fragen offen.
- ¹⁰ So sah auch der IWF bis Ausbruch der Finanzkrise im September 2008 das rasche Wachstum der Finanzmärkte prinzipiell stabilitätsfördernd (siehe World Economic Outlook vom Frühjahr 2008).
- ¹¹ Inkl. jener systematisch überbewerteter Instrumente, welche die Krise auslösten.
- ¹² Wirtschaftsprüfer werden vom geprüften Unternehmen bezahlt. Oft lag auch das Hauptverdienst in der Beratung desselben Unternehmens. Zu Beginn des Jahrtausends waren weltweit fünf große Marktteilnehmer verblieben. Mit dem „Enron-Skandal, dem größten Prüfversagen der US-Geschichte, beendete 2002 ein weitere Prüfgesellschaft ihre Tätigkeit, womit sich nun die Zahl auf vier reduziert hat.
- ¹³ Diese Intransparenz war insbesondere mit Ausnutzung von Schwächen in den Bilanzie-

rungsregeln, Ausreizen der Konsolidierungsvorschriften und ungenügender finanzieller Berichterstattung verbunden.

- ¹⁴ So lt. Rede von Kommissionspräsident Barroso an die Staats- und Regierungschefs vom 11.2.2010.
- ¹⁵ „Europlus“-Pakt und „Schuldenbremse“.
- ¹⁶ Zwar werden Leistungsbilanzdefizite und Kapitalabflüsse in einer Währungsunion tatsächlich quasi-automatisch ausgeglichen, weil grenzüberschreitende Zahlungsströme über das gemeinsame Zentralbankensystem laufen. Soweit aber dieser Ausgleich nicht über den Kapitalmarkt erfolgt, bauen die Zentralbanken der Überschussländer dabei wachsende Gläubigerpositionen gegenüber jenen der Defizitländer auf („Target2-Salden“). Die Wirkung ist damit de facto dieselbe wie bei Einrichtung eines gemeinsamen Krisenfonds.
- ¹⁷ Umgekehrt haben die Interventionen der EZB bisher die finanzielle Lage des ESZB verbessert.
- ¹⁸ Der Binnenanteil am EU-Außenhandel betrug 2010 noch immer knapp 64% beim Warenhandel und rd. 56% beim Dienstleistungshandel.
- ¹⁹ Im Wege einer einseitigen Fokussierung auf die Entwicklung der Lohnstückkosten unter Vernachlässigung der Nachfragewirkung von Masseneinkommen und im Wege einer unsymmetrischen Behandlung von Leistungsbilanzüberschüssen und -defiziten.
- ²⁰ Ähnlich der Vorschlag des Deutschen Sachverständigenrats vom November 2011, einen „Tilgungsfonds“ mit Laufzeiten von 20 bis 25 Jahre einzurichten. Das maximale Kreditvolumen (rd. 2.300 Mrd. €) entspricht dabei jenem Teil der öffentlichen Schuld, der über den Maastricht-Plafonds von 60% hinausgeht.

Literatur

- European Commission: EMU@10 – Successes and Challenges after 10 years of Economic and Monetary Union, European Economy, June 2008.
- European Commission: From Financial Crisis to Recovery: A European Framework for Action; COM (2008) 706 final, Communication of 29.10.2008.
- Europäische Kommission: Jahreswachstumsbericht 2012, KOM (2011) 815 endgültig, Mitteilung vom 23.11.2011.
- Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, 2.2.2012.
- Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion („Fiskalpakt“) vom 2.3.2012.
- Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

Budgetpolitik in Österreich vor und nach der Finanz- und Wirtschaftskrise

Bruno Rossmann, Christa Schlager

1. Der kurze Traum vom Abschied des neoliberalen Paradigmas

Ein wesentlicher Zweck staatlichen Handelns wurde bis Anfang der 1970er-Jahre in vielen europäischen Ländern in der Reduktion von Unsicherheit bzw. in der Produktion von Sicherheit für soziale Situationen gesehen, die durch individuelles, gemeinschaftliches oder marktmäßiges Handeln nicht erreicht werden konnten. Beginnend mit den 1970er-Jahren setzte in der vorherrschenden Finanz- und Wirtschaftswissenschaft (*mainstream economics*) ein Paradigmenwechsel ein. Schrittweise wurde das Leitbild des modernen Wohlfahrtsstaates durch das Paradigma des „schlanken“ (neoklassischen) Staates verdrängt. Im Mittelpunkt stand der Rückzug des Staates aus seinen öffentlichen Aufgaben, aus der gesamtwirtschaftlichen Verantwortung für stabiles, ökologisch fundiertes Wirtschaftswachstum, für hohe Beschäftigung und für eine Absicherung gegen systembedingte soziale Risiken. Begründet wird dieses Zurückdrängen des Staates mit der These, dass der Markt dem Staat bei der Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen prinzipiell überlegen sei.

Diese Entwicklung ging maßgeblich von den USA aus und ist unter dem Namen „Washington Consensus“ bekannt geworden. Eine höhere Kosteneffizienz ist nach dieser Übereinkunft nur dann möglich, wenn Budgetdefizite und Staatsverschuldung reduziert, öffentliche Aufgaben privatisiert und politisch gewollte Regulierungen der Märkte abgebaut werden. Der Staat habe sich demzufolge auf die „Kernaufgaben“ zu beschränken. Der Vorrang für monetäre Stabilisierung, Privatisierung von staatlichem Eigentum sowie Deregulierung staatlicher Normen ist Teil einer weltweiten neoliberal ausgerichteten Offensive geworden, die durch den IWF, die WTO und die OECD, aber auch durch die supranationale Ebene gegenüber den Nationalstaaten durchgesetzt wird. Auf der Ebene der EU wurden im Gegensatz zu den USA Teile dieser Grundsätze sogar gesetzlich im Primärrecht (Stabilitätspolitische Kriterien im EU-Vertrag) sowie im Sekundärrecht (Stabilitäts- und Wachstumspakt) verankert. Der „Washington-

Consensus“ hat eine starke ideologische Komponente und erhebliche hegemoniale Wirkungen entfaltet.¹

Mit dem weltweiten Ausbruch der Finanzkrise als Folge des Zusammenbruchs von Lehman Brothers im September 2008 gewann der Staat gleichsam über Nacht wieder an Bedeutung. Um das Zusammenbrechen des internationalen Finanzsystems zu verhindern und die schwere Krise der Realwirtschaft zu stabilisieren, setzten die Staaten erhebliche Mittel für Bankenrettungs- und Konjunkturbelebungsprogramme ein. Als Folge der tiefen Rezession 2009 mussten sie hohe Steuerausfälle hinnehmen. Die Folge war ein starker Anstieg der Staatschulden. Der Staat übte in dieser Phase die zentrale stabilisierende Ankerfunktion aus. Ein Ende des neoliberalen Paradigmas schien zum Greifen nahe: „*We are all Keynesians now*“, lautete die Devise. Nach der erstaunlich raschen Überwindung der Rezession in den meisten Staaten der Europäischen Union gelang es Teilen der Wirtschaft und der Politik die Finanzkrise zu einer Staatsschuldenkrise umzudefinieren und damit den Druck auf die Konsolidierung der Staatsfinanzen sowie auf den Sozialstaat im Besonderen zu erhöhen. Die Bekämpfung der wesentlichen Ursachen der Finanz- und Wirtschaftskrise – die zunehmende Ungleichheit der Verteilung von Einkommen und Vermögen, die Ungleichgewichte in den Leistungsbilanzen und die Unterregulierung der Finanzmärkte – geriet entweder in Vergessenheit oder wurde unzureichend in Angriff genommen. Von der Euphorie auf den Gipfeltreffen der G-20 Staaten nach dem Ausbruch der Krise in Washington und London, die bedeutsame Weichenstellungen mit Entschiedenheit anpacken wollten, darunter die Schaffung von Wachstum und Beschäftigung, Regulierung der Finanzmärkte und die Ausweitung der Aufsicht sowie die Stärkung der globalen Finanzinstitutionen, ist nur wenig übriggeblieben. Stattdessen drohen die neue Europäische Steuerungsarchitektur und der Fiskalpakt den Sozialstaat in Europa durch eine EU-weit gleichzeitige Austeritätspolitik dauerhaft abzubauen und die demokratischen Gestaltungs- und Kontrollmöglichkeiten einzuschränken.

Im Folgenden werden die großen Linien der Budgetpolitik in Österreich vor dem Hintergrund der europäischen Rahmenbedingungen der letzten zwei Jahrzehnte skizziert. Abschnitt 2 ist der Budgetpolitik der Schwarz-Blauen Koalitionsregierung von der Wende 2000 bis 2006 gewidmet. Abschnitt 3 befasst sich mit der neuen europäischen Steuerungsarchitektur. Abschnitt 4 stellt die Budgetpolitik ab dem Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise dar. Abschließend wird in Abschnitt 5 ein Resümee gezogen.

2. Politische Wende 2000 führt in Österreich zu budgetpolitischem Paradigmenwechsel²

Österreich folgte dem ordnungspolitischen Paradigmenwechsel erst mit Verzögerung. In den 1970er und 1980er-Jahren setzte über außerbudgetäre Finanzierungen die Flucht aus dem Budget ein. Im Jahrzehnt danach folgten erste Privatisierungen von öffentlichem Eigentum sowie die weitreichende Budgetkonsolidierung 1996/97 im Vorfeld des Beitritts zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion. Erst der Regierungswechsel zu einer schwarz-blauen Koalitionsregierung machte den Weg zur Politik des ökonomischen *mainstream* in der österreichischen Version³ frei.

2.1 Die budgetpolitischen Ziele von Schwarz-Blau

Das Regierungsprogramm 2000 enthält bereits die zentralen budgetären Zielvorstellungen, die die Budgetpolitik ab dem Jahr 2000 prägen. In weiteren Programmen (Regierungsprogramm 2003, Budgetprogramme, Stabilitätsprogramme) wurden sie konkretisiert bzw. sogar verschärft. Ausgeglichene Staatsfinanzen wurden oberstes fiskalpolitisches Ziel, um die stabilitätspolitischen Verpflichtungen aus dem Stabilitäts- und Wirtschaftspakt (SWP) zu erfüllen und um budgetären Spielraum für gegensteuernde Maßnahmen im Konjunkturabschwung zu schaffen. In diesem Kontext wird aber gleichzeitig die Verringerung der Staatsquote durch eine Reduktion der Staatsausgaben („Konzentration der staatlichen Leistungen auf Kernfunktionen“) zur Priorität der Regierung erklärt. Da das österreichische Abgabensystem de facto keine progressive Gesamtwirkung aufweist, sind die Staatsausgaben der wichtigste Hebel für eine Umverteilung von oben nach unten. Die sozialen Transferzahlungen (Familienförderungen, Arbeitslosengelder u. a.) und viele öffentliche Dienstleistungen (Bildung, Gesundheit etc.) kommen den wirtschaftlich und sozial schwächeren Einkommensschichten stärker zugute als den oberen. Die beabsichtigte Reduktion der Staatsausgaben zielte damit programmatisch auf eine Umverteilung zugunsten der oberen EinkommensbezieherInnen.

Auch verteilungspolitische Ziele werden formuliert, zum einen auf einer sehr plakativen Ebene (z. B.: „sozial gerechte Verteilung der Lasten“, „Steuergerechtigkeit“ etc.) und zum anderen konkretisiert durch das Ziel einer „Verbesserung der sozialen Treffsicherheit“. Damit wird neben dem Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit jener der Allokationseffizienz angesprochen, genauer die Verbesserung des Kostenbewusstseins, das durch Selbstbehalte und Vernetzungen unterschiedlicher Sozialeinrichtungen erreicht werden soll. Ferner wird eine Veränderung der Einkommensverteilung zugunsten der Familien angestrebt. Aus dem Regierungspro-

gramm kann ferner von einer Abkehr des umfassenden Wohlfahrtsstaatsmodells hin zu einem liberal konservativen Sozialmodell geschlossen werden, das sich an der tatsächlichen Bedürftigkeit und/oder Benachteiligung orientiert. Weitere, der *mainstream economics* entsprechende Leitvorstellungen werden durch die Grundsätze „Vorsorge vor Fürsorge“ und Vorrang der Eigenvorsorge gegenüber staatlicher Vorsorge zum Ausdruck gebracht.

Im Regierungsprogramm 2000 werden auch allokatiospolitische Ziele formuliert, darunter die Senkung der Abgabenquote, die Sicherung sozialer Ansprüche – insbesondere der Pensionssysteme – und die Reform des öffentlichen Sektors. Mit diesen Zielen wurden im Rahmen der Budgetkonsolidierung wesentliche Nebenbedingungen formuliert, die die Ressourcenallokation verbessern sollen, um die Nachhaltigkeit der Budgetkonsolidierung zu sichern.

Diese programmatischen Zielsetzungen fanden ihren Niederschlag in den Budgetpfaden der Stabilitätsprogramme der österreichischen Bundesregierung. Das budgetpolitische Ziel im Stabilitätsprogramm (1998) bestand darin, das Maastricht-Defizit so weit zu reduzieren, dass es bei normalen Konjunkturschwankungen auch ohne gegensteuernde Maßnahmen unter der erlaubten Grenze von 3% des BIP gehalten werden kann. Demnach wurde von der SPÖ-ÖVP-Koalition für 2002 eine Rückführung des Maastricht-Defizits des Staates auf den Zielwert von 1,4% des BIP angestrebt. Dieses Stabilitätsprogramm entsprach zum damaligen Zeitpunkt noch dem „Geist“ des SWP und wurde vom Ecofin-Rat folgerichtig als zieladäquat angesehen. Die in der Folge verschärfte Auslegung des SWP durch die Europäische Kommission (EK) und den Ecofin-Rat führte dazu, dass sie das erste von Schwarz-Blau präsentierte Stabilitätsprogramm (März 2000) mit einem Zielwert von 1,3% des BIP für 2003 heftig kritisierten.

Diese Kritik wurde zum Anlass für eine Verschärfung des Konsolidierungskurses genommen. Mit dem Budgetprogramm vom Juli 2000 sowie dem Stabilitätsprogramm vom November 2000 wurde ein abrupter Übergang zu einem ausgeglichenen Haushalt des Staates – dem so genannten „Nulldefizit“ – innerhalb von zwei Jahren vollzogen. Dabei wurde zunächst in der Debatte der Eindruck erweckt, als handle es sich beim „Nulldefizit“ um eine Konsolidierungsregel, die auf Dauer jährlich ausgeglichene Haushalte anstrebt. Später fand dies Ausdruck in den Stabilitätsprogrammen vom November 2000 und 2001.

Der Übergang zu dieser beschleunigten Konsolidierung kann jedoch nicht nur auf die striktere Auslegung des SWP zurückgeführt werden, da die Erreichung eines ausgeglichenen Haushalts damals vom Ecofin-Rat und der EK noch als mittelfristiges Haushaltsziel angesehen wurde. Der Übergang zum „Nulldefizit“ als langfristig optimale Haushaltsregel wurde

primär politisch begründet. Der Kurswechsel zielte mit der permanent vorgetragenen Forderung nach dem Ende des Schuldenmachens auf die Opferbereitschaft der Bevölkerung, womit die Zustimmung zu den Sparmaßnahmen erzeugt werden sollte. Das politische Symbol „Nulldefizit“ diente dabei als Maßstab für eine solide Finanzpolitik. Aus ökonomischer Sicht war und ist es unverständlich, ein „Nulldefizit“ zur höchsten budgetpolitischen Priorität zu erheben.

Die Österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung (April 2002) brachte einen neuerlichen Wechsel der budgetpolitischen Strategie. Die zentralen Elemente einer nachhaltigen Entwicklung solider öffentlicher Finanzen waren:

- nachhaltig solide Staatsfinanzen
- keine neuen Schulden
- nachhaltige Rückführung der Abgabenbelastung

Das starre Ziel des „Nulldefizits“ machte der Regel „ausgeglichener öffentlicher Haushalte über den Konjunkturzyklus“ Platz. Diese Kurskorrektur fand fortan in den Budgetpfaden der Stabilitätsprogramme ab März 2003 ihren Niederschlag. Es wurde davon ausgegangen, dass eine Verschuldungsquote dann nachhaltig ist, wenn der Staat die Schuld finanzieren kann, ohne dass zentrale Staatsaufgaben eingeschränkt werden müssen. Ausgeglichene Haushalte über den Konjunkturzyklus – so wurde argumentiert – führen zu einer Stabilisierung der absoluten Verschuldung und damit bei einer wachsenden Wirtschaft zu einer Abnahme der Schuldenquote. Begründet wurde die Notwendigkeit zur Budgetkonsolidierung mit der intergenerationalen Lastenverschiebung. Demgegenüber stützt sich die moderne Finanzwissenschaft – bis heute – auf ein anderes Konzept der Nachhaltigkeit. Sie versteht darunter jenen Budgetsaldo (Budgetüberschuss bzw. -defizit), der geeignet ist, eine als optimal empfundene Staatsschuldenquote zumindest zu stabilisieren. Dafür bedarf es nicht notwendigerweise ausgeglichener Haushalte oder gar einer Schuldenbremse.

Für die Senkung der Abgabenquote wurde als Zielwert 40% des BIP bis 2010 festgesetzt, langfristig sollte sie sogar auf 33% reduziert werden. Diese „Politik der leeren Kassen“ zielte darauf ab, dem Staat durch Steuer-senkungen die finanziellen Ressourcen zu entziehen. Mit dem Hinweis auf Finanzierungslücken in den öffentlichen Haushalten lassen sich dann Forderungen nach dem Ausbau öffentlicher Güter und Dienstleistungen sowie die Aufrechterhaltung (sozial)staatlicher Leistungen leicht zurückweisen. Hinter der Strategie der Verknappung der Einnahmen bei gleichzeitig ausgeglichenen Haushalten standen das Ziel der Reduktion der Staatsausgaben und damit der neoliberale „schlanke“ Staat.

Nach monatelangen Verhandlungen stimmte der Europäische Rat im März 2005 einer Reform des SWP zu, die die Spielräume für die nationale

Fiskalpolitik gegenüber dem bisherigen Vertrag erweiterte. Damit wurde einer Forderung vieler ÖkonomInnen und der Gewerkschaften nachgekommen. Diese Reform blieb ohne Auswirkung auf die budgetpolitische Ausrichtung von Schwarz-Blau.⁴

2.2 Zur Umsetzung der budgetpolitischen Ziele

Die Umsetzung budgetpolitischer Ziele ist ablesbar an den budgetpolitischen Indikatoren des Sektors Staat bzw seiner Teilsektoren. Darüber hinaus sind die verteilungspolitischen Auswirkungen von Relevanz.

Die Staatsausgabenquote wurde nach 2000 wie in den politischen Programmen vorgesehen deutlich abgesenkt. Dazu haben die Konsolidierungsmaßnahmen sowie Ausgliederungen (Krankenanstalten, Universitäten) aus den öffentlichen Haushalten in den „Doppelbudgets 2001/2002 sowie 2003/2004 beigetragen: Die Staatsausgaben in % des BIP sanken von 53,4% (1999) auf 49,1% (2006). Die Einnahmenquote des Staates sank 2000 vor allem Folge der Steuersenkung der SPÖ-ÖVP-Koalition im Vorfeld der Wahlen zum Nationalrat 1999. Im Zuge der Verschärfung der Konsolidierung wurden 2001 die Steuern zur Erreichung des „Nulldefizits“ überaus stark erhöht, so dass die Einnahmenquote mit 51,1% des BIP jene des Jahres 1999 (51%) knapp überstieg. Dadurch schnellte jedoch die Abgabenquote auf den Höchststand der Zweiten Republik (2001: 44,9% des BIP). In den Jahren danach ist sowohl die Einnahmenquote als auch die Abgabenquote bis 2006 kontinuierlich auf 47,4% bzw 41,5% des BIP gesunken. In diese Phase fiel die sogenannte „größte Steuerreform aller Zeiten“ mit einer Nettoentlastung von 3 Mrd Euro.

Das gesamtstaatliche Defizit konnte von 1999 (–2,3% des BIP) bis 2000 ausgeglichen werden. Das „Nulldefizit“ wurde 2001 ein Jahr früher als geplant erreicht. Danach stiegen die Defizite erneut an.⁵ Die Schuldenquote des Staates lag vor dem Regierungswechsel bei 66,8% des BIP und konnte bis 2006 nahezu kontinuierlich auf 62,3% reduziert werden. Sie war damit in allen Jahren über der nach Maastricht zulässigen Obergrenze von 60% des BIP. Die rückläufige Entwicklung der Schuldenquote ist ein Beleg dafür, dass für eine mittel- bis langfristige Stabilisierung der Staatshaushalte keine „Nulldefizite“ und auch kein „ausgeglichener Haushalt über den Konjunkturzyklus“ erforderlich sind. Für eine moderate Senkung der Schuldenquote ist es ausreichend, die Neuverschuldung im Durchschnitt etwas unter 2% des BIP zu halten. Im Gegensatz dazu führen ausgeglichene Haushalte im Zusammenspiel mit dem SWP sehr langfristig zu einer öffentlichen Schuldenquote von Null. Der unter intergenerationalen Fairnessgesichtspunkten fragwürdige Slogan, keine neuen Schulden einzugehen, wurde von der Regierung nicht eingelöst.

Bei gesamthafter Betrachtung hatten die Sparpakete aus 2000/2001 zur

Erreichung des Nulldefizits im Jahr 2001 eine beachtliche Breitenwirkung, die – begleitet von massiven Steuerhöhungen – zur höchsten Abgabenquote in der Zweiten Republik führten (44,9% des BIP). Im unteren Drittel der Einkommensverteilung übertrifft die durch die Maßnahmen ab Mitte 2000 wirksame Mehrbelastung (Tabaksteuer, motorbezogene Versicherungssteuer, Elektrizitätsabgabe, höhere Gebühren) die vorhergehende Entlastung aus der Lohnsteuersenkung deutlich. Allein diese Maßnahmen machten die zuvor von der rot-schwarzen Koalitionsregierung beschlossene Steuersenkung einschließlich des Familienpakets zu zwei Dritteln rückgängig. Einen besonderen Stellenwert hatten die Maßnahmen zur „Erhöhung der sozialen Treffsicherheit“ (Belastungen für Arbeitslose, Einführung der Studienbeiträge, Besteuerung der Unfallrenten und Ambulanzgebühren), die überwiegend ein Sozialabbauprogramm darstellten.⁶ Durch weitere steuerliche Maßnahmen ab 2001 (Steuererhöhungen für Unselbstständige und Unternehmen, Erhöhung von Steuervorauszahlungen und die Einführung von Zinsen für Steuerrückstände) büßen sowohl ArbeitnehmerInnen als auch PensionistInnen der mittleren Einkommenskategorie (bis knapp über 3.000 Euro) am meisten von den Vorteilen aus der Steuerreform 2000 wieder ein. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Konsolidierungsmaßnahmen ab Anfang 2001 besonders die BezieherInnen niedriger (nicht unbedingt der niedrigsten) und mittlerer Einkommen, die ein Jahr zuvor stärker begünstigt erschienen, trafen. Der Konsolidierungsbeitrag der Reichen und Superreichen blieb hingegen sehr bescheiden. Für Vermögende wurden nur sehr geringfügige Steuererhöhungen beschlossen (Privatstiftungen, Verdreifachung des Einheitswerts in der Erbschafts- und Schenkungssteuer). Maßnahmen des Kapitalmarktpakets begünstigten diese Gruppe sogar (Sistierung der Börsenumsatzsteuer, Freibetrag für steuerfreie Ausgabe von Mitarbeiterbeteiligungen).

Mit dem „Doppelbudget“ 2003/2004 setzte die Regierung erneut substanzielle Schritte, um die bis zum Ende der Legislaturperiode geplanten Sparmaßnahmen in Höhe von 3 Mrd Euro realisieren zu können und die Basis für die „größte Steuerreform aller Zeiten“ mit einer Nettoentlastung von 3 Mrd Euro zu legen. Kernstücke der Sparmaßnahmen und Programme waren die Pensionssicherungsreform 2003 (Anhebung des Frühpensionsalters, Verlängerung des Pensionsbemessungszeitraums von den 15 besten auf 40 Jahre, Absenkung des Steigerungsbetrags, Erhöhung der Abschläge bei früherem Pensionsantritt etc) einschließlich moderater Pensionsanpassungen, die Anhebung der Krankenversicherungsbeiträge für PensionistInnen und die Erhöhung der Abgaben in der Krankenversicherung. Als Begleitmaßnahme zur Pensionsreform wurden die Lohnnebenkosten für ältere ArbeitnehmerInnen gesenkt.⁷

Die erste Etappe der Steuersenkung 2004/2005 (380 Mio Euro für die

Tarifsenkung von Unselbstständigen und 400 Mio Euro für die Einzelunternehmen und Personengesellschaften durch den Halbesteuersatz auf nicht entnommene Gewinne) wurde zT durch Anhebungen der Mineralölsteuer und der Energieabgaben gegenfinanziert. Die Tarifsenkung für die Lohnsteuerpflichtigen im Rahmen der zweiten Etappe der Steuersenkung (2005) brachte eine Entlastung von rund 1,1 Mrd Euro. Im Unternehmensbereich wurde der Körperschaftsteuersatz von 34 auf 25% gesenkt und eine im internationalen Vergleich sehr großzügige Gruppenbesteuerung eingeführt. Der daraus resultierende Steuerausfall wurde auf mindestens 1,1 Mrd Euro geschätzt. Damit erreichte Österreich eine im EU-Vergleich sehr niedrige Gewinnsteuerbelastung. Eingeführt wurde weiters eine Mineralölsteuererstattung für die Landwirtschaft (Agrardiesel). Die Einkommen der Familien wurden durch die Einführung von Kinderzuschlägen für Alleinerzieher(-verdiener)Innen gestärkt.

Hinsichtlich der verteilungspolitischen Auswirkungen der Steuerreform lässt sich unter dem Aspekt der horizontalen Verteilungsgerechtigkeit eine beträchtliche Schieflage festmachen. Wenn man die Zahl der jeweils Betroffenen in Relation zum Anteil am jeweiligen Steueraufkommen setzt, dann ist die Entlastung für die Selbstständigen und Unternehmen eklatant höher als jene für die Unselbstständigen. Unter dem Gesichtspunkt der vertikalen Verteilungsgerechtigkeit lässt sich festhalten, dass die unteren Einkommen durch die zweimaligen Einkommensteuersenkungen nicht entlastet wurden, während sie durch die Erhöhung der Mineralölsteuer und der Energieabgaben sowie die Anhebung der Krankenversicherungsbeiträge belastet wurden. Bei ArbeitnehmerInnen (PensionistInnen) wurden Bruttojahreseinkommen von 15.770 Euro (13.500 Euro) steuerfrei gestellt, bei den Selbstständigen bis zu 10.000 Euro.

Die Pensionsharmonisierung 2004 mit dem Ziel eines einheitlichen Pensionsrechts für Unselbstständige, Selbstständige und Bauern blieb auf halbem Wege stecken. Sie begünstigte die BeamtInnen – und hinsichtlich der Pensionsbeiträge die Bauern und Gewerbetreibenden – gegenüber den Unselbstständigen.

Eine gesamthafte Betrachtung der budgetären Maßnahmen zwischen 2000 und 2006 zeigt, dass bedeutsame Umverteilungen stattfanden. Die Umverteilung erfolgte massiv zugunsten des Unternehmenssektors sowie der Familien, wobei der Fokus nicht auf die Förderung von Einrichtungen zur Kinderbetreuung gerichtet war. Gewinnerin war auch die Landwirtschaft (überdurchschnittliche Ausgabenzuwächse im Budget, Förderung des Agrardiesels) sowie der ländliche Raum, der über die Finanzausgleiche 2001 und 2005 zulasten der Ballungszentren stark begünstigt wurde. Belastet hingegen wurden die Unselbstständigen, PensionistInnen und die Arbeitslosen. In vertikaler Hinsicht gehört das untere Einkommensdrittel zu den großen Verlierern, wobei besonders jene stark betroffen sind,

die von den Steuersenkungen 2004/05 wenig bis gar nicht profitierten. Die hohen Vermögen blieben weitgehend unangetastet. Eine Folge dieser Politik war eine Zunahme der Ungleichheit in der Verteilung des Volkseinkommens. BezieherInnen von Dividenden und Gewinnen profitieren zulasten unterer Einkommensgruppen.

3. Neue europäische Steuerungsarchitektur als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise

Der Zusammenbruch des Finanzsystems im Anschluss an die Pleite von Lehman Brothers konnte nur mit Mühe abgewendet werden und löste 2009 weltweit eine schwere Rezession aus. Als Folge der Bankenrettungs- und Konjunkturstützungspakete stiegen die Staatsschulden massiv an. Gleichzeitig wurden die Schwachstellen der wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU offengelegt, insbesondere das Ausblenden der makroökonomischen Ungleichgewichte in den Staaten der Eurozone. Einige Staaten gerieten in Liquiditätsschwierigkeiten. Die EU nahm dies zum Anlass eine neue wirtschaftspolitische Steuerung in die Wege zu leiten. Dabei kam es zu einer Vielzahl von Maßnahmen, die rechtlich, wie auch faktisch auf verschiedenen Ebenen ansetzen, teilweise überlagern sich die Prozesse auch oder laufen parallel. Im Kern kreisen die zahlreichen Neuerungen um zwei Themen:

- Durchsetzung ausgeglichener Haushalte durch Verschärfung der Regelgebundenheit und der Sanktionen in der Budgetpolitik
- Stärkere Orientierung an der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu Lasten der Binnennachfrage und Lohndruck⁸

Die Maßnahmen tragen die Handschrift der deutschen Politik, die sich in diesen Fragen im Kern mit ihren Vorstellungen durchgesetzt hat. Da ohne Deutschland keine Rettungsmaßnahmen (EFSF, ESM) für notleidende Staaten möglich wären, konnte es seine wirtschaftspolitischen Vorstellungen ohne größeren Widerstand durchsetzen. Diese deckten sich ohnehin in weiten Teilen mit denen der EU-Kommission und fand Rückhalt in den mehrheitlich konservativ regierten Staaten Europas und im mehrheitlich konservativ-liberalen Europaparlament.

Ein legislatives Herzstück der neuen Steuerungsarchitektur sind 5 Verordnungen und 1 Richtlinie („Sixpack“) zur Verschärfung der Überwachung und Durchsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts und zu einem neuen Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten. Das Legislativpaket trat bereits im Dezember 2011 in Kraft und bringt folgende Neuerungen:

3.1 Maßnahmen in der Haushaltspolitik

- Auch wenn der Referenzwert für das Maastricht-Defizit nicht überschritten wird, kann es zu einem Verfahren und Sanktionen kommen: Die Staaten dürfen von ihrem mittelfristigen Haushaltsziel nicht abweichen. Dies ist die Herstellung eines ausgeglichen Haushalts über den Konjunkturzyklus. Für deren Einhaltung gibt es eine neue Ausgabenregel: Die Ausgaben dürfen nicht höher sein, als die mittelfristige Wachstumsrate des Potenzialoutputs, außer sie werden durch zusätzliche Einnahmen unmittelbar finanziert. Wenn der Mitgliedstaat beim Anpassungspfad zur Erreichung des Ziels um mehr als 0,5% abweicht, kann es auch zu Sanktionen kommen, einer verzinlichen Einlage. Dies gilt nur für Mitgliedstaaten (MS) der Eurozone.
- Die Verschuldungsquote bekommt mehr Gewicht. Wenn ein Staat die 60% Maastricht- Grenze überschritten hat, muss er „ausreichend rasch“ konsolidieren, d. h. der Abstand zum Referenzwert (d. h. 60% des BIP) muss sich innerhalb von drei Jahren durchschnittlich in der Größenordnung von einem Zwanzigstel jährlich verringern. Ist das nicht der Fall, kann ein Verfahren wegen übermäßiger Verschuldung eröffnet werden. Hier gelten dieselben Sanktionen wie beim Verfahren gegen ein übermäßiges Defizit.
- Zur Durchsetzung der Maßnahmen gibt es einen neuen Mechanismus: Das Reverse-Majority-Voting. Ein Kommissionsvorschlag gilt als angenommen, es sei denn, der Rat lehnt ihn innerhalb von 10 Tagen mit qualifizierter Mehrheit ab.
- Es gibt schärfere Sanktionen: Nichtverzinsliche Einlagen bei Eröffnung des Defizitverfahrens bis hin zu einer Geldbuße, falls ein Euromitgliedstaat keinen Maßnahmenplan zur Korrektur des übermäßigen Defizits beschließt.
- Mindeststandards für nationale Haushaltsrahmen: Verstärkte statistische Überwachung: „Schummeln“ kann sanktioniert werden, mittelfristige Haushaltsrahmen und numerische Budgetregeln sollen bis Ende 2013 umgesetzt werden.

Diese Regeln stärken die Position der Europäischen Kommission und erlegen den Eurostaaten durch den neuen Abstimmungsautomatismus und die Verschärfung der Sanktionen einen permanenten Spardruck auf⁹. Trotzdem forcierte Deutschland die Entstehung eines *Fiskalvertrags* (Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion – EWWU), der im Dezember 2011 bei einem Ratstreffen ins Leben gerufen und am 1. März 2012 unterzeichnet wurde. 25 Regierungschefs (ohne Großbritannien, Tschechien) müssen diesen Vertrag nun in ihren Staaten ratifizieren lassen. Inkrafttreten soll der Fiskalpakt am 1. Januar 2013, wenn 12 Mitgliedstaaten ratifiziert ha-

ben. Das Regelwerk ist ein völkerrechtlicher Vertrag und nicht Teil der EU-Gesetzgebung. Er verschärft die haushaltspolitischen Zielsetzungen der Sixpack Verordnungen:

Es sollen in jedem Staat Schuldenbremsen, möglichst im Verfassungsrang, verankert werden. Das strukturelle Defizit soll 0,5% des BIP nicht überschreiten (für Länder mit einer Verschuldung unter 60% gilt die Grenze von 1,0%). Ein automatischer Korrekturmechanismus soll Abweichungen vom Ziel des ausgeglichenen Haushaltes korrigieren. Wie dieser Korrekturmechanismus auszusehen hat, bestimmt die EK¹⁰, die die „Grundsätze“ insbesondere hinsichtlich „Art, Umfang und zeitlichem Rahmen der zu treffenden Korrekturmaßnahmen“ (Artikel 3 Absatz 2) festlegen wird. Diese bislang unbekannten Vorgaben der EK müssen von den Vertragspartnern – innerhalb von einem Jahr nach Inkrafttreten – in nationales (Verfassungs-)Recht gegossen werden.

Weiters verpflichten sich die Staaten, eine unabhängige nationale Institution einzurichten, die die Einhaltung des permanenten Nulldefizits überwacht. Wiederum wird der Kommission die Macht übertragen, „Grundsätze“ hinsichtlich der „Rolle und Unabhängigkeit der auf nationaler Ebene für die Überwachung [...] zuständigen Institution“ festzulegen (Artikel 3 Absatz 2), die dann von den nationalen Parlamenten abzusegnen sein werden. In beiden Fällen wird die Umsetzung des Willens der EK und der Vertragsbestimmungen vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) überprüft (Artikel 8), der die Nichtumsetzung seines Urteils mit einem Zwangsgeld in der Höhe von bis zu 0,1% des BIP sanktionieren kann.¹¹

Der Korrekturmechanismus wird bei erheblicher Abweichung automatisch ausgelöst. Vertragsstaaten, die sich in einem Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits (EDP) befinden, müssen der Kommission und dem Rat ein wirtschafts- und haushaltspolitisches „Partnerschaftsprogramm“ mit detaillierten Angaben über geplante Strukturreformen zur Korrektur des Defizits übermitteln. Die MS des Eurogebiets sollen die Empfehlung der Europäischen Kommission unterstützen, wenn ein EDP gestartet wird.¹²

Im Vertrag wird ein klarer Bezug zum ESM-Vertrag (Europäischer Stabilitätsmechanismus) hergestellt: Ab März 2013 ist die Gewährung von Unterstützungen aus dem ESM an die Ratifizierung des Fiskalvertrags und die Implementierung der Schuldenbremse gebunden. Da der Fiskalvertrag keine Möglichkeit des Ausstiegs vorsieht, gilt er „immerwährend“.¹³ Das Europaparlament hat hier übrigens keinerlei Mitsprachemöglichkeit und die rechtlichen und demokratiepolitischen Probleme durch die Umgehung des EU-Rechts mittels eines völkerrechtlichen Vertrags stoßen auf heftige Kritik.¹⁴

Die „immerwährende Austerität“ gilt somit offensichtlich als die Ultima Ratio zur Bekämpfung der Ursachen der Finanz- und Wirtschaftskrise. Mit vielen legislatischen Vorschlägen wurde versucht, dieses Ziel in Stein zu

meißeln. Denn nebst dem Sixpack und dem Fiskalpakt hat die Kommission im November 2011 zwei weitere Verordnungsvorschläge eingebracht („Twopack“), die die haushaltspolitische Überwachung nochmals verstärken und Staaten mit finanziellen Problemen damit in eine de facto Totalüberwachung führen.

3.2 Erhöhung des Standortwettbewerbs zwischen den Staaten

Zwei Verordnungen umfassen die regelmäßige Bewertung von Risiken von makroökonomischen Ungleichgewichten mittels eines Warnmechanismus und der Möglichkeit von Sanktionen. Es wird ein „Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht“ (Excessive Imbalance Procedure – EIP) eingeführt, das für alle MS gilt. Mittels eines Warnmechanismus anhand eines „Scoreboards“ von ausgewählten ökonomischen Indikatoren sollen „problematische makroökonomische“ Ungleichgewichte ermittelt werden. Nach einer Tiefenanalyse entscheidet der Rat über die Eröffnung eines Verfahrens wegen übermäßiger Ungleichgewichte. Wenn die Korrekturmaßnahmen nicht befolgt werden, drohen Sanktionen für die Staaten der Eurozone von 0,1% des BIP, die von einer Einlage in eine Strafzahlung umgewandelt werden können.

Dieser prinzipiell begrüßenswerte Vorschlag zur stärkeren Koordinierung der Wirtschaftspolitik wird durch die einseitige Ausrichtung auf die Wettbewerbsfähigkeit der Staaten ad absurdum geführt. Der Mechanismus wirkt durch seine Indikatoren alleine schon asymmetrisch, dies wird durch eine eigene Ausnahme für Staaten mit Exportüberschüssen verstärkt. Diese können de facto nicht sanktioniert werden, auch wenn ihre Binnennachfrage zu gering ist. Der Lohndrückerei wird damit Tür und Tor geöffnet, und hohe Lohnabschlüsse werden sanktionierbar gemacht.¹⁵

Flankiert werden diese Verordnungen auf Ebene der Strukturreformen vom *Euro Plus Pakt*, einer politischen Vereinbarung der Staats- und Regierungschefs, die auch auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit abzielt.

Das Sixpack wird mit der *EU 2020 Strategie* zusammengeführt, die die politischen Schwerpunkte der EU umsetzen soll. Das Vehikel dazu sind die Nationalen Reformprogramme, die abgestimmt mit dem neuen Haushaltsprozess bereits Mitte April der EK übermittelt werden müssen. Das ist die Folge der Neueinführung des *Europäischen Semesters*. Das ist ein weiterer Prozess, der eine Vorabkoordinierung und strikte Überwachung der Budget- und Wirtschaftspolitik der EU-Mitgliedstaaten mit sich bringt. Die Staaten müssen nunmehr bereits Mitte April ihre Stabilitätsprogramme nach Brüssel melden, wo sie von der EK bewertet werden.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die neue europäische Steuerungsarchitektur von folgenden Charakteristika geprägt ist:

- Regelgebundenheit auf sehr hohem Niveau (die neuen Regeln auf EU Ebene haben de facto höhere Bestandskraft als Verfassungsgesetze auf nationaler Ebene, da Veränderungen schwieriger sind)
- ein hohes Maß an Übertragung heikler wirtschafts- und budgetpolitischer Entscheidungen an demokratisch nicht legitimierte kleine elitäre Gruppen innerhalb der Bürokratie mit erheblichem Machtzuwachs der Finanzbürokratie in der Kommission und den Mitgliedstaaten
- Schaffung und Verstärkung intransparenter Prozesse ohne Möglichkeit der demokratischen Einflussnahme bzw. Kontrolle¹⁶
- Hierarchisierung der wirtschaftspolitischen Ziele, mit einem Fokus auf Defizit- und Verschuldungsabbau sowie Wettbewerbsfähigkeit und damit ein Unterlaufen der EU-2020-Ziele
- Inhärenter Druck zur Verkleinerung des öffentlichen Sektors zur Erreichung der Sparziele (im Fokus stehen das Pensions- und Gesundheitswesen sowie bestehende öffentliche Unternehmen)

Die sozioökonomischen Konsequenzen zeigen sich deutlich: Die einseitige Betonung der Austeritätspolitik provoziert eine anhaltende Wachstumsschwäche, die sogar die USA und den IWF zu Kritik veranlasste. Der Euroraum befindet sich im Jahr 2012 erneut in einer rezessiven Phase, mit bescheidenen Wachstumsaussichten für die Folgejahre. Die Wirtschaftskraft der Staaten entwickelt sich weiter auseinander, sodass die Stabilität des Euro weiterhin bedroht ist.

Die soziale Lage verschlechtert sich im Jahr fünf nach Ausbruch der Krise beständig. Im Euroraum lag die Arbeitslosenquote im Februar 2012 bei 10,8% (EU27 10,2%). Eurostat meldet, dass im Februar 2012 in der EU27 insgesamt 24,5 Millionen Menschen arbeitslos waren, davon 17,1 Millionen im Euroraum. Achtzehn Mitgliedstaaten verzeichneten einen Anstieg der Arbeitslosigkeit. Vor der Krise, Ende 2007, waren hingegen „nur“ 16 Mio. Personen in der EU 27 ohne Beschäftigung gewesen. Die Arbeitslosigkeit hat sich damit in der EU seit Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise um über 50% erhöht.

Besonders dramatisch entwickelt sich die Jugendarbeitslosigkeit: Im Februar 2012 waren in der EU27 5,5 Millionen Personen im Alter unter 25 Jahren arbeitslos (22,4%), davon 3,3 Millionen im Euroraum (21,6%). Die höchsten Quoten vermelden Portugal (35,4%), Spanien (50,5%) und Griechenland (50,4% im Dezember 2011). In acht Mitgliedstaaten waren über 25% der jungen Menschen arbeitslos (vgl. Eurostat 2012).

Selbst in Österreich, dem Land mit der niedrigsten Arbeitslosigkeit in Europa, prognostiziert das WIFO 2013 eine Arbeitslosigkeit von historischem Niveau, nach nationaler Berechnung wird die Arbeitslosigkeit auf 7,5% steigen.

4. Die Budgetpolitik Österreichs ab der Finanz und Wirtschaftskrise

In diesem Abschnitt wird der Frage nachgegangen, inwieweit die oben skizzierte neue europäische Steuerungsarchitektur von der Budgetpolitik in Österreich aufgegriffen wurde. Der Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise fiel mit der Neuwahl zum Nationalrat im September 2008 zusammen, die der damalige Vizekanzler Wilhelm Molterer im Juli durch seine Erklärung „Es reicht!“ ausgelöst hatte. Die Wahlen brachten für die ÖVP nicht den erhofften Wahlsieg. Die Regierungsverhandlungen führten daher zur Fortsetzung der großen Koalitionsregierung zwischen SPÖ und ÖVP.

4.1 Die budgetpolitischen Ziele von Rot-Schwarz

Trotz des sich abzeichnenden schweren Konjunkturabschwungs hält die Bundesregierung in mittelfristiger Perspektive im Stabilitätsprogramm 2008-2013 vom April 2009 weiterhin an der 3-Säulen-Strategie der Finanz- und Wirtschaftspolitik der rot-schwarzen Vorgängerregierung fest:

- ausgeglichener Haushalt über den Konjunkturzyklus
- Investitionen in den Bereichen F&E, Infrastruktur, Aus- und Weiterbildung und Hochschulausbildung für mehr Wachstum und Beschäftigung sowie die Sicherung des Sozialsystems als Standort- und Produktivfaktor
- Strukturreformen im Bereich der öffentlichen Verwaltung

Die Bundesregierung räumt jedoch kurzfristig angesichts der massiven Konjunkturschwäche 2009 und 2010 der Absicherung des Wirtschaftswachstums und der Arbeitsplätze hohe Priorität ein. Begründet wurde diese Priorisierung auch mit der guten budgetären Ausgangslage des Jahres 2008 und den Beschlüssen des Europäischen Rats vom 12. Dezember 2008 zur Umsetzung des Europäischen Plans zur Konjunkturbelebung.

Ergänzend werden im Regierungsprogramm 2008-2013¹⁷ u. a. als Ziele genannt: Vollbeschäftigung (insbesondere die Vermeidung jeglicher Art von Jugendarbeitslosigkeit), Herstellung von Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern und nachhaltige Finanzierung der sozialen Sicherheit.

Am 2. Dezember 2009 stellte der Ecofin-Rat ein übermäßiges Defizit, d. h. die Überschreitung des Maastricht-Defizits von 3% des BIP, fest und empfahl der Regierung den budgetpolitischen Kurs im Jahr 2010 wie geplant fortzusetzen. Spätestens 2011 soll jedoch mit der Budgetkonsolidierung begonnen werden, um das Defizit 2013 wieder unter den Referenzwert von 3% des BIP zu senken. Im Zuge der fiskalischen Exit-Strategien der EU verpflichtete sich Österreich zu einer durchschnittlichen

jährlichen Reduktion des strukturellen Defizits von $\frac{3}{4}$ Prozentpunkten des BIP in den Jahren 2011 bis 2013. Das schlägt sich im Stabilitätsprogramm 2010-2014 vom April 2011 nieder. Dort heißt es: „Nach Überwindung der Finanz- und Wirtschaftskrise sind die nachhaltige Budgetkonsolidierung und der mittelfristige Abbau der Staatsverschuldung die zentralen Aufgaben der Budgetpolitik.“¹⁸ Da ein ausgewogenes Wirtschaftswachstum und ein Anstieg der Beschäftigung die beste Voraussetzung für gesunde und tragfähige öffentliche Finanzen sind, wird aber betont, dass es weiterhin erforderlich ist, neben der Konsolidierung auch Schwerpunkte in zukunftsorientierte Politikbereiche zu setzen.

Durch die Umdeutung der Banken- und Finanzkrise zu einer Staatsschuldenkrise gelang es den politischen Eliten in der EU den Druck auf die Konsolidierung der Staatsfinanzen sowie auf den Sozialstaat im Besonderen noch weiter zu erhöhen. Dies, obwohl der Anstieg der Staatsschulden nach 2007 in Österreich wie auch in der EU eine direkte Folge der von Banken und Finanzmärkten ausgelösten Wirtschaftskrise ist und nicht – wie immer wieder behauptet wird – auf eine Ausweitung des Sozialstaats bzw auf eine Überdehnung der Staatsfinanzen („über die Verhältnisse leben“) zurückgeführt werden kann.

Im Zuge der Verschärfung der neoliberal ausgerichteten europäischen Steuerungsarchitektur durch den Fiskalpakt basierend auf den Beschlüssen des Europäischen Rates vom 8./9. Dezember 2011 (Fiskalpakt) und aus Angst, die Rating Agenturen könnten die österreichische Bonität herabstufen¹⁹, wurde der Konsolidierung des Staatshaushalts – Erzielen eines weitgehend ausgeglichenen Haushalts bis 2016 und die Rückführung der Schuldenquote – die bei weitem höchste Priorität eingeräumt. Andere wichtige budget- und beschäftigungspolitische Ziele, darunter eine höhere Dotierung der Zukunftsausgaben und der Ausgaben für soziale Dienstleistungen, können damit nicht mehr im gewünschten Ausmaß erreicht werden. Im Strategiebericht 2013-2016 vom 6. März 2012 heißt es: „... an einer grundlegenden Budgetkonsolidierung führt kein Weg vorbei.“²⁰

Besonders problematisch am Fiskalpakt ist die EU-weit gleichzeitige Konsolidierung der Staatsfinanzen, die in eine lang andauernde Stagnation der Wirtschaft führen könnte. Diese Befürchtungen werden durch die jüngste Diagnose des Makro-Konsortiums bestätigt.²¹ Die einseitige Fokussierung auf die Implementierung der Schuldenbremse des Fiskalpakts birgt daher die Gefahr einer Verfehlung des Ziels der Reduktion von Staatsdefiziten und Staatsschulden. Im schlimmsten Fall droht daher nach Ansicht vieler ÖkonomInnen ein verlorenes Jahrzehnt.

4.2 Zur Umsetzung der budgetpolitischen Ziele

Zunächst wurde rasch nach den Neuwahlen Ende Oktober 2008 ein Finanzmarktstabilisierungspaket mit einem Haftungsrahmen 100 Mrd Euro beschlossen. Dieses vom Volumen hohe Bankenrettungspaket diente der Belebung des zusammengebrochenen Interbankmarktes (75 Mrd Euro), der Eigenkapitalausstattung und Stabilisierung einzelner Banken (Hypo Alpe Adria, Erste Bank, Volksbanken AG, BAWAG und Raiffeisen International) mit einem Rahmen von 15 Mrd Euro) sowie der Einlagensicherung (10 Mrd Euro).

Zur Stabilisierung der Konjunktur wurden nach dem Übergreifen der Finanzkrise auf Europa 2009 und 2010 zahlreiche Maßnahmen beschlossen, darunter das Konjunkturpaket I („Mittelstandsmilliarde“), Konjunkturpaket II („Investitionsoffensive“ von in Summe 1,65 Mrd Euro), Steuersenkung inklusive Familienpaket (3,2 Mrd Euro) sowie ein Arbeitsmarktpaket in Höhe von 220 Mio Euro. Konjunkturstabilisierend wirkten auch das Anti-Teuerungspaket vom Frühjahr 2008 und die Nationalratsbeschlüsse vom 28. September 2008, die nach der Auflösung der Regierungskoalition unmittelbar vor den Wahlen durch ein freies Spiel der Kräfte im Nationalrat ermöglicht worden waren.²² In einer Analyse über die Umsetzung und Wirkung gelangen Angelo/Feigl (2009) zu dem Ergebnis, dass von den von der Regierung dargestellten bzw angekündigten Maßnahmen in Höhe von 6 Mrd Euro nur etwa 3 Mrd Euro wirksam wurden. Sie führen verschiedene Ursachen an: Vielfach handelte es sich Haftungen und Kredite, die Darstellung der Höhe der Maßnahmen war unpräzise, die Umsetzung erfolgte zum Teil verzögert und war nicht immer nachvollziehbar. Sie schätzen den tatsächlichen Wachstumsimpuls 2009 auf mindestens 0,4% des BIP und den Beschäftigungseffekt auf über 6.000 Arbeitsplätze. 2010 und 2011 dürften die Auswirkungen wegen der verzögerten Umsetzung der Infrastrukturinvestitionen und der verzögert wirksamen Steuersenkungen jedoch höher gewesen sein.

Die Konjunkturpakete und das Wirksamwerden der automatischen Stabilisatoren trugen über Steuerausfälle und Mehrausgaben im Jahr 2009 zu einem sprunghaften Anstieg des gesamtstaatlichen Maastricht-Defizits von 0,9% des BIP (2007, 2008) auf 4,1% (2009) bzw 4,5% (2010). Hätte die Regierung keine gegensteuernden Maßnahmen ergriffen, wäre die Rezession im Jahr 2009 mit Sicherheit noch tiefer gewesen und hätte deutlichere Spuren in den Defiziten hinterlassen. Die Staatsschulden stiegen in den Jahren 2007 bis 2010 von 60,2% auf 71,9% des BIP. Darin spiegeln sich nicht nur die gestiegenen Budgetdefizite sondern auch die Bankenrettungspakete wider (Partizipationskapital für einige Banken, Griechenlandhilfe).²³

Ab dem Jahr 2011 setzt die Konsolidierung der Staatsfinanzen ein.

Bereits im Frühjahr 2010 einigte sich die Regierung für den Bund auf eine schrittweise Senkung des Maastricht-Defizits. Ferner wurde ein Verhältnis von 40:60 für die einnahmen- und ausgabenseitige Konsolidierung fixiert. Konkretisiert wurde das Sparpaket am 23. Oktober 2010 in Loipersdorf.²⁴ Ergänzend wurden in einigen Bereichen Offensivmaßnahmen (Universitäten, Schulen, thermische Sanierung, Forschungsförderung) beschlossen, um die Ausgabenkürzungen zu entschärfen bzw um Priorisierungen vorzunehmen. Abzüglich der Offensivmaßnahmen betrug das Konsolidierungsvolumen 2011 1,8 Mrd Euro, 2012 2,8 Mrd Euro, 2013 3,2 Mrd Euro und 2014 3,6 Mrd Euro. Zu den Ausgabeneinsparungen trugen alle Ressorts bei, wobei in einigen Bereichen (Inneres, Arbeit, Unterricht, Wissenschaft und Forschung) die Kürzungen moderater ausfielen. Auf der Einnahmenseite, von der auch die Länder und Gemeinden über höhere Ertragsanteile profitierten, stammen erhebliche Anteile aus Erhöhungen von unternehmens- und vermögensbezogen Abgaben (Stabilitätsabgabe, Ertragsteuer auf Wertpapierzuwächse („Vermögenszuwachssteuer“), Einschränkung von Stiftungsvorteilen, Änderungen bei der Körperschaftsteuer). Erhöht wurden aber auch die Mineralöl- und Tabaksteuer. Neu eingeführt wird die Flugabgabe.

Die in der Frühjahrsnotifikation 2012 von Statistik Austria veröffentlichten Zahlen für das Maastricht-Defizit zeigen, dass der ursprünglich für 2011 mit 3,9% des BIP veranschlagte Wert deutlich unterschritten werden konnte. Die notifizierten 2,6% des BIP sind jedoch nicht nur auf die Umsetzung der Loipersdorfer Konsolidierungspläne zurückzuführen. Maßgeblich hat die bessere Konjunkturentwicklung dazu beigetragen. Länder und Gemeinden dürften die höheren Ertragsanteile zur Konsolidierung genutzt haben. Zudem wurden aufgrund einer Entscheidung von Eurostat Zahlungen an die KA Finanz AG in Höhe von 0,3% des BIP ins Jahr 2012 verlagert.

Die Konsolidierung wird durch das Stabilitätspaket 2012-2016 deutlich verschärft. Es berücksichtigt mit einem geringen Sparvolumen 2012 die mäßige Konjunkturentwicklung, erreicht aber bis 2016 ein Volumen von 9,1 Mrd Euro. In die Konsolidierung sind alle Gebietskörperschaften und die Sozialversicherung (0,5 Mrd Euro) eingebunden. Den größten Teil der Konsolidierungslasten trägt der Bund (6,6 Mrd Euro), aber auch die Länder und Gemeinden müssen Beiträge leisten (knapp 2 Mrd Euro). Während der Bund große Teile seiner Maßnahmen in zwei Stabilitätsgesetzen konkretisiert hat, müssen die Maßnahmen der Länder und Gemeinden erst determiniert werden. Das Steuerpaket enthält mit der Abgeltungs- und Finanztransaktionssteuer ebenfalls Maßnahmen, die erst durchgesetzt und implementiert werden müssen. Auch die Einsparungen im Gesundheitsbereich müssen erst spezifiziert werden.

Die Konsolidierungsmaßnahmen des Bundes setzen in verschiedenen

Tabelle 1:

Konsolidierungsprogramm des Bundes in Mio Euro	2012	2013	2014	2015	2016	Anteil 2016 in %	Summe 2012-2016
Öffentlicher Dienst und Verwaltung							
Nulllohnrunde 2013 und moderate Anpassung 2014	55	391	536	772	790	11,9	2.544
Aufnahmestopp öffentlicher Dienst	42	206	253	311	311	4,7	1.081
Verwaltungsreformen	9	94	112	112	112	1,7	472
		72	129	307	325	4,9	842
Staatliche Unternehmungen und Förderungen							
Einsparungen ÖBB	291	438	573	1.061	1.124	16,9	3.487
Reform des Föderalismus	82	229	364	352	415	6,3	1.442
Kürzung Ermessensauszahlungen	169	169	169	500	500	7,5	1.000
				169	169	2,5	845
Pensionen und Arbeitslosenversicherung							
Moderate Pensionsanpassung 2013 und 2014	11	919	1.483	2.059	2.491	37,5	6.963
Anhebung Anspruchsvoraussetzung Korridor pension		400	720	720	720	10,9	2.560
Anhebung Tätigkeitsschutz		77	144	168	144	2,2	533
Abschaffung Parallelrechnung		32	65	166	201	3,0	464
Beitragsharmonisierung gewerbl und bäuerliche Wirtschaft		95	19	42	62	0,9	123
Anhebung Höchstbeitragsgrundlage AIV und PV		65	107	127	125	1,9	453
Struktureffekt durch späteren Pensionsantritt		100	67	68	71	1,1	271
Gebühr für Unternehmen bei Kündigung		29	100	400	600	9,0	1.200
			51	72	93	1,4	244
Steuerliche Maßnahmen gesamt (brutto)	1.198	2.043	1.868	1.918	2.168		9.195
Immobilienvertragssteuer	10	350	450	500	750		2.060
Gruppenbesteuerung		50	75	75	75		275
Einschränkungen Umsatzsteuer	100	250	250	250	250		1.100
Streichung der Begünstigung bei Bussen, Schienenfahrzeugen und Agrardiesel		70	80	80	80		310
Solidarbeitrag für hohe Einkommen bis 2016		110	110	110	110		440
Halbierung d Prämien für Bausparen und Zukunftsvorsorge		70	100	100	100		370
Finanztransaktionssteuer			500	500	500		1.500
Abgeltungssteuer		1.000	50	50	50		1.150
Sonderbeitrag zur Stabilitätsabgabe	128	128	128	128	128		640
Vorwegbesteuerung Pensionskassen	900	-75	-75	-75	-75		600
Steuerliche Maßnahmen Anteil Bund (netto)	1.141	1.404	1.288	1.321	1.488	22,4	6.642
Zinsersparnis Bund	12	122	272	486	742	11,2	1.634
Gesundheitswesen Bund	19						19
Summe Bund	1.529	3.274	4.152	5.699	6.635	100,0	21.289

Quelle: BMF, eigene Darstellung.

Bereichen an. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die wichtigsten Maßnahmen.²⁵

Mit diesem Stabilitätspaket soll das gesamtstaatliche Maastricht-Defizit von 3% des BIP 2012 bis 2016 in einen ausgeglichenen Haushalt übergeführt werden, und die Staatsschuldenquote soll nach dem Höhepunkt 2014 (73,9% des BIP) auf 70% bis 2016 reduziert werden. Die Risiken zur Erreichung des Ziels sind mannigfaltig. Die Finanzmärkte sind immer noch instabil, die Krise der Banken ist ebenso wie die Krise des Euro noch nicht ausgestanden, die Erdölpreise steigen in neue Rekordhöhen und die Gleichzeitigkeit der Konsolidierung in der EU bedroht nicht nur den Erfolg der Konsolidierung sondern könnte auch zu einer langanhaltenden Stagnation der Volkswirtschaften in der EU führen.

Das Stabilitätspaket wirkt prozyklisch und löst bedeutsame Wachstums- und Beschäftigungsverluste aus. Die dämpfenden Effekte sind 2012 gering, sie steigen allerdings ab 2013 an und bremsen dann das Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, des BIP und der Beschäftigung. Im Jahr 2013 dürfte der gesamtwirtschaftliche Nachfrageentzug bei 0,4% des BIP liegen und bis 2016 auf 0,6% des BIP ansteigen. Die Beschäftigungsverluste dürften 2016 kumuliert bei mindestens 10.000 liegen.

Aufgrund des im europäischen Vergleich soliden Zustands der öffentlichen Finanzen liegt das Volumen der Maßnahmen wesentlich unter jenem in anderen Mitgliedstaaten. Etwa 63% der Maßnahmen betreffen die Ausgabenseite, während Einnahmenerhöhungen mit 37% zur Konsolidierung beitragen. Die Maßnahmen zeigen, dass im Gegensatz zu den Konsolidierungen 2000 bis 2006 scharfe Einschnitte in den Sozialstaat vermieden werden konnten. Auch Erhöhungen von Massensteuern gibt es nicht.

In horizontaler Verteilungsperspektive tragen alle Bevölkerungsgruppen zur Konsolidierung bei. Allerdings müssen die PensionistInnen und die öffentlich Bediensteten vergleichsweise höhere Konsolidierungslasten tragen als andere Gruppen. Ob die Besitzeinkommen über die Immobilien-ertragsteuer hinaus auch durch die Finanztransaktionssteuer belastet werden, ist noch offen. Derzeit gibt es seitens einzelner Mitgliedstaaten der EU bzw der Eurozone noch erhebliche Widerstände für deren Einführung.

In vertikaler Verteilungsperspektive wurde der Versuch unternommen, die Konsolidierung sozial ausgewogen zu gestalten, allerdings ist das nicht zur Gänze gelungen.²⁶ So etwa ist das untere Einkommensdrittel vor allem durch zwei moderate Pensionsanpassungen (2013 und 2014) stark betroffen. Auch die Nulllohnrunde 2013 und die moderate Gehaltsanpassung 2014 im öffentlichen Dienst betreffen neben dem oberen und mittleren Einkommensdrittel auch das untere. In beiden Fällen könnte allerdings die konkrete Umsetzung noch besondere Rücksicht auf die untersten Einkommen nehmen. Es zeigt sich ferner, dass das untere und mittlere Ein-

kommensdrittel ohne Realisierung der Finanztransaktions- und Abgeltungssteuer stärker belastet werden als das oberste Einkommensdrittel. Die hohen Einkommen und die Vermögenden tragen über einen Solidarbeitrag sowie über die Immobilienertragsteuer zum Abbau der finanzkrisenbedingten Staatsschulden bei. Bereits durch das Loipersdorfer Sparpaket wurde die Wertpapierbesteuerung reformiert, deren Einführung sich aufgrund eines Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofs auf April 2012 verzögerte. Der Solidarbeitrag für sehr hohe Einkommen (185.000 Euro brutto jährlich) ist bis 2016 befristet, während alle anderen Maßnahmen dauerhaft wirken. Das ist aus vertikaler Verteilungsperspektive nicht zu rechtfertigen. Das gilt auch für die Vorwegbesteuerung des Deckungskapitals in Pensionskassen in Höhe von 20 bzw 25%²⁷, wodurch im Gegenzug zukünftig die betrieblichen Zusatzpensionen der Anspruchsberechtigten zu 80 bzw 75% von der Errichtung der Lohnsteuer befreit werden. Diese Maßnahme dient neben dem Solidarbeitrag und der Stabilitätsabgabe (= Bankenabgabe) zur Finanzierung der Rettung der Österreichischen Volksbanken AG.

Aus vertikaler Verteilungsperspektive fehlen (reformierte) Steuern auf den Bestand und den Übergang von Vermögen (Grundsteuer, Erbschafts- und Schenkungssteuer, Vermögensteuer). Nur dadurch kann die extrem hohe Konzentration von Vermögen, das mit 1.350 Mrd Euro mehr als viermal so hoch wie das Bruttoinlandsprodukt ist, korrigiert und die soziale Ausgewogenheit hergestellt werden.

Vergleicht man in verteilungspolitischer Hinsicht die Konsolidierungsepisode 2012-2016 mit jener der Jahre 2000-2006, so zeigen sich markante Unterschiede:

- Die Konsolidierung 2012-2016 belastet alle Bevölkerungsgruppen und vermeidet die Einführung von Massensteuern ebenso wie massive Eingriffe in den Sozialstaat. Dadurch werden die unteren Einkommen deutlich stärker geschont.
- Massive Umverteilungen zugunsten des Unternehmenssektors, der Bauern und des ländlichen Raums bleiben im Rahmen der Konsolidierung 2012-2016 aus. Die steuerlichen Korrekturen bei der Gruppenbesteuerung bleiben allerdings bescheiden.
- Mit den Beitragserhöhungen der Gewerbetreibenden und Bauern wird die Pensionsharmonisierung ein Stück weiter vorangetrieben.
- Die Vermögenden leisten deutlich höhere Beiträge.
- Eine substanzielle Besteuerung des Bestands und des Übergangs von Vermögen fehlt jedoch weiterhin. Die Befristung des Solidarbeitrags für hohe Einkommen ist unter Gerechtigkeitsaspekten ebenso wenig zu rechtfertigen wie die steuerlichen Entlastungen für Beziehenden von höheren betrieblichen Zusatzpensionen.
- Die Konsolidierung 2012-2016 berücksichtigt die Erkenntnisse der

Umverteilungsstudie des Österreichischen Wirtschaftsforschungsinstituts in weit höherem Ausmaß als die Konsolidierungen in der ersten Hälfte des letzten Jahrzehnts. Die Konsolidierung 2003/2004 diente in hohem Maße der Vorbereitung für eine massive Umverteilung zugunsten des Unternehmenssektors.

5. Resümee und Schlussfolgerungen

Am Beginn der Finanzkrise schien ein Ende der weltweiten Dominanz des neoliberalen Paradigmas zum Greifen nahe. Doch der Traum von der Rückkehr eines zeitgemäßen Keynesianismus währte nur kurz. Obwohl viele ÖkonomInnen die Bedeutung der automatischen Stabilisatoren und damit die stabilisierende Wirkung des Sozialstaats zur Dämpfung der Krise und Überwindung der Rezession zeigen²⁸, führte dies nicht zu einem dauerhaften Revival keynesianischer Politik. Im Gegenteil: Es gelang den Finanz- und Wirtschaftseliten auf europäischer Ebene und in vielen Mitgliedstaaten, die Finanzkrise zu einer Staatsschuldenkrise umzudefinieren und damit den Druck auf die Konsolidierung der Staatsfinanzen sowie auf den Sozialstaat im Besonderen zu erhöhen. Griechenland bot den gegebenen Anlass hierfür.

Die Antwort auf den kurzen Frühling des Keynesianismus war eine überschießende Regulierungsagenda mit teilweise parallel laufenden Prozessen innerhalb, und wenn dies nicht möglich war, auch außerhalb des europäischen Rechts. Kernelemente sind das Sixpack bestehend aus Regeln zur stärkeren haushaltspolitischen Überwachung und das neue Verfahren zur Korrektur und Reduzierung makroökonomischer Ungleichgewichte, das Europäische Semester, der Euro Plus Pakt und der in Ratifizierung befindliche Fiskalpakt. Das enge fiskalpolitische Korsett, das hiermit Eingang fand, versucht eine sehr strikte, auf Dauer angelegte regelgebundene Budgetpolitik umzusetzen, die Handlungsspielräume in der Budgetpolitik zu minimieren und auf Austerität zu fokussieren. Das neue Regelwerk ging Hand in Hand mit einer Einengung der demokratischen Mitbestimmung.

Zur Beurteilung der Auswirkungen der neuen Steuerungsarchitektur wurde die Budgetpolitik Österreichs vor der Finanzkrise mit jener nach der Krise verglichen. Die Zeit vor der Finanzkrise teilt sich in die Phase einer schwarz-blauen Koalitionsregierung 2000-2006 und die Phase einer großen Koalition 2006-2007, die gegen Ende hin bereits mit den Krisenphänomenen konfrontiert war. Die budgetpolitischen Zielsetzungen waren in der genannten Zeit noch stark von nationalen Interessen motiviert und weniger von EU Vorgaben geprägt. Die anfängliche, stark einnahmenseitig dominierte Konsolidierung der schwarz-blauen Koalition wurde in der

Folge genutzt, um die Interessen spezifischer Klientelen zu bedienen. Sie brachte daher in horizontaler Hinsicht eine deutliche Umverteilung zu Ungunsten der ArbeitnehmerInnen mit sich. In vertikaler Hinsicht gehörte das untere Einkommensdrittel zu den großen Verlierern, währenddessen große Vermögen weitestgehend unangetastet blieben. Die Regierung 2006-2007 ist ob ihrer kurzen Dauer schwer zu bewerten, sie beschloss allerdings noch die entscheidenden Schritte zur Bankenrettung und setzte erste Schritte zur Belebung der Konjunktur. In dieser Phase verlor jedoch die Besteuerung von Vermögen durch die Abschaffung der Erbschafts- und Schenkungssteuer weiter an Bedeutung.

Schlagend wurden die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise in den Budgets der Jahre 2009 und 2010. Der damit verbundene starke Anstieg des Maastricht-Defizits brachte Österreich ein Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits von Seiten der EU ein. Darauf reagierte die Bundesregierung mit einem ersten Sparpaket (Loipersdorf), das zu einer Rückführung des Defizits unter die 3% Marke bis 2013 führen sollte. Die Ausgaben aller Ressorts wurden proportional gekürzt, wobei die Kürzungen in einigen Bereichen geringer angelegt wurden. Einnahmenseitig zählten die Bankenabgabe und die Wertpapier-KEST zu den bedeutendsten Neuerungen, die die Verursacher der Krise in die Finanzierung der Krisenlasten miteinbezogen, wenngleich in bescheidenem Umfang. Auf Grund der guten Konjunkturentwicklung im Jahr 2011 konnte die 3% Grenze des gesamtstaatlichen Maastricht-Defizits früher als erwartet unterschritten werden (2,6% des BIP).²⁹

Auf Grund massiver Verunsicherung der Finanzmärkte und unter Druck von Entwicklungen auf EU Ebene (auf Betreiben Deutschlands) beschloss die österreichische Bundesregierung im Dezember 2011 hastig eine einfachgesetzliche Regelung zur Schuldenbremse und kündigte damit die Unterstützung des noch in Ausarbeitung befindlichen Fiskalpakts sowie ein neues Sparpaket an, das auf Bundesebene durch die beiden Stabilitätsgesetze 2012 bereits im März 2012 beschlossen wurde.

Beide Sparpakete sind nicht zuletzt ob ihres Zeitpunkts stark von der verschärften europäischen Steuerungsarchitektur geprägt. Darin liegt der wesentliche Unterschied zur budgetpolitischen Ausrichtung vor der Finanzkrise. Inhaltlich versuchte die große Koalition eine Verteilung der Lasten auf möglichst alle Bevölkerungsgruppen, eine stärkere Einbeziehung der Reichen wurde aber auf Grund inhaltlicher Differenzen der beiden Regierungsparteien nur in Ansätzen praktiziert. Eine Besteuerung der Vermögen durch eine Vermögen- und Erbschafts- und Schenkungssteuer kam nicht zustande.

Auf Grund der relativ guten ökonomischen Ausgangssituation Österreichs konnten die Sparpakete im internationalen Vergleich relativ klein bemessen werden. Trotz der neoliberalen Empfehlungen, Budgetkonsoli-

dierungen vorrangig ausgabenseitig (also in erster Linie bei sozialstaatlichen Leistungen und Personalausgaben) anzusetzen, werden auch einnahmenseitige Maßnahmen beschlossen. Österreich hält sich mit diesen Sparpaketen strikt an die Vorgaben der europäischen Steuerungsarchitektur, obwohl 2013 ein prozyklischer Effekt zu erwarten ist. Nationale Spielräume in der Konsolidierung werden in dieser Phase der Budgetpolitik von Österreich insofern genützt, als man um eine breitere Verteilung der Lasten bemüht ist und nicht in ein radikales „Sozialstaatsbashing“ einstimmt.

Für eine umfassende Beurteilung der Auswirkungen der neuen europäischen Steuerungsarchitektur auf Österreich ist es aber noch zu früh. Erstens kommt die Schuldenregel erst im Jahr 2016 (rückwirkend für drei Jahre) zum Tragen, und zweitens ist noch offen, welche Auswirkungen der Fiskalvertrag im Falle seiner Ratifizierung letztlich für die Budgetpolitik haben wird.

Es ist daher als positiv zu bewerten, dass Österreich seine verbleibenden nationalen fiskalischen Handlungsspielräume genützt hat. Auf EU-Ebene folgte Österreich aber zu sehr dem neoliberalen *mainstream*. Für die Zukunft wäre einzufordern, dass Österreich wieder zu den BefürworterInnen und VerfechterInnen einer keynesianischen Politik wird. Ein wesentlicher erster Schritt würde darin bestehen, den Fiskalvertrag nicht zu ratifizieren und stattdessen für einen Wachstums- und Beschäftigungspakt zu kämpfen. Stabilitätsorientierte Politik, das hat die Finanz- und Wirtschaftskrise gezeigt, braucht die Kraft der automatischen Stabilisatoren ausgebauter Sozialsysteme und die Möglichkeit für eine diskretionäre Politik. Außerdem ist es ökonomisch nicht sinnvoll, Budgetpolitik zum Selbstzweck werden zu lassen. Sie ist ein mächtiges Instrument der Wirtschaftspolitik, mit dem Ziel allokativ, distributiv und stabilisierend zu wirken. Für den Wohlstand von uns allen.

Anmerkungen

- ¹ Matzner (2001/2002).
- ² Siehe dazu ausführlich Rossmann (2005 und 2006).
- ³ Die Wende ist aber gesellschaftspolitisch nicht individualistisch, sondern konservativ geprägt. So zeichnet sich Österreich anhaltend durch hohe Familienleistungen aus.
- ⁴ Siehe dazu Mozart/Rossmann (2005).
- ⁵ Der Ausreißer des Jahres 2004 ist bedingt durch die im Zuge der budgetären Notifikation erfolgte Einrechnung des ÖBB-Forderungsverzichts des Bundes.
- ⁶ Die Ambulanzgebühren wurden vom VfGH aufgehoben, und die Besteuerung der Unfallrenten zum Teil rückgängig gemacht.
- ⁷ Diese Maßnahme wurde mit dem Konsolidierungspaket 2012 gestrichen, da sie sich als wirkungslos herausstellte.
- ⁸ Dieses Thema ist aber nicht im Fokus dieses Artikels.
- ⁹ Weiterführende Analysen siehe Rossmann (2011) und Klatzer/Schlager (2011).

- ¹⁰ Es gibt aber einen vertraglichen Hinweis: „Dieser Korrekturmechanismus wahrt uneingeschränkt die Vorrechte der nationalen Parlamente“.
- ¹¹ Klatzer/Schlager (2012b), o. S.
- ¹² Siehe dazu Oberndorfer (2012), S. 12.
- ¹³ Fisahn/Bovenschulte (2012).
- ¹⁴ Oberndorfer (2012), S. 7ff.
- ¹⁵ Schweighofer (2012).
- ¹⁶ Klatzer/Schlager (2012a), S. 27.
- ¹⁷ Siehe dazu <http://www.austria.gv.at/DocView.axd?CobId=32965>.
- ¹⁸ Siehe dazu https://www.bmf.gv.at/WipoEUInt/Wirtschaftspolitik/506/Fiskalpolitiksterre_529/_start.htm, S. 18.
- ¹⁹ Am 13. Jänner 2012 stufte Standard&Poors die Bonität Österreichs tatsächlich herab, und am 13. Februar senkte Moody's den Ausblick für Österreich von stabil auf negativ. In der Begründung wurden die Risiken des Bankensektors weit höher eingestuft als die Höhe der Staatsschulden.
- ²⁰ Siehe dazu https://www.bmf.gv.at/Budget/Budgetsimberblick/Sonstiges/Bundesfinanzrahmen/11557/Bundesfinanzrahmen2_12918/Strategiebericht_2013-2016.pdf, S. 10.
- ²¹ Im Detail siehe IMK Report 71 (2012).
- ²² Details siehe Angelo/Feigl (2009).
- ²³ Ab 2011ff. auch die europäischen Rettungsschirme (EFSF und ESM).
- ²⁴ Für Details siehe die Budgetanalyse der Bundesarbeitskammer 2011: <http://home.bak.intern/akwien/suchcenter/Seiten/Results.aspx?k=budgetanalyse%202011&s=Alle%20Websites>.
- ²⁵ Details können der Analyse der Bundesarbeitskammer entnommen werden: <http://wien.arbeiterkammer.at/online/ak-analyse-der-budgetplaene-bis-2016-66317.html>.
- ²⁶ Die Einnahmen aus der Finanztransaktions- und Abgeltungssteuer werden aus der Analyse ausgeklammert, weil deren Realisierung noch offen und unsicher ist.
- ²⁷ Die pauschale Einkommensteuer beträgt 20%, wenn die Zusatzpension im Jahr 2011 4.200 Euro nicht überstiegen hat, für Zusatzpensionen darüber 25%.
- ²⁸ Z. B. Hofer et al. für Österreich; Debrun/Kapoor international.
- ²⁹ Allerdings wurden durch eine Entscheidung von Eurostat verlorene Zuschüsse an KA Finanz AG – die „Bad Bank“ der ehemaligen Kommunalkredit AG – im Ausmaß von ca 0,3% des BIP ins Jahr 2012 verlagert.

Literatur

- Angelo, Silvia/Feigl, Georg, Umsetzung und Wirkung der konjunkturpolitischen Maßnahmen in Österreich, in: *Wirtschaft und Gesellschaft*, 35. Jg. 4(2009) 527-549.
- Debrun, Xavier/Kapoor, Radhicka (2010), IMF Working Paper, 10/111, Fiscal Policy and Macroeconomic Stability, Automatic Stabilizers work always and everywhere, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10111.pdf>.
- Europäische Kommission (2012): EU Economic Governance: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm.
- Eurostat (2012a) Eurostat Pressemitteilung Euroindikatoren, 52/2012 – 2. April 2012 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-02042012-AP/DE/3-02042012-AP-DE.PDF.
- Fisahn, Andreas, Bovenschulte, Andreas, Fiskalpakt entmachtet Bundestag, (2012), <http://forum-dl21.de/service/BovenschulteFisahn-FiskalpaktentmachtetBundestag1.pdf>.
- Hofer, Helmut/Hanappi, Tibor/Müllbacher, Sandra (2012): A Note on Automatic Stabilizers in Austria, Evidence from ITABENA, Working Paper 1203, <http://www.laborrn.at/wp/2012/wp1203.pdf>.

- IMK Report, Fiskalpakt belastet Euroraum: Gemeinsame Diagnose des Makro-Konsortiums, Nr. 71 März 2012.
- Klatzer, Elisabeth/Schlager, Christa, Europäische Wirtschaftsregierung – eine stille neoliberale Revolution, in: Kurswechsel 1 (2011), 61-68.
- Klatzer, Elisabeth/Schlager, Christa, Genderdimensionen der neuen EU Economic Governance: maskuline Steuerungsmechanismen und feminisierte Kosten- und Risikoabwälzung, in: Kurswechsel 1 (2012a), 23-35.
- Klatzer, Elisabeth/Schlager, Christa, Fiskalpakt: Immerwährende Austerität, Demontage von Wohlfahrtsstaat und sozialen Rechten anstatt notwendiger Koordinierung der Wirtschaftspolitik auf europäischer Ebene, in: die Zukunft x/2012b, i. E.
- Matzner, Egon, Zur Sozioökonomie der Globalisierung und der noch ausstehenden Antwort der EU, in: Fricke, W. (Hrsg.), Jahrbuch Arbeit und Technik, Köln (2001/2002).
- Mozart, Irene/Rossmann, Bruno, Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts vom März 2005 – Details und Kritik. In: Kurswechsel 2 (2005) 83-89.
- Oberndorfer, Lukas (2012): Der Fiskalpakt – ein weiterer Schritt in Richtung Entdemokratisierung, in infobrief eu&international, Ausgabe 1/März 2012, 7-12, http://wien.arbeiterkammer.at/bilder/d168/EU_Infobrief_1_Maerz_2012.pdf.
- Rossmann, Bruno, Die Budgetpolitik nach der politischen Wende 2000 – Versuch einer Bilanz, in: Talòs E.: Schwarz-Blau. Eine Bilanz des „Neu Regierens“, Wien (2006).
- Rossmann, Bruno, Ein Rückblick auf die Budgetpolitik Österreichs seit dem Beitritt zur Europäischen Union, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 31. Jg. 4 (2005) 493-534.
- Rossmann, Bruno, Die neue europäische Steuerungsarchitektur – „*More oft he same*“ statt Paradigmenwechsel, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 37. Jg. 2 (2011) 233-268.
- Regierungsprogramm 2008-2013, Gemeinsam für Österreich, in: <http://www.austria.gv.at/DocView.axd?CobId=32965>.
- Schweighofer, Johannes: Makroökonomische Ungleichgewichte aus verteilungspolitischer Sicht: Die Diskussionen zum EU-Scoreboard am Beispiel von Leistungsbilanzen und Lohnstückkosten, in Kurswechsel 1 (2012), 60-73.

Der Euro – Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft

Ewald Nowotny

Einleitung

Ich habe die Ehre und das Vergnügen, Günther Chaloupek seit Langem als Freund und Ökonomen zu kennen. Seine unbedingte Seriosität, Aufrichtigkeit und Geradlinigkeit haben mich stets beeindruckt, ebenso wie die Fundierung und die Vielzahl seiner Interessensgebiete, die weit über dem engen Bereich der Ökonomie auch Fragen der Geschichtsforschung und vielfältige kulturelle Interessen umspannen. Wohl gerade auf der Grundlage dieser breiten Wissens- und Interessensbasis hat sich Günther Chaloupek schon sehr früh mit Fragen der europäischen Integration und damit auch mit Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion beschäftigt.

Daran anknüpfend möchte ich im folgenden Beitrag einige Überlegungen zu Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft des Euro präsentieren. Die Einführung des Euro war eine große logistische Herausforderung, die von den beteiligten Institutionen äußerst erfolgreich bewältigt wurde. Seit seinem Bestehen hat sich der Euro in einem oftmals widrigen wirtschaftlichen Umfeld bewährt und den Bewohnern des Euroraums wirtschaftliche Vorteile gebracht. Die vergangenen Jahre waren von der schweren Wirtschafts-, Finanz-, und Staatsschuldenkrise geprägt, die aber keinesfalls – wie gelegentlich behauptet – eine Krise des Euro ist. Die Überwindung der Krise und die Schaffung eines institutionellen und regulatorischen Rahmens, der Vorkehrungen trifft, dass sich ähnliche Entwicklungen nicht wiederholen, wird noch geraume Zeit in Anspruch nehmen. Auch wenn derzeit die Reaktion auf die jeweils aktuellen Probleme einen Gutteil unserer Aufmerksamkeit verlangt, darf darüber die langfristige Perspektive nicht vergessen werden. In diesem Zusammenhang ist es erforderlich Reformen durchzuführen, die sicherstellen, dass der Euro weiterhin ein erfolgreiches Projekt bleibt und die potentiellen Vorteile des Euro ausgeschöpft werden können.

Um diese Aspekte näher zu beleuchten, werde ich im nächsten Abschnitt auf die wirtschaftlichen Effekte des Euro im ersten Jahrzehnt seines Bestehens eingehen. Anschließend werden die geldpolitischen Maßnahmen des Europäischen Systems der Zentralbanken zur Krisenbe-

wältigung dargestellt und evaluiert. Der darauffolgende Abschnitt präsentiert einige Überlegungen wie die Vorteile des Euro langfristig gesichert werden können.

Vergangenheit – Die ökonomischen Effekte des Euro

Im Folgenden soll auf Grundlage der wissenschaftlichen Literatur ein Überblick über die ökonomischen Auswirkungen des Euro gegeben werden, wobei ich auf die Bereiche Preisstabilität, Außenhandel, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung eingehen werde. Aufgrund dieser Vorgangsweise ist einschränkend anzumerken, dass überwiegend nur die Effekte des Euro in der Zeit vor der Finanz- und Wirtschaftskrise behandelt werden können, da zu den Entwicklungen seit Beginn der Krise noch kaum wissenschaftliche Untersuchungen vorliegen. Dies liegt zum einen an der für die Erstellung derartiger Studien benötigten Zeit, zum anderen dürfte es aufgrund des volatilen Umfelds in den letzten Jahren noch schwieriger geworden sein die Effekte des Euro zu isolieren. Aber auch für die davor erstellten Studien gilt, dass die Einschätzung der Effekte des Euro mit einigen Schwierigkeiten behaftet ist, da die wirtschaftliche Entwicklung im Euroraum nicht alleine auf den Euro zurückgeführt werden kann und eine Einschätzung der Euro-Effekte nur im Rahmen eines adäquaten Alternativszenarios möglich ist.¹

Gemäß den einschlägigen europäischen Verträgen ist die Gewährleistung von Preisstabilität das vorrangige Ziel des Europäischen Systems der Zentralbanken. Hierbei war das Eurosystem durchaus erfolgreich, so dass das Inflationsziel im Großen und Ganzen erreicht wurde und in den meisten Ländern des Euroraums seit der Einführung des Euro niedrige Inflationsraten zu beobachten waren.^{2, 3} Dies ungeachtet der Tatsache, dass eine Vielzahl von Schocks (z. B. Tierseuchen, Ernteaufschläge, Anstieg des Erdölpreises und anderer Rohstoffpreise) auf die Inflationsrate zu beobachten war. In Österreich lag die durchschnittliche Inflationsrate von 1980 bis 1989 bei 3,8%, von 1990 bis 1998 bei 2,3% und von 1999 bis 2011 bei 1,9%, wobei allerdings zuletzt mit 3,6% eine relativ starke Preissteigerung zu beobachten war. Auch wenn es bis zum Ausbruch der Wirtschafts- und Finanzkrise einen weltweiten Trend zu niedrigen Inflationsraten gab und die Preisstabilität im Euroraum daher nicht alleine der EZB zugerechnet werden kann, muss berücksichtigt werden, dass einige Euroraumstaaten vor der Währungsunion regelmäßig hohe Inflationsraten zu verzeichnen hatten und es für die EZB als neu geschaffene Institution eine herausragende Leistung ist, sich die Reputation einer auf Preisstabilität bedachten Zentralbank geschaffen zu haben.⁴

Durch die Währungsunion wurden insbesondere positive Auswirkungen

auf den Außenhandel erwartet. Traditionelle Theorien gehen davon aus, dass eine Währungsunion aufgrund des Rückgangs der Transaktionskosten und der Unsicherheit über die Wechselkursentwicklung zu einer Zunahme des Außenhandels führt. Eine alternative Erklärung bietet die New-Goods-Hypothese,⁵ die auf die New Trade Literatur⁶ zurückgeht. Diese Theorie erklärt die Zunahme des Außenhandels nicht in erster Linie durch eine Intensivierung bestehender Handelsströme, sondern durch die Ausweitung des Außenhandels auf zuvor nur lokal gehandelte Produkte. Ausgehend von der vielzitierten Studie von Rose (2000) wurde in den Anfangsjahren der Währungsunion eine Vielzahl von quantitativen Studien zu den Außenhandelseffekten des Euro durchgeführt. Ein Großteil dieser Studien wird von Baldwin (2006a, 2006b) methodisch und inhaltlich diskutiert. Basierend auf der von ihm erörterten Literatur geht Baldwin (2006a) von einem Außenhandelseffekt des Euro zwischen 5% und 15% aus, wobei er 9% als beste Schätzung bezeichnet. Eine weitere Metaanalyse von Rose und Stanley (2005) schätzt den Anstieg des Außenhandels je nach verwendeter Methode auf 8% bis 23%. Insgesamt kann also – trotz der unterschiedlichen Ergebnisse der Studien – von einem positiven Effekt des Euro auf den Außenhandel ausgegangen werden.

Obwohl ein zentrales Ziel der Wirtschaftspolitik, werden Fragen der Beschäftigung bzw. Arbeitslosigkeit bei geld- und währungspolitischen Analysen vielfach ausgeklammert – freilich nicht von Forschern der Arbeitskammer! Gerade bei einem so umfassenden Projekt wie der Währungsunion ist diese Ausblendung nicht gerechtfertigt – wobei freilich vielfältige strukturelle Einflüsse und regionale Entwicklungen speziell in Zeiten der Krise mit bedacht werden müssen. Hinsichtlich der Beschäftigtenquote ist seit der Einführung des Euro als Buchgeld im Jahr 1999 sowohl im Euroraum als auch in Österreich eine positive Entwicklung zu beobachten. Ausgehend von einer Quote von rund 69% (Euroraum: rund 61%) stieg die Beschäftigtenquote der 15- bis 64-Jährigen in Österreich bis zum dritten Quartal 2011 auf 73% (Euroraum rund 65%). Die Entwicklung über die Zeit war im Euroraum und in Österreich allerdings durchaus unterschiedlich. In Österreich war bis einschließlich 2004 ein leichter Rückgang der Beschäftigtenquote zu beobachten auf den ein starker Anstieg folgte, der durch die Krise gebremst wurde. Im Euroraum insgesamt stieg hingegen die Beschäftigtenquote bis zum Jahr 2008 und ging dann in Folge der Krise zurück. Die Entwicklung der Arbeitslosenquote⁷ war insbesondere im Euroraum weniger erfreulich. Nachdem die Arbeitslosenquote in einer Zeit recht hohen Wirtschaftswachstums bis zum Jahr 2001 in Österreich auf 3,6% und im Euroraum auf 7,9% gesunken war, stieg sie in der darauffolgenden rezessiven Phase bis 2005 in Österreich auf 5,2% und im Euroraum auf 9,1%. Der anschließende Rückgang der Arbeitslosenquote kam durch die Finanz- und Wirtschaftskrise zu einem abrupten Ende. In Öster-

reich war im Jahr 2009 mit einer Arbeitslosigkeit von 4,8% der höchste Wert in der aktuellen Krise zu beobachten. Bis 2011 ging die Arbeitslosenquote wieder auf 4,1% zurück. Der relativ moderate Anstieg der Arbeitslosigkeit in Österreich und die Tatsache, dass die Arbeitslosenquote während der Krise immer unter dem Wert von 2005 lag, ist auf eine aktive Arbeitsmarktpolitik zurückzuführen. Die Arbeitslosenquote im gesamten Euroraum stieg hingegen bis zuletzt und lag 2011 bei 10,2%. Die Situation im Euroraum ist freilich äußerst heterogen. Während in den Niederlanden die Arbeitslosenquote mit 4,4% lediglich um 0,3 Prozentpunkte über dem österreichischen Wert lag, war in Spanien eine Arbeitslosenquote von beinahe 22% zu verzeichnen.

Der Euro kann sich nicht nur über Preisstabilität und eine Intensivierung des Außenhandels positiv auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung auswirken, sondern auch über weitere Kanäle:⁸ Durch den Wegfall der Wechselkursschwankungen können sich die Kapitalkosten reduzieren, wodurch die Investitionen ansteigen und vermehrt ausländische Direktinvestitionen zufließen. Weiters kann die gestiegene Preistransparenz aufgrund der Verwendung eines einheitlichen Zahlungsmittels Wettbewerb und Effizienz erhöhen und die Effekte des Binnenmarkts verstärken. Zusätzlich dürfte die Währungsunion zur Integration der Finanzmärkte beigetragen haben,⁹ was zu einer effizienteren Kapitalallokation führen sollte. Allerdings können angesichts der Krise die Effekte einer verstärkten Integration der Kapitalmärkte nicht uneingeschränkt positiv gesehen werden. Für den Euroraum insgesamt zeigen Barrell et al. (2008), dass die Teilnahme an der Währungsunion die Wirtschaftsleistung langfristig um rund 2% erhöht. Diesbezügliche Ergebnisse für Österreich finden sich in Breuss (2009) und Breuss (2010). Durch die Währungsunion ergibt sich ein jährlicher Anstieg des Wirtschaftswachstums um durchschnittlich 0,3 Prozentpunkte (Breuss, 2009) bzw. um 0,4 Prozentpunkte (Breuss, 2010), sowie die Schaffung von 10.000 neuen Arbeitsplätzen pro Jahr und ein Rückgang der Arbeitslosenquote um 0,3 Prozentpunkte.

Gegenwart – Der Beitrag des Eurosystems zur Krisenbewältigung

Gegenwärtig leistet das Eurosystem einen wesentlichen Beitrag zur Eindämmung der Folgen der Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise. Die diesbezüglichen Maßnahmen wurden durch die im Euro begründeten Zusammenarbeit der nationalen Zentralbanken und der EZB überhaupt erst möglich, da einzelne isolierte Notenbanken schon allein aufgrund des Umfangs dazu nicht in der Lage gewesen wären. Die geldpolitische Komponente des Beitrags des Eurosystems, auf die ich mich hier konzentriere-

ren möchte, umfasste sowohl eine Senkung des geldpolitischen Zinssatzes als auch speziell auf die Krise zugeschnittene Sondermaßnahmen.

Als Reaktion auf die Krise und den nach unten gerichteten Risiken für die Preisstabilität senkte die EZB die Zinssätze im Hauptrefinanzierungsgeschäft zwischen Oktober 2008 und Dezember 2011 um insgesamt 325 Basispunkte. Zur Erreichung der strategischen Ziele einer Notenbank ist die Kontrolle über den geldpolitischen Zinssatz aber nicht ausreichend, sondern es bedarf auch einer funktionierenden Transmission der geldpolitischen Impulse auf die Realwirtschaft. Der Transmissionsmechanismus war allerdings durch die Auswirkungen der Krise beeinträchtigt. Zu Beginn der Krise, im Sommer 2007, kam es am Geldmarkt aufgrund der äußerst volatilen Nachfrage der Banken nach Reserven zu starken Schwankungen der kurzfristigen Zinssätze.¹⁰ Durch den Bankrott von Lehman Brothers nahm die Unsicherheit über die Kreditwürdigkeit der Gegenparteien zu, weshalb sich die Krise am Geldmarkt verschärfte und der Interbankenhandel fast zum Erliegen kam. Dies führte zu einer Abkoppelung der Geldmarktzinsen von den Leitzinsen, weshalb die geldpolitische Transmission über den Zinskanal schon an ihrem Ausgangspunkt beeinträchtigt war. Weiters ging die Bereitschaft Liquidität am Interbankenmarkt zu verborgen zurück, weshalb die Banken versuchten die Unsicherheit über ihre Liquiditätslage zu reduzieren, indem sie sich zunehmend am Beginn der Mindestreserve-Erfüllungsperiode mit Liquidität versorgten. Da die EZB normalerweise nur auf die Liquidität im Bankensektor insgesamt achtet und der Ausgleich der Liquiditätserfordernisse der einzelnen Banken über den Interbankenmarkt erfolgt, ist das Funktionieren dieses Marktes eine wesentliche Voraussetzung für eine adäquate Liquiditätsversorgung der Banken. Die Staatschuldenkrise ließ Zweifel an der Werthaltigkeit der im Refinanzierungsprozess als Sicherheiten verwendeten Staatsanleihen aufkommen. Weiters war eine Segmentierung des Interbankenmarktes zu beobachten, da aufgrund des home bias der Banken bei Veranlagung in Staatsanleihen die Möglichkeit zur Teilnahme am Interbankenmarkt zunehmend durch die Kreditwürdigkeit des Herkunftslandes bestimmt wurde.¹¹ Der erschwerte Zugang der Banken zu Liquidität und Refinanzierung brachte die Gefahr einer Kreditklemme über den Bankkreditkanal mit sich. Weiters waren nicht erwünschte Auswirkungen auf die Kreditvergabe über den Bilanzkanal zu erwarten, da sich der Rückgang der Vermögenspreise und die konjunkturelle Situation in den Bilanzen der Banken und Unternehmen niederschlugen.

Da nicht gewährleistet war, dass sich die Senkung des geldpolitischen Zinssatzes letztendlich auf die langfristigen Zinssätze und die Kreditbedingungen niederschlägt, ergriff die EZB eine Reihe von Sondermaßnahmen (non-conventional measures, enhanced credit support)¹². Die Zinsmaßnahmen und die Sondermaßnahmen der EZB sind dabei komplementär.

Mithilfe der geldpolitischen Zinsen, soll die Preisstabilität über die mittlere Frist gewährleistet werden; die Sondermaßnahmen sollen die Transmission der geldpolitischen Entscheidungen auf die Realwirtschaft sicherstellen. Aufgrund der Flexibilität des operationalen Rahmens zur Implementierung der Geldpolitik konnte die EZB die Sondermaßnahmen äußerst rasch einführen.

Um die Refinanzierung der Banken zu erleichtern und die Unsicherheit über die Liquiditätsversorgung zu verringern, stellte die EZB zu Anfang der Krise den Hauptrefinanzierungsgeschäften zu Beginn der Erfüllungsperiode höhere Zuteilungsbeträge zur Verfügung und verlängerte die durchschnittliche Laufzeit der ausstehenden Refinanzierungsgeschäfte. Nach dem Zusammenbruch von Lehmann Brothers wurde die Liquiditätsversorgung der Banken direkt durch die EZB sichergestellt indem die Kreditgeschäfte von Zins- auf Mengentender mit vollständiger Zuteilung der nachgefragten Liquidität umgestellt wurden, die Bonitätsschwelle für bestimmte Kategorien von Vermögenswerten angepasst und das Verzeichnis notenbankfähiger Sicherheiten erweitert wurde. Zudem wurde im Herbst 2011 die Durchführung zweier Längerfristigen Refinanzierungsgeschäfte mit einer Laufzeit von 12 bzw. 13 Monaten beschlossen. Um Liquiditätsprobleme in Fremdwährungen zu reduzieren, wurden internationale Kooperationen, etwa Devisenswapabkommen mit dem Federal Reserve, eingegangen.

Zur Aufrechterhaltung der geldpolitischen Transmission setzte die EZB auch Maßnahmen auf den Wertpapiermärkten. Die Intention des Programms zum Ankauf gedeckter Schuldverschreibungen war es, die Refinanzierung über dieses Instrument zu erleichtern und die Liquidität in diesem Marktsegment zu erhöhen. Letztendlich sollte dadurch ein Beitrag zu einem anhaltenden Rückgang der Geldmarktzinsen und zur Lockerung der Finanzierungsbedingungen für die realwirtschaftlichen Sektoren geleistet werden. Weiters wurde als Reaktion auf die Staatsschuldenkrise im Frühjahr 2010 das Programm für die Wertpapiermärkte geschaffen, um in dysfunktionalen Märkten für private und öffentliche Schuldverschreibungen zu intervenieren. Die Funktionsfähigkeit des Marktes für Staatsanleihen ist eine wesentliche Voraussetzung für eine reibungslose geldpolitische Transmission, da der Zinssatz auf öffentliche Schuldverschreibungen traditionell als risikofreier Zinssatz betrachtet wird und daher eine Untergrenze für Kreditzinssätze darstellt. Weiters werden Staatsanleihen als Besicherung in der Refinanzierung verwendet, und Wertschwankungen öffentlicher Schuldverschreibungen können über den Bilanzkanal die Kreditvergabe beeinflussen.¹³ Die im Rahmen dieses Programms zur Verfügung gestellte Liquidität wurde mit liquiditätsabsorbierenden Maßnahmen wieder abgeschöpft, um unerwünschten Einflüsse auf die geldpolitische Ausrichtung zu verhindern.

Sowohl aufgrund der Marktreaktionen als auch auf Basis von wissenschaftlichen Studien können die Sondermaßnahmen als erfolgreich betrachtet werden. Die aktuellsten Entscheidungen der EZB konnten freilich in den meisten Studien noch nicht berücksichtigt werden; ein Großteil der Arbeiten untersucht die Maßnahmen während der anfänglichen Subprime-Krise und nach dem Zusammenbruch von Lehman Brothers. Lenza et al. (2010) analysieren die Veränderung der für die realwirtschaftlichen Sektoren relevanten langfristigen Zinssätze. Um die Auswirkungen der Sondermaßnahmen zu quantifizieren, untersuchen sie dabei nicht – wie traditionelle Studien zum Transmissionsmechanismus – die Veränderung dieser Zinssätze als Reaktion auf eine Änderung des geldpolitischen Zinssatzes, sondern gegeben den geldpolitischen Zinssatz. Laut Lenza et al. (2010) haben die Sondermaßnahmen wesentlich zur Stabilisierung des Finanzsektors nach dem Zusammenbruch von Lehman Brothers beigetragen und dadurch die Finanzierung der realwirtschaftlichen Sektoren sichergestellt. Es zeigt sich, dass aufgrund der Sondermaßnahmen das Jahreswachstum der Kredite an Haushalte um 1,5 Prozentpunkte und jenes an Unternehmen um 2 Prozentpunkte gestiegen ist. Letztendlich führten die Sondermaßnahmen auch zu einer makroökonomischen Stabilisierung, weshalb die Arbeitslosenrate um einen halben Prozentpunkt geringer war als ohne Maßnahmen. Diese Einschätzung wird von Giannone et al. (2012) und Peersman (2011) bestätigt. In der Untersuchung von Giannone et al. (2012) steht die direkte Intermediationstätigkeit des Eurosystems aufgrund der Probleme am Interbankenmarkt im Mittelpunkt (betrachteter Zeitraum August 2007 bis April 2011). Die Autorinnen zeigen, dass sich die Substitution des Interbankenmarkts durch die EZB positiv auf die Kreditvergabe an private Haushalte und noch stärker auf jene an nichtfinanzielle Unternehmen auswirkte. Dadurch war 2½ Jahre nach dem Bankrott von Lehman Brothers die Industrieproduktion um 2% höher und die Arbeitslosenquote um 0,6 Prozentpunkte niedriger als in einem Szenario ohne Sondermaßnahmen. Peersman (2011) zeigt ebenfalls die positiven Auswirkungen der Sondermaßnahmen bis 2009 und findet weiters, dass die Sondermaßnahmen mit einer größeren zeitlichen Verzögerung wirken als eine Veränderung des geldpolitischen Zinssatzes. Während Zinsschritte der EZB ihre maximale Auswirkung nach ungefähr einem Jahr erreichen, dauert es bei den Sondermaßnahmen 18 Monate. Weiters führen Leitzinssenkungen zu einem Anstieg der Zinsmargen; die Sondermaßnahmen hingegen zu einem Rückgang.

Beirne et al. (2011) geben erste Hinweise darauf, dass das Programm zum Ankauf gedeckter Schuldverschreibungen erfolgreich war. Aufgrund des Programms stieg der Anteil der gedeckten Bankschuldverschreibungen an den Bankschuldverschreibungen insgesamt und der Zinsaufschlag der gedeckten Schuldverschreibungen gegenüber einem risikofreien

Zinssatz ging um 12 Basispunkte zurück. Weiters stieg die Anzahl der Institution die gedeckte Schuldverschreibungen begeben haben. Dies deutet darauf hin, dass die Mittelaufbringung der Banken durch dieses Programm erleichtert wurde.

Zukunft – Reformen zur Ausschöpfung des Potenzials des Euro

Angesichts der Schwere der Wirtschafts- und Finanzkrise wird die Zukunft des Euro und der Währungsunion wohl noch für längere Zeiträume von der Überwindung der Krise geprägt sein. Für das Eurosystem wird es anschließend notwendig sein, die Sondermaßnahmen zurückzunehmen. Rein technisch sollte dies aufgrund des flexiblen geldpolitischen Handlungsrahmens, der auch eine rasche Einführung dieser Maßnahmen ermöglicht hat, kein Problem darstellen. Voraussetzung für eine Rücknahme der Sondermaßnahmen ist aber die Durchführung einer Reihe von wirtschaftspolitischen und regulatorischen Reformen.¹⁴ Die wichtige Stabilisierungsfunktion, die das Eurosystem durch die Sondermaßnahmen geleistet hat, darf keinesfalls als Dauerlösung gesehen werden, sondern dient lediglich zur Überbrückung bis durch andere Maßnahmen eine funktionierende geldpolitische Transmission sichergestellt ist. In diesem Zusammenhang ist es auch wichtig, dass die Banken im Euroraum ihre Bilanzen sanieren, ihre Kapitalisierung auf ein angemessenes Niveau heben und langfristig tragfähige Geschäftsmodelle entwickeln.

Auch wenn derzeit die aktuellen Probleme im Vordergrund stehen, darf die langfristige Perspektive nicht vergessen werden. In diesem Zusammenhang ist über Maßnahmen nachzudenken, die zu einem besseren Funktionieren der Währungsunion führen. Gemäß der Theorie der optimalen Währungsräume¹⁵ ist ein Beitritt zu einer Währungsunion vor allem deshalb mit Kosten verbunden, weil die eigenständige Geld- und Wechselkurspolitik als Instrument zur makroökonomischen Stabilisierung aufgegeben wird. Die diesbezüglichen Kosten sind umso geringer, je mehr ökonomische Konvergenz im Währungsgebiet besteht. Auch wenn die Theorie der Endogenität optimaler Währungsräume¹⁶ besagt, dass sich eine Währungsunion – zum Beispiel aufgrund des zunehmenden Außenhandels – einem optimalen Währungsraum annähert, darf nicht erwartet werden, dass sich Konvergenz automatisch einstellt. Zur Erreichung eines höheren Grades an Konvergenz müssen zum einen entsprechende institutionelle Rahmenbedingungen geschaffen werden. Zum anderen braucht es Lösungen, die ein relativ höheres Wachstum in den von der Krise besonders betroffenen Staaten ermöglichen, um insgesamt Wachstums-konvergenz auf hohem Niveau zu erreichen.

Interessanterweise haben die in der Theorie der optimalen Währungs-

räume genannten Faktoren, wie Symmetrie von Schocks, Flexibilität von Löhnen und Preisen und Mobilität der Faktoren Arbeit und Kapital, in der Diskussion vor der Bildung der Währungsunion kaum eine Rolle gespielt. Im Vordergrund standen damals die Maastricht-Kriterien, die die Inflationsrate, die Zinssätze, das Defizit und die Schuldenquote beschränken und eine gewisse Konstanz der nominalen Wechselkurse verlangen. Insbesondere für allfällige zukünftige Erweiterungen der Währungsunion sollte man einbekennen, dass es problematisch war, sich bei der Bildung der Währungsunion nur auf nominale Faktoren zu konzentrieren und den realwirtschaftlichen Bereich, also Unterschiede im Pro-Kopf-Einkommen, der Arbeitslosenrate oder der Leistungsbilanzgleichgewichte bzw. -ungleichgewichte, auszuklammern. Es kann auch nicht davon ausgegangen werden, dass es in näherer Zukunft einen ökonomischen oder politischen Mechanismus gibt, der zu einer quasi-automatischen Ausweitung des Euroraums führt. Jedenfalls sollte bei zukünftigen Erweiterungen die realwirtschaftliche Situation der Staaten berücksichtigt werden. Gegebenenfalls muss man sich von Anfang an im Klaren sein, dass realwirtschaftliche Unterschiede zumindest während eines länger andauernden wirtschaftlichen Aufholprozesses durch entsprechende Transfers ausgeglichen werden müssen, anstatt die Hoffnungen darin zu setzen, dass es kurzfristig zu einem Konvergenzprozess kommt. Wir müssen in der Zukunft aber auch mehr Aufmerksamkeit darauf lenken, dass die einzelnen an der WWU teilnehmenden Staaten durch Strukturreformen ihre eigene wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Flexibilität fördern, sowie auf die strikte Einhaltung der budgetpolitischen Regeln, damit uns in Zukunft kein „zweites Griechenland“ mehr passiert.

Wenn man über die Zukunft des Euro nachdenkt, darf man keinesfalls außer Acht lassen, dass die europäische Währungsunion erst seit knapp über zehn Jahren besteht. Bedenkt man, dass die Entwicklung einer Währungsunion Zeit braucht, ist das kein langer Zeitraum. Dies zeigt sich auch anhand der oben besprochenen Studien zu den Auswirkungen des Euro auf den Außenhandel. Alle diesbezüglichen Studien stehen vor dem Problem, dass sich die positiven Effekte des Euro möglicherweise erst zu einem Teil gezeigt. Dies legt auch eine Arbeit von Glick und Rose (2002) nahe, die zeigt, dass es mehr als 30 Jahre dauern kann, bis die Auswirkungen einer Währungsunion auf den Außenhandel vollständig eingetreten sind. Wenngleich der Euroraum derzeit wegen der Finanz-, Wirtschafts- und Verschuldungskrise sehr großen Herausforderungen gegenübersteht, zeigen die Fakten, dass sich der Euro in den wenigen Jahren seit seiner Einführung als Währung bewährt hat. Es kann für mich keinen Zweifel daran geben, dass – nach Überwindung der Krise – die potentiellen Vorteile des Euro voll ausgeschöpft werden können, wenn die dafür notwendigen Reformen durchgeführt werden.

Schluss

Die derzeitige Krise hat ohne Zweifel eine Reihe von Fehlentwicklungen in der Wirtschafts- und Währungsunion aufgezeigt. Diese Probleme werden gelegentlich auf den Euro zurückgeführt, und es wird die Meinung vertreten der Euro sei einer der Gründe für die Krise. Ein derartiger Befund übersieht zum einen, dass der Euro selbst durchaus erfolgreich war und besonders für ein kleines, exportorientiertes Land wie Österreich viele Vorteile gebracht hat: Die Inflationsraten lagen auf niedrigem im Einklang mit der Definition von Preisstabilität stehendem Niveau, der Außenhandel zwischen den Euroraumländern hat zugenommen und der Euro war dem Wirtschaftswachstum und der Arbeitsmarktentwicklung in den Euroraumländern förderlich. Die wirtschaftlichen Probleme im Euroraum können daher nicht auf den Euro zurückgeführt werden bzw. dürfen die Auswirkungen des Euro nicht an der derzeitigen wirtschaftlichen Situation im Euroraum gemessen werden. Des Weiteren übersieht ein derartiger Befund, dass die Finanz- und Wirtschaftskrise auch ohne Währungsunion auf Europa übergegriffen hätte. Die auf die Einführung des Euro zurückgehende Zusammenarbeit der Notenbanken im Eurosystem hat deren stabilisierende Rolle überhaupt erst möglich gemacht, wodurch ein wichtiger Beitrag zur Abfederung der Folgen der Krise geleistet werden konnte. Nichtsdestotrotz zeigt die Krise, dass tiefgreifende Reformen zur Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordination, zur Sanierung der öffentlichen Finanzen sowie zur Erreichung von nachhaltigem Wachstum und mehr Wettbewerbsfähigkeit notwendig sind.

Neben der wirtschaftlichen ist auch die politische Kohäsion entscheidend für den Erfolg einer Währungsunion. Eine Währungsunion muss von der Bevölkerung gewollt und unterstützt werden. Hierfür ist es aber notwendig – und darin sehe ich eine wichtige Aufgabe der OeNB – dass man der Bevölkerung die Funktionsweise einer Währungsunion vermittelt und aufzeigt, welche Vorteile, die Teilnahme an einer Währungsunion hat bzw. wie hoch die Kosten der Aufgabe der Währungsunion wären.

Anmerkungen

- ¹ Für einen Überblick siehe Maækowiak et al. (2009). Für eine Einschätzung der wirtschaftlichen Folgen des Euro in Österreich siehe Beer (2011).
- ² Vgl. z. B. Mongelli und Wyplosz (2008).
- ³ Freilich war die Inflationsentwicklung in den Euroraumstaaten durchaus unterschiedlich (vgl. Nowotny, 2011).
- ⁴ De Grauwe (2009).
- ⁵ Baldwin und Taglioni (2004).
- ⁶ Melitz (2003).
- ⁷ Sowohl für die Beschäftigtenquote als auch für die Arbeitslosenquote wurde Eurostat

als Quelle herangezogen, weshalb auch die jeweiligen Eurostat-Definitionen Verwendung finden.

- ⁸ Europäische Kommission (1990); Barrell et al. (2008); Boltho und Eichengreen (2008).
- ⁹ Z. B. Lane (2009).
- ¹⁰ Jobst (2009).
- ¹¹ González-Páramo (2011).
- ¹² Für einen umfassenden Überblick über die Sondermaßnahmen siehe EZB (2011) und Jobst (2009).
- ¹³ González-Páramo (2011).
- ¹⁴ Vgl. z. B. OeNB (2011).
- ¹⁵ Mundell (1961); McKinnon (1963); Kenen (1969).
- ¹⁶ Frankel und Rose (1998).

Literatur

- Baldwin, R. 2006a. In or Out: Does it Matter? An Evidence-based Analysis of the Euro's Trade Effects. London. Centre for Economic Policy Research.
- Baldwin, R. 2006b. The Euro's Trade Effects. EZB Working Paper 594.
- Baldwin, R. und D. Taglioni. 2004. Positive OCA Criteria: Microfoundations for the Rose Effect. Technical Report. Graduate Institute of International Studies. Genf.
- Barrell, R., S. Gottschalk, D. Holland, E. Khoman, I. Liadze und O. Pomerantz. 2008. The Impact of EMU on Growth and Employment. European Economy – Economic Papers 318.
- Beer, C. 2011. Die ökonomischen Effekte des Euro auf Österreich – Ein Überblick über die wissenschaftliche Literatur. In: Geldpolitik und Wirtschaft Q3/11.
- Beirne, J., L. Dalitz, J. Ejsing, M. Grothe, S. Manganelli, F. Monar, B. Sahel, M. Su_ec, J. Tapking und T. Vong. 2011. The Impact of the Eurosystem's covered bond purchase programme on the primary and secondary markets. EZB Occasional Paper Series. No. 122. January.
- Boltho, A. und B. Eichengreen. 2008. The Economic Impact of European Integration. In: S. Broadberry, S. und K. O'Rourke (Hrsg.). The Cambridge Economic History of Modern Europe. Cambridge University Press.
- Breuss, F. 2009. 10 Jahre WWU – Erfolge, Schwächen und Herausforderungen. In: WIFO-Monatsberichte 1/2009. 61-84.
- Breuss, F. 2010. Österreich 15 Jahre EU Mitglied. In: WIFO-Monatsberichte 2/2010. 117-136.
- De Grauwe, P. 2009. The Euro at Ten: Achievements and Challenges. In: Empirica 36 (1). 5-20.
- Europäische Kommission. 1990. One Market, One Money. An Evaluation of the Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union. In: European Economy – Economic Papers 44.
- EZB. 2011. Auswirkungen und Rücknahme der Sondermaßnahmen der EZB. In: EZB-Monatsbericht Juli. 59-75.
- Frankel, J. A. und A. K. Rose. 1998. The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria. In: Economic Journal 108 (449). 1009–1025.
- Giannone, D., M. Lenza, H. Pill und L. Reichlin. 2012. The ECB and the Interbank Market. ECARES Working Paper 2012-005.
- González-Páramo, J. M. 2011. The ECB's monetary policy during the crisis. Rede bei der Tenth Economic Policy Conference, Málaga, 21. Oktober.
- Jobst, C. 2009. Die Umsetzung der Geldpolitik in der Krise 2007 bis 2008. In: Geldpolitik und Wirtschaft Q1/09. 53-77.

- Kenen, P. 1969. The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View. In: Mundell, R. und A. Swoboda (Hrsg.) *Monetary Problems of the International Economy*. Chicago/London. 41-59.
- Lane, P. R., 2009. EMU and Financial Integration. In: Maćkowiak, B., F. P. Mongelli, G. Noblet und F. Smets, (Hrsg.). *The Euro at Ten: Lessons and Challenges*. EZB. 82-115.
- Lenza, M., H. Pill und L. Reichlin. 2010. Monetary policy in exceptional times. *Economic Policy* 62, pp. 295-339.
- Maćkowiak, B., F. P. Mongelli, P. Noblet, und F. Smets. 2009. The Euro at Ten-Lessons and Challenges. Fifth ECB Central Banking Conference. 13.-14. November 2008.
- McKinnon, R. 1963. Optimum Currency Areas. In: *The American Economic Review* 53. 717-724.
- Melitz, M. J. 2003. The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity. In: *Econometrica* 71(6). 1695-1725.
- Mongelli, F. P. und C. Wyplosz. 2008. The Euro at Ten – Unfulfilled Threats and Unexpected Challenges. In: Maćkowiak, B., F. P. Mongelli, G. Noblet und F. Smets. Fifth ECB Central Banking Conference. EZB. 24-57.
- Mundell, R. 1961. A Theory of Optimum Currency Areas. In: *The American Economic Review* 51 (4). 657-665.
- Nowotny, E. 2011. Heterogeneities within euro area – a problem for single monetary policy?. In: *Banèni vestnik – Journal for money and banking*. November.
- OeNB, 2011. Geldpolitik und Wirtschaft, Q4/11.
- Peersman, G. 2011. Macroeconomic effects of unconventional monetary policy in the euro area. EZB Working Paper No. 1397.
- Rose, A. K. 2000. One Money, One Market: Estimating the Effect of Common Currencies on Trade. In: *Economic Policy* 30. 9-45.
- Rose, A. K. und T. D. Stanley. 2005. A Meta-Analysis of the Effect of Common Currencies on International Trade. In: *Journal of Economic Surveys* 19 (3). 347-365.

Eurokrise ohne Ende?

Ewald Walterskirchen

Einleitung

Das Auseinanderdriften der Volkswirtschaften Nord- und Südeuropas war schon seit vielen Jahren erkennbar. Durch die Finanzkrise hat sich diese Entwicklung noch zugespitzt. Günther Chaloupek ist Mitherausgeber eines Konferenzbandes über die Unterschiede der europäischen Wirtschaftsentwicklung. Dieses Buch stellt die Probleme des Euro-Raums mit ihren vielen Facetten dar.¹ Ich möchte hier die Divergenz der preislichen Wettbewerbsfähigkeit und der Leistungsbilanzen in den Vordergrund stellen.

Euro schützt Deutschland vor Aufwertung

Die Europäische Währungsunion hatte einen gravierenden Geburtsfehler: anhaltende Inflationsunterschiede zwischen den alten Weich- und Hartwährungsländern. Diese Unterschiede wurden zwar wesentlich kleiner, verschwanden aber nicht völlig.

Das hatte zwei Konsequenzen: Erstens verschlechterte sich die Wettbewerbsfähigkeit der ehemaligen Abwertungsländer Südeuropas Jahr für Jahr. Zweitens waren die Realzinssätze in Südeuropa sehr niedrig, oft sogar negativ: Das verleitete zu hohen Krediten für Wohnungen (Spanien) oder Infrastrukturinvestitionen (Griechenland)².

Der Europäische Rat und die EU-Kommission konzentrierten sich auf die Einhaltung der Maastricht-Budgetkriterien. Sie brachten aber die hohen Budgetdefizite der südeuropäischen Länder nicht in Zusammenhang mit den dahinter liegenden hohen Leistungsbilanzdefiziten.

Das Kernproblem des Euro-Raums ist das Auseinanderdriften der preislichen Wettbewerbsfähigkeit über eineinhalb Jahrzehnte. In Deutschland waren die Preis- und Lohnsteigerungen weit niedriger als in Südeuropa. Selbst wenn die Gewerkschaften in den südeuropäischen Ländern mit höheren Inflationsraten nur eine Abgeltung der Inflation verlangten, führte dies zu einer kontinuierlichen Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Euro-Raum.

In den zehn Jahren vor der Finanzkrise erhöhten sich die nominellen Lohnstückkosten in Deutschland zwischen 1998 und 2008 kumuliert um nur 4%, in Italien dagegen um 30% und in Spanien um 33%. Auf Dauer kann das innerhalb eines Währungsgebiets nicht gut gehen.

Die Ausfuhren entwickelten sich dementsprechend: Die deutschen Exporte verdoppelten sich, die spanischen erhöhten sich kumuliert um 60%, die italienischen und griechischen noch weniger. Die Auswirkungen der niedrigen Realzinsen in Südeuropa schoben die Krise jedoch hinaus.

Angesichts dieser Entwicklung der preislichen Wettbewerbsposition schützte der Euro Deutschland vor einer massiven Aufwertung. Ohne Euro wäre es Deutschland ähnlich wie Japan und der Schweiz ergangen. Spekulative Kapitalzuflüsse hätten den enormen Leistungsbilanzüberschuss Deutschlands verringert. Andererseits verhindert der Euro in Südeuropa eine massive Abwertung, die längst überfällig wäre.

Die Länder Südeuropas haben es nicht geschafft, die Lohn- und Preissteigerungen jenen des Euro-Raums oder gar Deutschlands anzugleichen. Die Hauptgründe sind die größere Streikbereitschaft und die höheren anfänglichen Preissteigerungen, die über inflationsorientierte Lohnforderungen immer weitergewälzt werden. Eine Hartwährungspolitik kann nur funktionieren, wenn die Gewerkschaften mitspielen.

Andererseits ließ Deutschland mit seinen extrem niedrigen Lohnsteigerungen und der Agenda 2010 den südeuropäischen Ländern auch keine Chance, wettbewerbsfähig zu bleiben. Mit der Einführung des Euro wurde eine „beggar my neighbour“-Politik erfolgversprechend. Deutschland hat diese Möglichkeit gnadenlos genutzt. Für den Schutz vor Aufwertung und die Folgen der „beggar-my-neighbour“-Politik wird Deutschland jetzt jedoch zahlen müssen. Sonst zerfällt die Europäische Währungsunion unter dem Diktat der Finanzmärkte.

Würde eine weniger restriktive Lohnpolitik in Deutschland den anderen EU-Ländern nützen? Ja. Denn fast zwei Drittel der deutschen Exporte gehen in die Europäische Union. Deutschland hat z. B. gegenüber Österreich einen Handelsbilanzüberschuss von 10 Mrd., immerhin 3% des heimischen BIP. Ebenso wie eine Aufwertung der chinesischen Währung der US-Wirtschaft helfen würde, so würde eine weniger restriktive Lohnpolitik Deutschlands den südeuropäischen Euroländern nützen.

Eine europaweite Koordinierung der Lohnpolitik wäre für ein reibungsloses Funktionieren der Währungsunion notwendig. Das ist jedoch eine Utopie, da die Gewerkschaften auf ihre Autonomie pochen. Eine Lohnanpassung über Krisen ist freilich ein sehr schmerzhafter Weg.

Leistungsbilanz bleibt auch im Euro-Raum höchst relevant

Für die Entwicklung der Leistungsbilanz ist die preisliche und strukturelle Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft entscheidend. Darüber hinaus verbessert sich die Leistungsbilanz, wenn die Inlandsnachfrage langsamer als bei den Handelspartnern wächst.

In Deutschland sind extrem niedrige Lohnsteigerungen, Exporterfolge und schwache Inlandsnachfrage eine explosive Mischung, die zu sehr hohen Leistungsbilanzüberschüssen führt: +5% des BIP im Jahr 2011. Man kann von einer kontinuierlichen „internen Abwertung“ in Deutschland durch sehr geringe Lohnerhöhungen sprechen. In Südeuropa sind dagegen relativ hohe Lohnsteigerungen, Exportschwäche und kräftige Inlandsnachfrage die Garanten für massive Leistungsbilanzdefizite.

Die meisten Ökonomen glaubten, dass die Leistungsbilanzen der einzelnen Euro-Länder in der Währungsunion keine Bedeutung mehr hätten. Es sei ja kein Abwertungsdruck mehr zu befürchten. Die Eurokrise hat die Ökonomen jedoch eines Besseren belehrt: Es wird bei hohen Leistungsbilanz- und Budgetdefiziten nicht auf eine Abwertung, sondern auf einen Staatsbankrott spekuliert. Die Leistungsbilanz bleibt also auch im Euro-Raum höchst relevant.

Hohe Leistungsbilanzdefizite erschweren Budgetkonsolidierung

Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen Budget- und Leistungsbilanzdefiziten („twin deficits“). Jene Euro-Länder, die eine stark passive Leistungsbilanz haben, weisen besonders hohe Budgetdefizite auf (siehe Übersicht).

Die Reihung der Länder nach Leistungsbilanz- und Budgetdefiziten ist im Jahr 2011 praktisch identisch. Norwegen, Schweiz, Schweden, Deutschland und Österreich haben hohe Leistungsbilanzüberschüsse und deshalb auch eine vergleichsweise günstigere Budgetsituation. Griechenland, Portugal und Spanien weisen ein massives Leistungsbilanzdefizit und deshalb auch ein besonders hohes Budgetdefizit auf.

Die typische Kausalrichtung verläuft von der Leistungsbilanz zum Budget: Eine Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit durch höhere Preis- und Lohnsteigerungen bremst die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes innerhalb der Währungsunion. Durch Steuerausfälle werden in der Folge hohe Budgetdefizite „erlitten“.

Andererseits können aber auch exzessive Staatsausgaben (z. B. in Griechenland) die Inlandsnachfrage anheizen und zu überproportional hohen Importen und Leistungsbilanzdefiziten führen. Dieser Einflussfaktor ist aber meist weniger wichtig als die Wettbewerbsfähigkeit.

Der Zusammenhang zwischen Leistungsbilanz- und Budgetdefiziten wurde in der Europäischen Union vernachlässigt. Die Budgetdefizite wurden bloß einer „liederlichen“ Budgetpolitik zugeschrieben, welche die Maastricht-Kriterien nicht erfüllte. Damit wurde negiert, dass die makroökonomischen Ungleichgewichte symmetrisch sind. Keynes sah in seinem Konzept einer „Clearing Union“ bereits ganz deutlich, dass Überschüsse in der Leistungsbilanz ebenso ein Problem darstellen wie Defizite.

Tabelle 1: Leistungsbilanz und Staatsbudget in Europa 2011

	Leistungsbilanz in % des BIP	Budgetsaldo in % des BIP
Norwegen	+16,4	+12,5
Schweiz	+13,4	+0,8
Schweden	+6,7	+0,1
Deutschland	+4,9	-1,2
Österreich	+3,0	-3,4
Euro-Raum	+0,1	-4,0
Frankreich	-2,3	-5,7
Italien	-3,6	-3,6
Spanien	-4,0	-6,2
Portugal	-4,4	-5,9
Griechenland	-6,7	-10,6

Q: OECD-Prognose Herbst 2011, Reihung der Länder nach der Leistungsbilanzsituation. Griechenland gegenüber Prognose korrigiert und auf aktuellen Stand gebracht.

Schuldenbremse löst die Leistungsbilanzprobleme nicht

Neben der Leistungsbilanzentwicklung war die Finanzkrise ausschlaggebend für die Schuldenkrise. Die Regierungen des Euro-Raums hatten es zwischen 1997 und 2007 geschafft, die Staatsschuldenquote von 81% auf 71% des BIP zu senken und damit dem Maastricht-Ziel (60%) näher zu kommen. Die Kosten der Finanzkrise blähten jedoch die Verschuldung wieder auf: Die Staatsschuldenquote stieg im Euro-Raum um ein Drittel auf 97% des BIP im Jahr 2011. Besonders perfide ist deshalb die Argumentation, dass nicht die Finanzkrise, sondern der ausufernde Sozialstaat an der Misere im Euro-Raum schuld sei.

Wird die Sparpolitik in Europa zu einem Abbau der Staatsschuldenquoten führen? Das ist unwahrscheinlich. Eher ist zu befürchten, dass die

europaweiten Sparprogramme die südeuropäischen Länder so tief in die wirtschaftliche Krise stürzen, dass die Staatsschulden trotz einschneidender Sanierungsmaßnahmen nicht zurückgehen. Die kuriose Vorstellung vieler akademischer Ökonomen, dass massive Einsparungen unmittelbar zu einem Aufschwung der Wirtschaft führen, wird durch die Beispiele Griechenland, Portugal und Spanien neuerlich ad absurdum geführt. In allen diesen Ländern lassen die massiven Einsparungen die Wirtschaft einbrechen³. Griechenland wird nach zwei Jahren massiver Sparprogramme die Wirtschaftsleistung 2010-2012 um 15% reduzieren. Aus der geplanten Budgetlücke von 7% im Jahr 2011 wurde deshalb ein Defizit von über 10%. Auch Spanien verfehlt sein Budgetziel heuer wegen der schlechten Wirtschaftslage deutlich. Ein Land kann eben nur seine Ausgaben, aber nicht sein Defizit planen⁴. Das wollen die Politiker und Wirtschaftsjournalisten einfach nicht verstehen.

Zweifellos muss auf Griechenland Druck ausgeübt, seine überbordenden Staatsausgaben (für Waffen, U-Boote, Bauten) einzuschränken und die Steuereinzahlung effizienter zu organisieren. Die Regierung hat über „ihre Verhältnisse gelebt“, nicht die Bevölkerung des Landes.

Projektjobs für die 1000-Euro-Generation: Ein totaler Fehlschlag

Die Länder Südeuropas brauchen eine Wachstumsstrategie. Dabei geht es um Exportförderung, Anreize für die Ansiedlung von Unternehmen, Importstopp für Waffenkäufe etc. In der Europäischen Union bedeutet Wachstumsstrategie jedoch leider bloß Strukturreformen, vor allem auf dem Arbeitsmarkt.

Südeuropa – besonders Italien und Spanien – reagierte auf den massiven Verlust an Wettbewerbsfähigkeit innerhalb des Euro-Raums mit einer Spaltung des Arbeitsmarktes. Während die Beschäftigten bei hoher Streikbereitschaft kräftige Lohnzuwächse durchsetzten, wurden den Neueintretenden überwiegend prekäre Jobs angeboten. Der Begriff „1000-Euro-Generation“ macht heute in Südeuropa die Runde. Diese Strategie wirkte eine Zeit lang, bis sie von der Agenda 2010 und Hartz IV in Deutschland noch übertroffen wurde. Wenn man es den Unternehmen ermöglicht, sich an den Kollektivverträgen vorbeizuschwindeln, dann werden sie es auf breiter Front tun.

Die langfristigen Chancen für die Jugend haben sich damit massiv verschlechtert. Eine Generation mit prekären Jobs, von denen sie nicht leben kann, wächst in Westeuropa als Folge der viel gepriesenen Flexibilisierung des Arbeitsmarktes heran. Diese Strategie der Ausbeutung der Jugendlichen wird nicht ohne ökonomische und soziale Folgen bleiben.

Karl Polanyi⁵ mag recht behalten: Wenn der Kapitalismus auch die Finanz-, Immobilien- und Arbeitsmärkte – die keine Märkte sind –, liberalisieren will, dann könnte er daran zugrunde gehen.

Anmerkungen

- ¹ Günther Chaloupek und Jürgen Kromphardt (Hg.), Finanzkrise und Divergenzen in der Wirtschaftsentwicklung als Herausforderungen für die Europäische Währungsunion, Schriften der Keynes-Gesellschaft, Band 3, Metropolis-Verlag, Marburg 2009.
- ² Siehe Stefan Ederer, Markus Marterbauer und Ewald Walterskirchen, Herausforderungen der Wirtschafts- und Währungsunion, in Günther Chaloupek und Jürgen Kromphardt, a. a. O., S. 125-146.
- ³ Vgl. Stefan Ederer, Europäische Währungsunion in der Krise, WIFO-Monatsberichte 12/2011, S. 783-796.
- ⁴ Siehe Gunther Tichy, Die Staatsschuldenkrise: Ursachen und Folgen, WIFO-Monatsberichte 12/2011, S. 797-810.
- ⁵ Karl Polanyi, The Great Transformation, Europa Verlag, Wien 1977 (Originalausgabe 1944).

Die Kultur der organisierten Verantwortungslosigkeit. Oder vom Unglück, Recht zu haben

Thomas Zotter, Sepp Zuckerstätter

Im Jahr 2007 war die Welt noch so halbwegs in Ordnung, zumindest aus heutiger Sicht. Die Konjunktur lief gut, die Wachstumsprognosen für 2008 lagen im Herbst bei über 2,5%. Die Arbeitslosigkeit lag mit 4,3% nach Eurostat Definition 6,3% nach nationaler Rechnung deutlich über jenem Niveau, dass Günther Chaloupek als Vollbeschäftigung bezeichnet hätte, wie er auch im Editorial zu Wirtschaft und Gesellschaft 3/2007 (Editorial 2007) darlegte.

Zwar war schon von den Konjunkturrisiken aufgrund der Finanzmarktprobleme in den USA die Rede, schließlich war im Juli Bear Stearns ins Straucheln geraten. Die skeptischen Blicke über den Teich waren noch eine Mischung aus insgeheimer Schadenfreude und einer gewissen Nervosität. Schadenfreude deshalb, weil man schließlich über lange Zeit eifersüchtig auf die amerikanischen Wachstumsraten geschielt hatte. Nervosität weil man nicht sicher war, ob man nicht doch zu vielen „Innovationen“ vor allem im Finanzsektor gefolgt war, die ein „free lunch“ versprechen zu schienen.

Jedenfalls herrschte bei aller Anspannung in Europa die Hoffnung vor, es handle sich um ein Problem der überbordenden Finanzmarkt euphorie in den USA. Als dann mit dem nur durch eine Verstaatlichung zu verhindernde Run auf Northern Rock die Krise auch Europa erreichte, zog man den Kreis etwas weiter. Nun hoffte man die Krise würde sich auf das anglo-amerikanische Finanzsystem beschränken. Diese Hoffnung begann wie das sprichwörtliche Kartenhaus zusammenzubrechen, als mit den ersten, für damalige Verhältnisse herben, Verlusten deutscher Banken die Krise auch in Kontinentaleuropa angekommen war.

Zwei Erfahrungen lagen allerdings von Beginn an dem erfahrenen wirtschaftspolitischen Beobachter schwer im Magen: Einerseits die Erfahrung der, an Österreich weitgehende vorbeigegangenen IKT-Blase und der Verlust der BAWAG für den ÖGB. Beides Ereignisse, die an der Kontrollierbarkeit von großen Firmen- und Finanzkonglomeraten durch Eigentümer, Aufsicht und Marktteilnehmer massive Zweifel aufkommen ließen,

bzw., und darin liegt der Fluch des historisch bewanderten Ökonomen, sich bestehende Zweifel an dieser Kontrollierbarkeit bestätigt hatten.

Im Materialienband Nr. 80 zu Wirtschaft und Gesellschaft (Chaloupek 2002) hat er an konkreten Beispielen einige der fundamentalen Schwächen neoliberalen inspirierten Finanzmarkteuphorie aufgezeigt. Diese „moderne“ Finanzarchitektur beruhte und beruht zumindest in ihrer legitimierenden Erzählung auf der Annahme, dass Märkte, wenn man sie lässt effizient Ressourcen allozieren. Eine Annahme der Günther Chaloupek, zumindest soweit wir von ihm lernen durften, nicht per se widersprochen aber auch keineswegs uneingeschränkt zugestimmt hätte.

Die Begründungslogik dieser Finanzmarkt(de)regulierung bestand im Kern im zweiten Hauptsatz der Wohlfahrtsökonomie, (eine reichliche aufgeblasene Bezeichnung für einen rein mathematischen Beweis). Nämlich, dass unter bestimmten Voraussetzungen jede Pareto-optimale Allokation durch den Marktmechanismus erreichbar ist.

Der Fehler in diesem Programm lag und liegt in der weitgehenden Ignoranz der Worte „unter bestimmten Voraussetzungen“.¹ Eine dieser Voraussetzungen ist die allgemeine und kostenfreie Verfügbarkeit von Informationen.²

Eine gewisse Ironie ergibt sich daraus, dass sich Günther Chaloupek plötzlich in einem nicht unwesentlichen Teilaspekt ökonomischer Analyse Seite an Seite mit Hayek wiederfand, dessen Schlüsse er in vielen Arbeiten fundiert kritisiert hatte u. a. (Chaloupek 1998). Denn wie dieser wäre er nie auf die Idee gekommen die eigentliche raison d'être für Märkte nämlich das Entdecken und Nutzbarmachen dezentraler Informationen nunmehr per Annahme zum „Nicht“-Problem zu erklären, wie dies in der neoklassischen Deregulierungsdebatte faktisch passierte. Keineswegs kann aus der Tatsache, dass Märkte Informationen effizient aggregieren können geschlossen werden, dass dies immer überall kostenlos und praktisch von selbst passiert.

Bereits die Blase 2002 hatte das Versagen vieler Kontroll- und Transparenzmechanismen aufgezeigt. Noch knapp vor den Zusammenbrüchen von Firmen wie ENRON oder WorldCom wurden diesen von Wirtschaftsprüfern, Analysten und „den Märkten“ hervorragende Zeugnisse ausgestellt.

Eines der Probleme dabei war das fast zirkuläre Bestimmen von Marktwerten. Sind die Beurteilungen durch Rating Agenturen, Investmentbanken und Wirtschaftsprüfer gut, steigen die Börsenkurse und wenn letztere steigen, verbessern sich auch die Bewertungen durch besagte Institutionen. Dies allerdings nicht nur, weil sich eine bessere Geschäftsentwicklung abzeichnet oder sich auch nur eine Blase der Euphorie bildet, sondern weil gleichzeitig durch die Marktwertmethoden in der Finanzbuchhaltung aller Anleger diese Wertsteigerungen sofort gewinnwirksam werden,

und weil die Bewertungen der Rating Agenturen die Eigenkapitalerfordernisse für Finanzierungen dieses Unternehmens in den Bankbilanzen sofort senken. Dieses unter mark to market oder fair value accounting bekannte Prinzip ist aber keineswegs das einzige oder zentrale Problem in dieser Krise gewesen, es war aber eines der vielen Steinchen, das die Lawine ins Rollen gebracht hat.

Ein weiterer Stein war die (Un-)Kultur exzessiver Boni im Management einiger zentralen Unternehmen nicht zuletzt im Finanzsektor. Diese ist keineswegs unabhängig von illusionären Glauben an die kostenfreie Informationsgewinnung durch Marktpreise. Denn nur wenn die Aktienkurse tatsächlich den langfristigen Wert eines Unternehmens unverzerrt widerspiegeln, ist dieser auch ein brauchbarer Parameter für die Messung der Leistung der Unternehmensführung. Ansonsten sind Stock Options und ähnliche variable Gehaltsteile nur ein Trick zur Umverteilung von Renten hin zum Management.³ Für letzteres spricht auch die immer wieder zu beobachtende Praxis, die Bedingungen der Programme im Nachhinein neu zu verhandeln.

Ein drittes Element war die durchgehende Berufung von sogenannten professionellen Anlegern auf die Urteile von angeblich unabhängigen Dritten wie den besagten Ratingagenturen. Die Bezeichnung „professionelle Anleger“ bezieht sich dabei tatsächlich auf die Kernbedeutung des Begriffs professionell, dh sie verwalten nicht eigenes Geld aus Liebe oder Leidenschaft, sondern fremdes Geld gegen Bezahlung.

Zusammen führten diese Element zu einem zunehmenden Mangel in der Zuordnung letztlicher Verantwortlichkeiten. 2002 bezeichnete Günther Chaloupek dieses Problem noch als Kultur der Verantwortungslosigkeit. Als sich seine Warnung vor diesen Entwicklungen sechs Jahre später in der bisher schwersten Wirtschaftskrise seit dem 2. Weltkrieg bewahrheiteten, bestand der zusätzliche analytische Fortschritt nur mehr im Erkennen, dass es sich um eine Kultur der organisierten Verantwortungslosigkeit handelt, die aus der neoliberalen Hurra-Deregulierung entstanden ist, und dessen Folgen nur schwer durch die begonnenen Reformen zu überwinden sein werden.

Reformen werden daher u. a. bei folgenden Punkten ansetzen müssen: Problem der Überwachbarkeit: Ein nahezu perfektes Beispiel für die Illusion der Kontrollierbarkeit von Risiken und der Kultur der organisierten Verantwortungslosigkeit liefert die Reform der Bankenregulierung durch Basel II. Nachdem sich Basel I mit seinen fixen Eigenkapitalregeln und groben Risikoklassen relativ gut bewährt hatte, stieß das Crescendo des Lamento der Finanzindustrie auf immer offenere Ohren des in Basel beheimateten Ausschusses für Bankenregulierung. Die groben Risikoklassen gäben das tatsächliche Risiko zu ungenau wieder (soll heißen, der Eigenkapitalbedarf der Banken sollte nach ihrem Ermessen gesenkt

werden). Mit Hilfe hoch begabter Atomphysiker und Mathematiker, die nach Ende des kalten Krieges nach neuen und viel lukrativeren Beschäftigungsmöglichkeiten in der Finanzindustrie suchten, wurden Modelle gebaut, die mit atemberaubender Präzision (und rigiden Annahmen und viel zu kurzen historischen Reihen) die Illusion der Kontrollierbarkeit von Risiken nährten. Diese Rocket Science Modelle hinterließen offensichtlich auch bei Regulierern ihren Eindruck – der historisch versierte Ökonom blieb skeptisch.

Für jene, die diese Modelle nicht nachbauen oder einkaufen wollten oder konnten, wurde der bequeme Weg geschaffen, die Verantwortung für das Risiko aus den Kreditinstituten auszulagern. Ein Stempel einer Ratingagentur genügte, um das Risikomanagement zu entlasten, und den Finanzierungshebel zu erhöhen, um damit die Eigenkapitalrendite in eigentlich unverantwortliche Höhen zu treiben – nicht nur zu Lasten des einzelwirtschaftlichen Risikos, sondern auch zu hohen gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kosten.

Der zu hohe Finanzierungshebel und die optimistische Bewertungen der Risiken lasten noch immer – im fünften Jahr nach dem Konkurs von Lehman Brothers auf dem europäischen Bankensystem. Dies zeigt sich unter anderem daran, dass noch zu viele Banken auf die Refinanzierung durch das EZB angewiesen sind. Das Herzstück der Finanzmarktregulierung – die Bankenregulierung hat also ihre Bewährungsprobe aufgrund der Illusion der Kontrollierbarkeit und der Auslagerung einer ureigenen Bankfunktion – der Verantwortung für die Risikobewertung – gehörig in den Sand gesetzt.

Zieht Basel III und die Regulierung der Ratingagenturen nun die richtigen Schlüsse? Zum Teil ja, man könnte die geplante Einführung eines Erhaltungspuffers und eines soliden Liquiditätsmanagements sowie die Ergänzung der Eigenkapitalvorschriften durch eine Leverage Ratio auch so interpretieren, dass dadurch letztlich nicht kontrollierbare, systemische Risiken abgedeckt werden sollen. Die Erhöhung der Qualitätsanforderungen an das Eigenkapital, also die Nichtanerkennung von Kapitalbestandteilen, die nicht voll verlusttragungsfähig sind, ist jedenfalls eine Korrektur des zuvor laxen Begriffs des Tragens von Risiko. Dieses Tragen von Risiko diene ja als Rechtfertigung für eine „angemessene“ Eigenkapitalrendite. Es bleibt aber die Frage offen, wie weit man grundsätzlich auf die Kontrollierbarkeit von Risiken vertrauen soll, wenn die Modelle so komplex sind, dass sie auch für versierte Risikomanager, Vorstände und Aufsicht nur schwer nachvollziehbar sind.

Was aber erstaunt ist, wie schwer sich nicht nur die Kreditinstitute, sondern auch Aufsicht und Zentralbanken damit tun, nach nur wenigen Jahren, in denen sie sich auf die „Krücken“ der Stempel der Ratingagenturen verlassen hatten, nun wieder selbständig zu gehen. Der durchaus in Teil-

len ambitionierte Legislativvorschlag von Kommissar Barnier zu den Ratingagenturen droht im Parlament und im Rat verwässert zu werden. Dabei ist nicht die Dienstleistung des Ratings selbst das Problem, sondern dass man mit dem blinden Vertrauen auf deren fehlbares Urteil den Ratings quasi-hoheitlichen Charakter verleiht.

Wenn die Kreditbranche, die Gesetzgeber, die Aufsicht und die Zentralbanken nicht den Schritt wagen, wieder ohne diese Krücken zu gehen, bleiben wir verhaftet in der Kultur der organisierten Verantwortungslosigkeit, die uns in diese Krise geführt hat.

Neben den verfehlten Anreizwirkungen, die vor allem in den Vorstandsebenen der Kreditinstitute in den letzten Dekaden Einzug gehalten haben, hat der Erfolg der Wirtschaftspolitik ein Anreizproblem wesentlich verschärft: Die weit- und tiefreichenden Bankenhilfspakete haben Bankmanagern und -eigentümern gezeigt, worauf sie bisher nur (implizit) hoffen durften: Banken sind nur eingeschränkt konkursfähig und werden im Notfall durch öffentliche Mittel gerettet.

So sinnvoll und notwendig es auch war, das europäische Finanzwesen zu retten: Zwei Konsequenzen belasten uns bis heute schwer: Um ein zu hartes Deleveraging zu vermeiden, wurde die zu hohe Verschuldung der Banken durch die Staaten übernommen und führte zu einer hohen Belastung der öffentlichen Haushalte. Und zweitens wurde der moral hazard belohnt und verstärkt. Die Frage der Konkursfähigkeit von Kreditinstituten sollte daher ganz oben auf der Agenda der Reregulierung stehen.

Der Marktaustritt von Banken muss zu geringeren Kosten erfolgen können. D. h. die wesentlichen Bankfunktionen müssen ohne Bestandsgarantie für Institute rettbar sein. Aktionäre und professionelle Gläubiger müssen bei einer Restrukturierung der Passivseite in die Verantwortung gezogen werden können bevor allfällige öffentliche Mittel ins Spiel kommen. Bankkonzerne müssen zur leichteren Restrukturierung der Aktivseite klarer gegliedert sein. Diese klarere Struktur ist in einem Testament (living will) im Vorhinein darzulegen. Bad Banks sollten bei den Alteigentümern bleiben, der bessere Teil kann erforderlichenfalls vorübergehend verstaatlicht werden, um nachher wieder leichter verwertbar zu sein. Die Aufsicht braucht frühzeitige Eingriffsrechte, und die Kompetenzen müssen klar festgelegt sein. Jedenfalls darf es kein „too big to fail“ mehr geben und Kosten zu hohen Risiken sollen nicht mehr externalisierbar sein.

Kern jeder Strategie gegen die Kultur der Verantwortungslosigkeit und der Illusion der Kontrollierbarkeit von Risiken ist die Herstellung bzw. Wiederherstellung eines Systems von Checks and Balances. Gerade im Finanzsektor ist dies einerseits schwierig andererseits aber auch unbedingt notwendig. Schwierig ist es, weil beim Verborgenen von Geld nicht nur unklar ist ob der Schuldner zahlen will und kann, sondern auch ob er es verschuldet oder unverschuldet nicht kann. Gerade wegen dieser Informa-

tions-Asymmetrie haben sich Banken über Jahrzehnte bemüht ein langweilig seriöses Image zu pflegen, die alte Bezeichnung Bankbeamte war durchaus Teil dieser Strategie.

Die Kontrollfunktion in einem solchen System muss daher auch auf vielen Ebenen wahrgenommen werden. Beginnend bei den Mitarbeitern bei denen es sinnvoll ist ihnen langfristige Verträge und Mitbestimmungsmöglichkeiten zu geben um einerseits ihr Interesse am langfristigen Bestand der Bank zu stärken, und ihnen andererseits zu ermöglichen, sich gegen kurzfristige Modetrends in der Finanzindustrie zu wehren.

Noch wesentlicher ist die Kontrollfunktion der Eigentümer: Durch ein angemessenes Konkursrecht sollte ihnen die Verantwortung für den Erhalt ihrer Bank klar dargelegt werden. Vor allem in der Auswahl ihrer Manager aber auch ihrer Aufsichtsräte müssen die Eigentümer auf eine entsprechende Diversität der Personen achten. Aufsichtsrats- und Vorstandsbesetzungen aus den stets gleichen Kreisen mit homogenem Weltbild und ähnlicher Sozialisation bergen die enorme Gefahr von Interessenkonflikten zulasten der Eigentümer.

Aufsichtsräte selbst müssen diese Kontrolle ebenfalls stärker wahrnehmen und sollten auch entsprechend verantwortlich gemacht werden, sobald Geschäfte zu komplex sind um vom Aufsichtsrat noch beurteilbar zu sein, hat er diese zu untersagen oder zurückzutreten.

Die Aufsichtsbehörden müssen ihre Kontrollfunktion wahrnehmen, wobei dies nur in Verbindung mit den oben angesprochenen frühen Eingriffsmöglichkeiten sinnvoll ist. Das bloße Aufzeigen von Problemen im kleinen Kreis von Vorständen und Aufsichtsorganen ist dabei zu wenig. Eine institutionalisierte Rückkoppelung der Aufsicht und der Regulierung mit möglichst breiten, repräsentativen Gruppen der Gesellschaft und der Wissenschaft ist nicht nur als Vorbeugung gegenüber Capturing-Risiken sinnvoll, sondern bringt auch jene checks und balances ins Spiel, die sich in der Realwirtschaft im System der Sozialpartnerschaft bewährt haben. Zudem ist eine gewisse Öffentlichkeit der Aufsichtshandlungen notwendig, denn auch Aufsichtsorgane müssen kontrollierbar bleiben. (*Sed quis custodiet ipsos custodes?*)

Es ist höchste Zeit, auf globaler, europäischer und auf nationaler Ebene jene Schritte in Angriff zu nehmen, die aus der von der Illusion der Kontrollierbarkeit der Risiken und von verzerrten Anreizen ausgehenden Kultur der Verantwortungslosigkeit führen.

Und es seien jene gewarnt, die nach der nächsten Krise behaupten, sie sei nicht vorhersehbar oder vermeidbar gewesen. Wenn wir andere Ergebnisse wollen, müssen wir auch andere Entscheidungen treffen.

Anmerkungen

- ¹ Eine übersichtliche Kritik findet sich dazu in Stiglitz 1991.
- ² Man kann sie auch ersetzen bzw. ergänzen durch nicht vorhandene Transaktionskosten womit sich letztendlich jede relevante Information im Marktpreis spiegelt, und damit wiederum kostenlos verfügbar ist.
- ³ Interessanterweise taucht auch dieser Aspekt bei Hayek auf wie ich einer Rezension des 6. Bandes der Deutschen Gesamtausgabe durch Günther Chaloupek entnehmen durfte, Chaloupek 2001.

Literatur

- Chaloupek, Günther (1998): Die Dauerhaftigkeit der „Zwischenform“: Hayeks Verdikt gegen den Wohlfahrtsstaat nach fünfzig Jahren. In: Franz Baltzarek (Hg.): Von der Theorie zur Wirtschaftspolitik – ein österreichischer Weg. Festschrift zum 65. Geburtstag von Erich W. Streissler. Stuttgart: Lucius & Lucius, S. 85.
- Chaloupek, Günther (2001): Rezension der Deutsche Hayek-Gesamtausgabe. Viktor Vanberg (Hrsg.), Friedrich A. von Hayek, Wirtschaft, Wissenschaft und Politik. Aufsätze zur Band A6 der „Gesammelten Schriften in deutscher Sprache“, Verlag Mohr Siebeck, Tübingen 2001. In: *Wirtschaft und Gesellschaft – WuG* 27 (4), S. 558-561.
- Chaloupek, Günther (2002): Börsenkapitalismus. Auswüchse, Fehlentwicklungen, Alternativen. [Wien]: Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.
- Editorial (2007): Vollbeschäftigung – was ist das? In: *Wirtschaft und Gesellschaft – WuG* 33 (3), S. 327. Online verfügbar unter <http://ideas.repec.org/a/clr/wugarc/y2007v33i3p327.html>.
- Stiglitz, Joseph E. (1991): The Invisible Hand and Modern Welfare Economics.

Eugene Fama, der Nicht-Begründer der Effizienzmarkthypothese

Helge Peukert

In diesem dogmenhistorisch orientierten Beitrag geht es um die Frage, inwiefern Eugene Fama als Begründer der Theorie effizienter Märkte gelten kann, die den Deregulierungen der Finanzmärkte seit den 1970er-Jahren als theoretische Legitimationsfolie diente. Auch Günter Chaloupek untersuchte in vielen Beiträgen zur Geschichte der ökonomischen Theoriebildung anhand eines genaueren Studiums der Originalquellen, was die Autoren wirklich sagten und welche wirtschaftspolitischen Implikationen sich aus ihren Aussagen ergeben. Der Verfasser dieses Beitrages hat ihn in den letzten rund zwei Jahrzehnten auch in dieser Hinsicht sehr schätzen gelernt, oft waren seine Beiträge interessanter als die der sich diesen Themen ausschließlich widmenden Professorenschaft. Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang auch seine analytische Schärfe, breiteste Sachkenntnis und Urteilsfähigkeit in allen möglichen Bereichen der Wirtschaftspolitik, so dass der Verfasser dieser Zeilen auch Wetten über aktuelle Entwicklungstrends, z. B. das Ausscheiden eines Landes aus dem Euroverbund in einer bestimmten Zeitspanne, verlor. In seinem kritischen Geiste ist der folgende Beitrag zu verstehen, der zeigen soll, dass die in Lehrbüchern, der Politik und anderswo vertretene These, Famas frühere Arbeiten hätten die Effizienzmarkthypothese (im folgenden EMH¹) begründet, nicht zutreffend ist.

Eugene Fama war in den 1960er-Jahren *Assistant Professor of Finance* an der Universität Chicago, an der u. a. der Marktliberale Merton Miller lehrte. Insofern würde es kaum verwundern, wenn Fama der Begründer der EMH wäre, wie in den Lehrbüchern behauptet. Aber bereits in der ersten Fußnote seines von vielen als bahnbrechend bezeichneten Artikels (1965, 34) wird auch Benoit Mandelbrot besonders erwähnt, mit dem er viele Gespräche führte und der auch sein Doktorvater war (Mandelbrot und Hudson 2004, 11). Es geht ihm um zwei Implikationen des Random Walk:² Preisveränderungen erfolgen unabhängig voneinander und die Preisveränderungen folgen einer bestimmten Wahrscheinlichkeitsverteilung. Zunächst weist er darauf hin, dass voneinander unabhängige Preisentwicklungen auch ohne Bezug auf realwirtschaftliche oder politisch relevante Ereignisse erfolgen können, „just the accumulation of many bits of

randomly generated noise, where by noise in this case we mean psychological and other factors peculiar to different individuals which determine the types of 'bets' they are willing to place on different companies" (1965, 36).

Fama ist sich des Problems voll bewusst, dass wohl ein ökonometrischer Beleg für den Random Walk, nicht aber für „intrinsic-value-random-walk markets“ (ebenda, 36) geliefert werden kann. Er meint, wie immer lakonisch, eine nicht-intrinsische Variante sei für Random Walk-Theoretiker „unappealing“ (ebenda, 36). Schließlich gebe es viele Menschen und Institutionen, die die Umstände rational einzupreisen scheinen, „who believe that individual securities have „intrinsic values“ which depend on economic and political factors that affect individual companies. The existence of intrinsic values is not inconsistent with the random-walk hypothesis“ (ebenda, 36). Es gibt also Menschen, die glauben, es gebe intrinsische Werte, die von ihm in skeptische Anführungszeichen gesetzt werden. Die starke und für effiziente Märkte eigentlich entscheidende These der Übereinstimmung der intrinsischen Werte und der Marktpreise findet sich ebenso wenig im langen Text wie der Begriff der EMH selbst!

Ganz im Gegenteil betont Fama, dass Abweichungen in einer unsicheren, sich dauernd wandelnden Welt durchaus möglich sind. „We stress, however, that actual market prices need not correspond to intrinsic values. In a world of uncertainty intrinsic values are not known exactly. Thus there can always be disagreement among individuals, and in this way actual prices and intrinsic values can differ. Henceforth uncertainty or disagreement concerning intrinsic values will come under the general heading of 'noise' in the market“ (ebenda, 36). Fama klingt hier deutlich weniger dogmatisch, als es die Lehrbuchvarianten der EMH erwarten ließen. Er gesteht zu, dass aktuelle und intrinsische Werte voneinander abweichen, dass es unterschiedliche heterogene Meinungen über intrinsische Werte gibt (was zu Spekulation führt?) und dass wir in einem allgemeinen Zustand der (Erwartungs)Unsicherheit leben, eine Bemerkung, der z. B. auch Keynes nachdrücklich zustimmte. Er fügt schließlich den in späteren Weiterführungen eine wesentliche Rolle spielenden Begriff und Gedanken von *noise* (Verzerrungen durch Störgeräusche) als relevantes Phänomen ein.

Die EMH-Variante Famas ist, wie sich noch weiter zeigen lässt, unter Berücksichtigung aller Kautelen letztlich schwer von einem Spekulationsparadigma zu unterscheiden, in dem soziale und psychologische Faktoren, Herdenverhalten, heterogene Erwartungen usw. eine hervorragende Rolle spielen und nicht zu erwarten ist, dass sich die Marktpreise in der Regel auf ihre Fundamentaldaten zubewegen (Schulmeister 2009). So behauptet auch Fama nicht, dass sich auf längere Frist die Marktwerte den intrinsischen annähern werden. Vielmehr weist er ausdrücklich darauf hin, dass sich intrinsische Werte wegen neuer Informationen oder Trends (!) permanent ändern. Zu ihnen zählt er „the success of a current research

and development project, a change in management, a tariff imposed on the industry's product by a foreign country, an increase in industrial production or any actual or anticipated change in a factor which is likely to affect the company's prospects" (ebenda, 36). Angesichts dieser breiten Palette an Einflussfaktoren dürfte kaum ein Tag vergehen, an dem sich nicht der intrinsische Wert von Unternehmen verändert. Das Konzept eines langfristigen Gleichgewichts dürfte mit diesen täglichen Änderungen kaum verträglich sein. Er bemerkt in einer Fußnote, es sei für die Zwecke seines Artikels irrelevant, ob man intrinsische Werte als ökonomische Gleichgewichtspreise verstünde, die aus einem dynamischen allgemeinen Gleichgewichtsmodell resultieren, oder ob „they just represent market conventions for evaluating the worth of a security by relating it to various factors which affect the earnings of a company“ (ebenda, 36, Fn. 3). Fama lässt hier einen rein konventionellen Ansatz zu, d. h. die Relativierung eines objektivistischen Ansatzes, für den völlig klar wäre, welche Informationen relevant sind und welche nicht.

Das hier nicht näher darzustellende frühe Bachelier-Modell des Random Walk stellt er so dar, dass dieser erfolge, sofern neue Informationen verarbeitet werden und/oder eventuelle *noise*-Phänomene keinem konsistenten Muster folgen. Er schließt *noise* demnach ausdrücklich nicht als preis(mit)bestimmenden Faktor aus (ebenda, 37)! Er hält die Annahme nichtkonsistenter Muster für sehr unwahrscheinlich und extrem. „There is no strong reason to expect that each individual's estimates of intrinsic values will be independent of the estimates made by others (i.e., noise may be generated in a dependent fashion). For example, certain individuals or institutions may be opinion leaders in the market. That is, their actions may induce people to change their opinion concerning the prospects of a given company“ (ebenda, 37). Fama nimmt hier Imitation und Herdenverhalten (*bandwagon*) vorweg, ohne zu behaupten, dass die Meinungsführer wahrscheinlich die Bestinformierten sind. Sich aufschaukelnde Nachahmungskaskaden finden sich üblicherweise im Arsenal des Spekulationsparadigmas und der Skeptiker der EMH. Fama geht an gleicher Stelle sogar konstruktivistisch explizit davon aus, dass die Generierung von Informationen trendabhängig ist, so dass auf gute Nachrichten eher weitere gute Nachrichten erwartet werden.

Trotz dieser möglichen Effekte kann es hinsichtlich einzelner Assets dennoch tendenziell zu Random Walks kommen, da „offsetting mechanisms“ existieren (ebenda, 37). Er geht davon aus, dass es verschiedene Gruppen von Investoren gibt, z. B. solche, die in der Vorhersage neuer Informationen besser sind und andere, die eine statistische Analyse des Preisverhaltens besser beherrschen. (Es ist nicht recht klar, wie man sich ohne den Glauben an Wahrsager/innen die Fähigkeit der *Voraussage* neuer Informationen vorzustellen hat). Auf jeden Fall würde der „noise

generating process“, angefeuert durch die Imitatoren, Bubbles hervorgerufen, wenn es nicht viele „sophisticated traders“ gäbe. Hier kommen die Chartisten, die auf wiederkehrende Muster setzen, ins Spiel, die die wiederkehrenden Prozesse erkennen können und sie durch ihr antizipatives Verhalten unterstützen. Auch wenn sie nur eine vage Ahnung vom realen intrinsischen Wert haben, über den sich selbst raffinierte Händler nicht immer sicher sein können, werden sie sehr (zu?) hoch bewertete Assets verkaufen. Interessant ist an diesen Ausführungen, dass die Bewegung auf den Fundamentalwert nichts Selbstverständliches ist, sondern von der zufälligen Mischung verschiedener Händlertypen abhängt.

Fama skizziert eine Menge möglicher Verläufe, die eintreten mögen oder nicht, z. B. lautet eine seiner Vermutungen, dass es bei großer Unsicherheit beim Eintreten neuer Informationen zu einer Unterbewertung kommen kann, schlaue Investoren dies bemerken und kaufen. Seine Überlegungen weisen auf nötige empirische Untersuchungen hin, da die eben erwähnten Käufe vielleicht auch unterbleiben. Die Antwort entzieht sich einer deduktiven Ableitung. Hier setzen die im Prinzip daher wenig originellen, gleich vorzustellenden, naheliegenden Relativierungen an.

Eine allgemeine Ambivalenz der Fama'schen Ausführungen (zwischen Chicagoansatz und Mandelbrot) zeigt sich insbesondere an der Stelle, an der man erwartete, dass er einen natürlichen *drift* auf die Fundamentalwerte behauptet. Stattdessen bemerkt er jedoch, dass die unmittelbare Anpassung folgendes bewirkt: „First, actual prices will initially overadjust to the new intrinsic values as often as they will underadjust. Second, the lag in the complete adjustment of actual prices to successive new intrinsic values will itself be an independent random variable, sometimes preceding the new information which is the basis of change (i.e., when the information is anticipated by the market before it actually appears) and sometimes following“ (ebenda, 39). Alles, was sich mit Gewissheit sagen lässt ist demnach nur, „that the stock market *may* conform to the independence assumption of the random walk model even though the processes generating noise and new information are themselves dependent“ (ebenda, 39). Es kann so sein, muss es aber nicht. Er erkennt ohne Frage das Überschießen (*overshooting*) nach oben und unten an, ohne an dieser Stelle hierfür zeitliche oder intensitätsmäßige Minima oder Maxima anzugeben.

Fama stellt ferner heraus, dass Menschen, die konsistent das Erscheinen neuer Informationen besser voraussagen und deren Effekte auf die intrinsischen Werte einschätzen können, besser fahren als Kaufen-und-Halten-Strategen. Er stellt dann aber fest, dass es sehr schwer sei, dauerhaft zutreffende Vermutungen anzustellen, der durchschnittliche Investor sollte Risikostreuung betreiben. Seine spätere empirische Analyse des Erfolgs von aktiven Fonds zeigt, dass es kaum welche gibt, die dauerhaft den Markt schlagen. Generell lässt sich bis zu diesem Abschnitt sagen,

dass Fama zwischen aktivem und passivem Anlegen, zwischen effizienten und nicht die Fundamentaldaten widerspiegelnden Marktpreisen, hin und her schwankt.

Er kommt nun zur zweiten anfänglich gestellten Frage, der Verteilung der Preisänderungen. Man sollte erwarten, dass Fama als Begründer der EMH der Gausschen Wahrscheinlichkeitsverteilung das Wort redet. Er stellt aber zunächst fest, dass „(a)ll the hypothesis concerning the distribution says, however, is that the price changes conform to *some* probability distribution. In the general theory of random walks the form or shape of the distribution need not be specified“ (ebenda, 41). Vor allem in diesem Punkt als gelehriger Schüler Mandelbrots stellt er unter Einbezug einer ganzen Reihe weiterer empirischer Ergebnisse fest, dass es (nicht nur) an den Aktienmärkten neben zu vielen Wertschwankungen um die Mitte zu viele Werte an den äußeren Enden (*fat tails*) mit mehr als ± 10 -prozentigen Preisveränderungen gibt, was der Gausschen Normalverteilung eindeutig widerspricht. Er meint überaus überraschend, die übliche Verteilung entspreche Mandelbrots stabiler Pareto-Verteilung³ mit infiniten Varianz, die er formal beschreibt und feststellt, „if the variances of distributions of price changes behave as if they are infinite, many common statistical tools which are based on the assumption of a finite variance either will not work or may give very misleading answers“ (ebenda, 44)!

Dieses Verdikt trifft auch fast alle in der Finanzmathematik angewandten Theoriebausteine wie das Black-Scholes-Modell zur Berechnung von Optionspreisen oder Risikobewertungsmodelle wie das von Basel II u. a. empfohlene *Value-at-Risk* (VaR). Sie setzen nämlich eine (Log)Normalverteilung von Assetpreisen voraus, d. h. mit einer Wahrscheinlichkeit von 95% (98%) nimmt die normalverteilte Variable wie erwähnt einen Wert innerhalb des 1,96-fachen (dreifachen) der Standardabweichung um ihren Mittelwert an (Hull 2006, 346ff.). Natürlich gilt dies immer *ceteris paribus*, d. h. keine wesentlichen Umweltveränderungen vorausgesetzt. Genauer gesagt misst VaR den zu erwartenden Verlust, der mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit in einem bestimmten Zeitintervall zu erwarten ist. Wenn die Wahrscheinlichkeit 5% und der Zeithorizont einen Tag betragen, so besagt ein VaR von einer Million Euro, dass der tägliche auf der Basis des Tageswertes der Assets lautende Verlust mit einer Wahrscheinlichkeit von (nur?) 5% über diesem Betrag liegt.

Ein wesentliches Problem der Methode besteht neben Famas grundsätzlichen Zweifeln zudem darin, dass man, je nachdem, welche der Bestimmungen zum VaR man anwendet (historische Simulation, Varianz-Kovarianz oder Monte Carlo-Simulation), sehr weit auseinanderliegende Ergebnisse erhält, was einen großen Gestaltungsspielraum für manipulative *downward biases* bietet. „Depending on the selection of time horizon, data base, and correlation assumptions across instrument/asset classes,

the same model may produce widely divergent VaR views for the same portfolio and, therefore, different capital requirements“ (Beder 1995). Auch wirken Risikomodelle reflexiv, was in ihnen analytisch selbst nicht eingeholt werden kann, da das Vertrauen in die Berechenbarkeit der Risiken die Risikobereitschaft erhöht.

Henry Kaufman, der über Jahrzehnte sehr erfolgreich bei Vorhersagen zur Finanzmarktentwicklung war, unterstreicht, dass sich die Strukturen der Finanzmärkte tatsächlich ständig ändern (siehe seine Beispiele in 2000, Kapitel 9). Risikoeinschätzung „is not simply a matter of applying formulas in a logical and systematic way; it requires experience, intuition, and good judgment“ (ebenda, 144). Viele Modelle übersehen strukturelle Veränderungen, überschätzen die reale Komplexität der Interdependenzen und wiegen sich dank schöner Modelle in falscher Sicherheit (ebenda, 153). Es komme immer auf einzigartige historische Konstellationen an, bei deren Erfassen es um eine umfassende Gesamtschau geht, bei der die Beschäftigungssituation, die Gewinnsituation der Unternehmen, Psychologie, die Fiskalsituation und -politik, die Geldpolitik, die Kreditkonstellationen, neue Handelstechniken auf den Finanzmärkten und vieles mehr zu beachten sei. So habe sich z. B. die Beeinflussbarkeit der langfristigen Zinsen durch die Zinspolitik am Geldmarkt nach Auftauchen neuer Akteure wesentlich verändert (ebenda, 154-155). Auch zeige sich, dass die „liberalization of financial markets appeared ... to give credit a more pivotal role than money“ (ebenda, 193).

Zusammengefasst lässt sich feststellen: Die in Lehrbüchern oft vorgestellte theoretische Vorreiterrolle Famas für die Entwicklung der EMH lässt sich eindeutig nicht halten. Es überrascht, dass der vermeintliche Begründer der EMH mit der Paretianischen Mandelbrot-Verteilung sich genau auf die Seite derjenigen stellt, die üblicherweise als Kritiker des Mainstream und der EMH gelten, von Mandelbrot selbst bis hin zu Taleb (2008). Der Hauptteil des langen Famaschen Artikels besteht paradoxerweise in einem empirischen Test und positivem Nachweis der Verteilungsannahme Mandelbrots! Sein eindeutiges Ergebnis besagt, dass die Mandelbrotverteilung besser mit den Daten übereinstimmt als die Gaussche Normalverteilung. „The results were quite striking. The empirical distribution for *each* stock contained more relative frequency in its central bell than would be expected under a normality hypothesis. More important, however, in *every* case the extreme tails of the distribution contained more relative frequency than would be expected under the Gaussian hypothesis“ (1965, 90).

Fama diskutiert auch die Konsequenzen der Mandelbrotverteilung. In einem Gausschen Markt wirken sich einzelne individuelle Preisänderungen kaum auf die Summe aus. Anders verhält es sich nach Mandelbrot: Der Gesamtwert (z. B. der Return einer Aktie oder eines Aktienbündels) kann hier von ein paar wenigen, sehr starken Preisveränderungen be-

stimmt werden, „the price of a security will often tend to jump up or down by very large amounts during very short time periods“ (ebenda, 94). Dies kann mit sehr starken Schwankungen des intrinsischen Wertes zusammenhängen, „a situation quite consistent with a dynamic economy in a world of uncertainty“ (ebenda, 94). Dies muss aber nicht der Fall sein, er erwähnt einmal mehr das Überschießen. Durch die Abwesenheit einer finiten Varianz weisen Mandelbrotverteilungen selbst bei einer sehr großen Anzahl extrem erratische Verhaltensweisen auf, die man auch durch die Erhöhung des Samples rechnerisch nicht besser in den Griff bekommen kann.

Fama folgert, dass daher Varianz und Standardabweichungen *keine* sinnvollen Maße sind. In diesem Sinne kritisiert er Markowitz' Bestimmung effizienter Portfolios, der auf einen maximalen Return bei gegebener Varianz abzielt. Insgesamt überrascht Famas Artikel doch sehr, da er keinerlei Anhaltspunkte für eine unproblematische Effizienzhypothese bietet und davon ausgeht, dass erratische Preisschwankungen üblich sind, was Konsequenzen für die Annahme problemloser, spontaner Selbstorganisation und -regulierung von Märkten hat.

Auch Günter Chaloupek glaubt nicht an das wundersame Wirken nicht institutionell-juridisch eingebetteter, nach klaren Spielregeln regulierter Märkte und sieht daher u. a. die Notwendigkeit einer aktiven Sozialpolitik begründet, die auch seinem Schaffen in der Arbeiterkammer Wien Sinn verlieh. Am Beispiel Famas konnte gezeigt werden, dass der vermeintliche Begründer der Effizienzmarkthypothese keinen Anlass gab, an eine unsichtbare Hand der (Finanz)Märkte zu glauben und seine diesbezügliche Indienstnahme sich bestenfalls als ideologisch funktional für eine finanzoligarchische Vertretung von Spezialinteressen deuten lässt, deren Durchsetzung in den letzten Jahren wesentlich mit zur Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise führte.

Anmerkungen

- ¹ Mit Spremann und Gantenbein lässt sich die EMH vorab unter Vernachlässigung ihrer unterschiedlichen Varianten grundsätzlich folgendermaßen beschreiben: „Wenn es eine wirklich neue Information gibt, die für die Kursbildung Bedeutung hat, werden jene Finanzinvestoren, die sie erhalten, sie *sofort* ausnutzen. Sie werden sich äußerst beeilen. Da die Transaktionskosten gering sind und man an den Börsen sehr große Positionen auf- oder abbauen kann, werden die frisch Informierten sofort [entsprechende] Transaktionen ... eingeben. Die Folge sind unmittelbare Kursbewegungen bis exakt zu jenem Niveau, das der neuen Information entspricht sowie allem, was aus der neuen Information erschlossen werden kann. Folglich entsprechen die Kurse von Wertpapieren ohne (bedeutende) zeitliche Verzögerung stets jenem Niveau, das der irgendwo bei einem frisch Informierten verfügbaren Information entspricht“ (2005, 65). Sollte diese Beschreibung zutreffen, wäre es am sinnvollsten, den spontanen Marktkräften möglichst wenig in den Weg zu legen.

- ² Die Random Walk-Hypothese bezieht sich auf die Entwicklung von z. B. Aktienkursen im Zeitverlauf. Auf effizienten Märkten folgen die Kurse einem Zufallspfad, da alle relevanten Informationen eingepreist sind und der zukünftige Kurs nur von neuen, ex ante nicht vorhersehbaren Tatsachen und Ereignissen beeinflusst werden kann.
- ³ Gemeint ist hier Paretos Power Law der Verteilung. Unter Power Laws versteht man im Unterschied zur Gaussverteilung, bei der die Wahrscheinlichkeiten von Extremereignissen schnell abnehmen, skaleninvariante Verteilungen. Wenn z. B. das Verhältnis der Menschen mit 1 Million Vermögen 1:62,5 beträgt und das Verhältnis um den Faktor 4 bei einer Verdoppelung zunimmt, so ergibt sich für Vermögen über 2 Millionen ein Verhältnis von 1:250, für 4 Millionen 1:1000 usw. (zur ökonomisch-praktischen Bedeutung siehe verständlich Taleb 2008, Kapitel 15).

Literatur

- Beder, T. S. „VAR: Seductive but dangerous“. *Financial Analyst's Journal*, 51 (1995), 12-24.
- Fama, E. F. „The behavior of stock market prices“. *Journal of Business*, 38 (1965), 34-105.
- Hull, J. C. *Optionen, Futures und andere Derivate*. München: Pearson, 2006.
- Kaufman, H. *On money and markets*. New York: Collins Business, 2000.
- Mandelbrot, B. und Hudson, R. L. *The (mis)behavior of markets*. New York: Basic Books, 2004.
- Schulmeister, S. Asset price fluctuations, financial crisis and stabilizing effects of a general transactions tax. 2009 (http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?typeid=8&display_mode=2&fid=23923&id=36441).
- Spremann, A. und Gantenbein, P. *Kapitalmärkte*. Stuttgart: Lucius und Lucius, 2005.
- Taleb, N. N. *Der schwarze Schwan*. München: Hanser, 2008.

Wandlungen des Kapitalismus

Manfred Prisching

Günther Chaloupek hat uns zahlreiche Belege seiner Liebe zur Ideengeschichte zukommen lassen, und einen seiner Aufsätze¹ beginnt er mit einem Verweis auf Werner Sombarts Vortrag bei der Jahrestagung des Vereins für Sozialpolitik 1928 in Zürich. Das Thema der Tagung und des Vortrags war: „Wandlungen des Kapitalismus“.² Diesen Titel eigne ich mir an, um nicht nur an die seinerzeitigen Vorstellungen der Sozialwissenschaftler³ am Beginn des Jahrhunderts über die weitere Entwicklung des „Spätkapitalismus“ zu erinnern, sondern auch über die tatsächlichen weiteren Wandlungen dieses Systems (und seiner Deutungen) zu reflektieren. Chaloupek hat schon Recht, wenn er, sich selbst zurücknehmend, zugibt, dass man hinterdrein leicht alles besser wissen kann, und seine Vorhaltung ist umso bedenkenswerter, als die Bilanzen der Sozialwissenschaftler sogar bei der Analyse der unmittelbaren wirtschaftlichen Gegenwart nicht sonderlich imponierend ausfallen. Dennoch schließe ich mich dem Bemühen Günther Chaloupeks an, zumindest einige Konturen der langfristigen Systementwicklung zu rekonstruieren.

Der anarchische Kapitalismus

Es ist im Grunde gleichgültig, ob man von der „Industriegesellschaft“, der „Marktgemeinschaft“ oder der „kapitalistischen Gesellschaft“ spricht, auch wenn die Terminologie immer wieder zu heftigen Auseinandersetzungen geführt hat – gemeint ist jedenfalls jenes Modell, welches sich in der westlichen Welt, ausgehend von Großbritannien, im 19. Jahrhundert entfaltet und in der Folge die Welt revolutioniert hat.⁴ Karl Marx hat in seiner berühmten Passage im „Kommunistischen Manifest“ die durchdringende Leistungsfähigkeit dieses Modells⁵ auf unüberbietbare Weise beschrieben, und mit Max Weber und Werner Sombart hat der Kapitalismus-Begriff in die breitere sozialwissenschaftliche Literatur Eingang gefunden. Aber schon in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts hatten die Sozialwissenschaftler erkannt, dass ein grundlegend neues gesellschaftliches Gefüge im Entstehen war, das von der traditionellen Gesellschaft kaum einen Stein auf dem anderen lassen würde,⁶ und sie versuchten zu enträtseln,

was denn da „draußen“, in der Gesellschaft, im Großen los sei, welche langfristigen Tendenzen sich abzeichneten und wie die zukünftige Gesellschaft aussehen könnte.

Die industrielle Revolution schuf Elend und Reichtum. In der frühen Phase des Kapitalismus fand die Verteilung der gesellschaftlichen Güter nicht viel anders statt als in traditionellen Gesellschaften; in diesen haben die säkularen und religiösen herrschenden Klassen abgeschöpft, was immer über das Existenzminimum der Massen hinaus erzeugt worden ist. War es eine einfache Gesellschaft, reichte es nur für die kleinen Schlösser und Burgen der Landadeligen und Bischöfe, war es eine wirtschaftlich florierende Gesellschaft, konnten auch die protzigen Schlösser der Medici in Florenz gebaut werden. In einer sich industrialisierenden Gesellschaft pflegt die Verteilung, gemäß der Kuznets-Kurve, generell ungleicher zu werden, und die Robber Barons schöpften in dieser Phase (nicht nur in den USA) ab, was abzuschöpfen war, so wie dies heute in der Sowjetunion und in China, in Mexiko und Brasilien geschieht. Aber die Logik des Prozesses drängte die arbeitende Klasse, trotz einzelner Unmenschlichkeiten, nicht in die befürchtete Massenverelendung. Schon gegen Ende des 19. Jahrhunderts war klar, dass die einfachen Revolutionsprognosen zu revidieren wären. Der Kapitalismus erwies sich als anpassungsfähig (und der größere Teil der Arbeiterklasse hatte bald mehr zu verlieren als seine Ketten). Dennoch war man in der sozialistischen Bewegung überzeugt, dass dieses System langsam, wenn auch eher auf eine bürokratisch-technokratische als auf eine revolutionäre Weise,⁷ in eine sozialistische Gesellschaft „hinüberwachsen“ würde. Deshalb fühlte man sich berechtigt, auch im chronologischen Sinne vom „Spätkapitalismus“ zu sprechen – von der letzten Phase des „reifen“ kapitalistischen Systems.⁸

Der erste Spätkapitalismus

Werner Sombart war es, der in seinem monumentalen Werk über den modernen Kapitalismus drei Phasen der Entwicklung unterschieden hat: einen merkantilistischen Frühkapitalismus, dessen Entstehen er schon in der frühen Neuzeit ansiedelt; einen liberalen Hochkapitalismus ab dem Beginn des 19. Jahrhunderts; und einen monopolistischen Spätkapitalismus, der mit dem Ende des 19. Jahrhunderts eingesetzt habe.⁹ Der Begriff „Spätkapitalismus“ suggeriert, im Einklang mit Aufstiegs- und Niedergangsmodellen von Zivilisationen, ein allmähliches Erlahmen des Systems, und so war es von Sombart auch gemeint. Die dynamische Kraft des Systems ist seines Erachtens durch mehrere Entwicklungen gefährdet: eine zunehmend geringere Steigerung der Produktivität, ein Absinken der Gewinnrate, einen Niedergang der Kapitalakkumulation, die Monopolisie-

rung von Produktion und Märkten, eine Abnahme des Konkurrenzgeistes, das Bestreben nach Organisation und Sicherheit, eine Verstärkung des Systems regelnder Eingriffe.

Max Webers Sorge galt weniger den unmittelbaren ökonomischen Prozessen, sondern dem Kapitalismus als „Schicksalsmacht“. Er hat einen Prozess der Rationalisierung, Technisierung, Formalisierung und Automatisierung sich durchsetzen sehen, und seine Sorge war es, wie das Schicksal und die Freiheit des einzelnen Menschen in dieser großen „Maschinerie“ beschaffen sein würden.¹⁰ Für Joseph Schumpeter war diese Frage ebenfalls zentral, weil er die in der Nationalökonomie vorherrschende Beschreibung einer statischen Gesellschaft als wenig relevant erachtete, wo doch die Besonderheit dieses Systems seines Erachtens in seiner dynamischen Eigenschaft, dem häufig zitierten „Prozess der schöpferischen Zerstörung“, zu finden sei¹¹ – was später auch Friedrich von Hayek betonen sollte.¹² Die dynamische Kraft verortete Schumpeter in der Unternehmerschaft, im „entrepreneurial spirit“. ¹³ Aber auch Schumpeter spekulierte, so wie die anderen Zeitgenossen, über ein Erlahmen technisch-innovativer und unternehmerischer Impulse. Chaloupek hat in Sombarts Texten dessen Vorstellung vom technischen Fortschritt herausgearbeitet, die zu der „Lähmungsthese“ geführt haben muss: Sombart habe angenommen, dass die Güter zur Befriedigung menschlicher Bedürfnisse mehr oder weniger unveränderbar sein, dass es technischen Fortschritt wohl bei den Produktionstechniken geben könne, dass aber der gesamte Entwicklungsprozess eher graduell, verbessernd, vervollkommnend sei – anstelle einer grundlegenden Neugestaltung von ganzen Produktionsprozessen durch Erfindungen und Entwicklungen und anstelle des Entstehens (oder der Weckung) neuer Bedürfniswelten.¹⁴

Die Übergangsperiode

Die Diskussionen wurden zur Jahrhundertwende und in der Zwischenkriegszeit geführt. Noch zur Jahrhundertwende hatte man sich, zumindest im Habsburgerreich, in einer Umgebung gewöhnt, in der sich eigentlich nichts ändern könnte, in einer „Welt der Sicherheit“ – was vermutlich für die „Bettgeher“ in Wien und die böhmischen Dienstmädchen nicht zugefallen hat. Und doch schien die Sicherheit auch in bürgerlichen Kreisen bereits zu zerbröckeln, wie viele Schriftsteller – Schnitzler, Hofmannsthal, Broch – vor und nach dem Ersten Weltkrieg empfindsam dokumentierten und wie es vor allem Friedrich Nietzsche kraftvoll formulierte: Zeitalter des Nihilismus. Gott ist tot. Nichts gilt mehr.¹⁵

In der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg versuchte man, sich erst einmal mit den neuen Verhältnissen zurechtzufinden. Aber die unmittelbare

Erfahrung der Menschen war, dass alles – wirtschaftlich, politisch, kulturell – nicht mehr funktionierte. *Diese* Form des Kapitalismus und *diese* Form der Demokratie schienen identisch mit Unsicherheit, Verarmung, Gefährdung, Aussichtslosigkeit, Gewalt. Die Sozialisten wollten sich mit diesem System ohnehin nicht mehr einlassen, da sie binnen weniger Jahre den Übergang zu einem neuen System erwarteten. Monarchisten betrauernten die Fehlentwicklung. Die Mittelschicht sackte ab. Auf den Straßen lieferten sich paramilitärische Verbände ihre Schlachten. Im Parlament blockierten einander die politischen Kräfte. Und dann noch die große Wirtschaftskrise. Es wurde alles als Desaster erlebt, als allseitiger Zerfall. Alles strebte in verschiedene Richtungen, alles war Erosion. Konzeptlos waren auch die Bolschewisten, einschließlich der theoretischen Marx-Fraktion: Sie mussten darüber nachdenken, wie man in der Praxis eine Planwirtschaft gestaltet, und die Wirtschaftsrechnungsdebatte rückte manche Illusionen zurecht. John Maynard Keynes lieferte mit seinem Jahrhundertwerk Analyse und Therapie, aber im Jahr 1936 war bereits alles zu spät.¹⁶

Angesichts der zentrifugalen Kräfte war es nur plausibel, Abhilfe zu suchen in einer starken Führung, die alles Auseinanderstrebende mit starker Hand bündeln und vereinen sollte – die „romantische“ Antwort auf die alltägliche Erfahrung. Endlich wieder Ordnung und Frieden herstellen, Gemeinschaft bilden, endlich wieder Halt gewinnen, endlich wieder Zukunftsweisung. So kamen Hitler und Stalin, und es sollte weder Ordnung noch Frieden noch Gemeinschaft werden.

Der Wohlfahrtskapitalismus

Nach dem Zweiten Weltkrieg war die Erde zweigeteilt, die Vertreter der beiden Systeme diskutierten nicht mehr ernsthaft über die Superiorität des einen oder des anderen Mechanismus, sie konsolidierten sich in ihren Revieren, getrennt durch Stacheldraht, paralysiert durch die Möglichkeit zur atomaren Vernichtung. Die kurze ordnungspolitische Diskussion auf der westlichen Seite führte in der Nachkriegszeit zur „sozialen Marktwirtschaft“, zum „European Social Model“, zum „Wohlfahrtskapitalismus“.¹⁷ Zwar hatten die Nachkriegstheoretiker der sozialen Marktwirtschaft eigentlich ein etwas anderes System im Sinne gehabt als das, was mittels moderner Sozialpolitik realisiert wurde, ein etwas traditionelleres, kleinbürgerliches, agrarisches System; aber das interessierte im Grunde niemanden, solange man sich eine Art von „drittem Weg“ vorstellen und – wider Erwarten – binnen weniger Jahre ein „Wirtschaftswunder“ genießen konnte.

Die Erinnerung an die Österreichische Schule,¹⁸ insbesondere auch an die Generation von Ludwig von Mises und Friedrich von Hayek, ver-

glimmte am Rande des ökonomischen Diskurses; ihre Anhänger fand sie eher in den USA. Hayek sollte ja auch in den Folgejahren, die in Europa keynesianisch und wohlfahrtsstaatlich geprägt waren, unermüdlich für ein relativ „reines“ Modell der Marktwirtschaft eintreten (obwohl die „Austrians“ selbst ihn als Etatisten betrachteten und sich lieber an Mises hielten) und gegen einen freiheitsbedrohenden Wohlfahrtsstaat argumentieren,¹⁹ aber das wurde in Österreich nicht einmal wahrgenommen, jedenfalls nicht, bevor Hayek 1974 den Wirtschafts-Nobelpreis bekam (und im Grunde auch danach nicht).

Im Vordergrund des langsam wieder zukunftsgevisster werdenden Zeitgeistes standen andere Theorien. So etwa die *Modernisierungstheorie*: Für sie bot der europäische Industrialisierungsprozess das Muster für jene wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Prozesse, denen auch die weniger entwickelten Länder würden folgen müssen. (Die Reichweite der Theorie ist umstritten, heute allerdings würde man eher vom kapitalistischen „Weltsystem“ oder von den „multiple modernities“ sprechen.) Dazu passten auch *Technokratietheorien*, denen zufolge die Komplexität der in der modernen Gesellschaft zu treffenden Entscheidungen so anwachsen werde, dass einer demokratischen Ordnung ihre Substanz entzogen würde – weil die Wählerschaft einfach nicht mehr in der Lage sein werde, das zu verstehen, worüber abzustimmen ihr angesonnen wird. (Auch diese Frage ist offen, wenn man nicht einfach entschieden auf die demokratische Fiktion setzt und das Problem der Wählerkompetenz ignoriert.) Für das westliche System machte die Theorie des *Managerkapitalismus* Furore: Im modernen Wirtschaftsleben würden die Eigentümer-Unternehmer von den Managern abgelöst. (Diese Vermutung ist weitgehend bestätigt worden. Allerdings hat man in den letzten zwei Jahrzehnten neue Methoden zu finden geglaubt, das Managerinteresse mit dem Eigentümerinteresse kompatibel zu machen – und ist dabei glanzvoll gescheitert, weil man die Manipulationsmöglichkeiten entsprechender Indikatoren, an welche Prämien, Boni und andere Erträge für Manager geknüpft waren, gravierend unterschätzt hat.) Die *Konvergenztheorien* schließlich glaubten einen Annäherungsprozess zwischen dem westlichen Kapitalismus und der östlichen Planwirtschaft beobachten zu können; der Erstere werde durch staatliche Regulierungsmechanismen angereichert, die Letztere werde sich zunehmend marktförmiger Mechanismen bedienen müssen. (Das war wohl eine falsche Prognose, aber die derart rasch sich vollziehende Implosion des Bolschewismus hat niemand vorausgesehen, selbst die CIA nicht.) Manche Theorien bezweifelten die Anwendbarkeit des Kapitalismus-Begriffs auf eine Gesellschaft, die man zunehmend als *Dienstleistungsgesellschaft* (die Arbeitswertlehre wird unplausibel) oder *Mittelschichtgesellschaft* (ohne Klassenkampf kein Kapitalismus) apostrophierte.

Der zweite Spätkapitalismus

In den sechziger Jahren fegte die Welle eines „verspäteten Marxismus“ durch die westliche Sozialwissenschaft: Ernest Mandel wurde gelesen, der sich als Vertreter einer orthodoxen marxistischen Kapitalismuskritik sah; Paul A. Baran und Paul Sweezy, die einen modernen Monopolkapitalismus beschrieben, in dem der Wettbewerb erlahmen müsse; oder die Stamokap-Theoretiker mit ihrem imperialistisch-staatsmonopolistischen Modell.²⁰ Es war eine heftige, aber kurze Welle. Immerhin dachte man über die Sozialisierung von Gewinnen und die Privatisierung von Verlusten nach, über privaten Reichtum und öffentliche Armut – ein nicht ganz unaktuelles Thema.

Zur gleichen Zeit, in den sechziger und siebziger Jahren, wurde der Begriff des Spätkapitalismus von der Frankfurter Schule und in der Folge auch von anderen Kapitalismuskritikern aufgegriffen, freilich mit einer anderen Analyse als seinerzeit bei Werner Sombart. Günther Chaloupek ist den Varianten dieser Gesellschaftsbeschreibung nachgegangen:²¹ Theodor W. Adorno betonte den nach wie „kapitalistischen“ Charakter der Gegenwartsgesellschaft, obwohl er manche Kategorien der Marxschen Theorie, wie etwa die Arbeitswertlehre, als nicht mehr anwendbar erachtete, und eine wesentlich komplexere Theorie entwickelten Jürgen Habermas in seinem Buch über „Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus“ und Claus Offe in seinen „Strukturproblemen des kapitalistischen Staates“.²²

In ihrer Perspektive verschiebt sich das Grundproblem: Wirtschaftskrisen werden durch Staatsintervention beherrschbar, die Wirtschaftspolitik hat Gestaltungsspielräume. Aber die Staatsinterventionen lösen zugleich die kulturelle Grundlage, auf welcher der kapitalistische Staat beruht, auf. Die *Legitimationskrise* stellt die Grenze des Systems dar, eine Krise in den Köpfen. Eine partielle Dekommodifizierung der Ware Arbeitskraft durch steigende Qualifizierung, die Erosion der Glaubwürdigkeit des marktförmigen Äquivalententausches, Schwierigkeiten mit der „Ersatzprogrammatrik“ des Sozialstaates, Zerbröckeln der Leistungsideologie, des staatsbürgerlichen und des familial-beruflichen Privatismus – alles das fügt sich zu einer Krise, die letzten Endes nicht beherrscht werden kann.²³ Das alles ähnelt letzten Endes eher dem Schumpeterschen Untergangsszenarium – oder gar Kulturkrisentheorien.²⁴ Chaloupek führt die Neuinterpretation auf Habermas' „kommunikative Wende“ zurück.

Dass auch nach den Erschütterungen der siebziger Jahre von einer grundlegenden Legitimationskrise der fortgeschrittenen kapitalistischen Demokratien keine Rede sein konnte, erklärte Habermas in einem Vortrag 1982 damit, dass eine allgemeine „Erschöpfung utopischer Energien“ eingetreten sei.²⁵ Auch wenn das richtig sein mag, so verschiebt sich damit

der Erklärungsbedarf bloß – warum diese „Entutopisierung“? Jedenfalls lassen sich auch in den drei Jahrzehnten, die seitdem vergangen sind, keine systemischen Legitimationsnöte erkennen, die das marktwirtschaftliche Modell grundsätzlich diskreditiert hätten. Ganz im Gegenteil: Das Modell verbreitet sich weltweit, weil die Bilder seines Erfolges bei der Schaffung von Einkommen und Vermögen bis in die letzten Winkel einer medial globalisierten Welt vorgedrungen sind, und daran ändern auch Occupy-Gruppierungen nichts. Ob es sich dabei letzten Endes tatsächlich um einen „freundlichen Kapitalismus“ handelt, der die Menschen nachhaltig damit zufriedenstellen kann, Leben und Identität auf den weiteren Ausbau von Shopping-Malls zu gründen, lässt sich wohl noch nicht entscheiden.

Das europäische Fenster

Der Wohlfahrtskapitalismus ist in den westeuropäischen Ländern in den letzten Jahrzehnten so sehr als Selbstverständlichkeit begriffen worden, dass die Frage, was die Bedingungen seiner Genese, noch viel eher aber die Voraussetzungen seines Bestandes waren, allzu sehr aus dem Blick geraten sind. Einige diese Bedingungen sind die folgenden.

Erstens: der oft genannte *Systemwettbewerb*. Unmittelbar nach dem Krieg war keineswegs sicher, wie sich – auch in den westlichen Ländern – die Menschen politisch entscheiden würden, nach all den Erfahrungen der Jahrzehnte zuvor. Da lag es nahe, die Härten eines reinen Marktsystems abzupolstern: durch die Akzeptanz von Gewerkschaften als Verhandlungspartnern, durch ein System von arbeits- und sozialrechtlichen Maßnahmen, durch eine pragmatische, Schritt für Schritt ausgebaute Politik zugunsten der Masse der Bevölkerung. Diese Wirtschaftspolitik setzte die Akzeptanz eines keynesianischen Modells voraus, und die westlichen Regierungen haben es im wesentlichen von der Nachkriegszeit bis in die siebziger Jahre angewendet – nicht immer auf die kompetenteste, aber auf eine ausreichende Weise.

Zweitens: die *historische Belastung*. Die Konstellation aus Wohlfahrtskapitalismus und Demokratie beruhte auf kulturellen Voraussetzungen, die nicht zuletzt durch die Erfahrungen des Totalitarismus verstärkt wurden. Scharfe ideologische Polarisierungen blieben aus, weil man mit hass-erfüllten Weltanschauungen schlechte Erfahrungen gemacht hatte. Von großen gesamtgesellschaftlichen Visionen wollte man auf absehbare Zeit nichts hören. Für eine (mehr oder minder entwickelte) Demokratie war man dankbar. Die Ruinenlandschaft der Nachkriegszeit lenkte die Bestrebungen auf handfeste materielle Ziele, und als die Besserungserwartungen rasch übertroffen wurden, freute man sich über die (damals noch recht bescheidene) „Konsumgesellschaft“. Der Schatten von Katastrophe und

Schuld im Hintergrund – das schuf jene Zurückhaltung, die sich in solider, nüchterner Arbeit ausdrückte.

Drittens: die *Sonderstellung Europas* (und seiner „Ableger“). Der europäische Wiederaufbau ging gut vonstatten, weil man an kulturelle Grundlagen anknüpfen konnte, aber auch, weil Europa eine einzigartige Position einnahm. Die Früchte des Produktivitätsfortschritts konnten verteilt werden, ohne dass man Konkurrenz aus den Entwicklungsländern befürchten musste. Produkte konnten zu „angemessenen“ Preisen verkauft werden, ohne die rasche Unterbietung aus einem Dritte-Welt-Land befürchten zu müssen. Erst in den Siebzigern begannen die Schwierigkeiten mit der Textilindustrie und den „alten Industriegebieten“.

Viertens: eine *fragmentierte* Welt. Angesichts von Barrieren zwischen den Ländern, hohen Transportkosten und schwierigen Kommunikationsbedingungen mussten sich Unternehmen mit nationalstaatlichen Widerständen oder Belastungen arrangieren, ohne einfach mit der Exit-Option, der Abwanderung in billigere oder entgegenkommendere Länder, drohen zu können. Dieser „Residenzdruck“ ist geschwunden, viele Gründe drängen zur Abwanderung. Je mobiler ein Produktionsfaktor ist, desto mächtiger ist er.

Diese Bedingungen bestehen nicht mehr: durch den Zusammenbruch planwirtschaftlicher Systeme, die keine „bedrohlich-attraktive“ Alternative zur marktwirtschaftlichen Ordnung mehr darstellen, wie dies in den Nachkriegsjahren denkbar schien; durch den Wandel des Selbstverständnisses wirtschaftspolitischer Konzeptionen von keynesianischen zu neoliberalen Modellen; durch jenen Generationswechsel, der das Erleben von Totalitarismus und Nachkriegszeit – und damit Besonnenheit und Kompromissfähigkeit – dahinschwinden lässt; durch eine globalisierte Wirtschaft, in der praktisch alle allgemein-wirtschaftlichen Produktionen und Dienstleistungen unter dem Konkurrenzdruck von Billiglohnländern stehen. Insbesondere die Globalisierung schafft neue Spielregeln, manchmal durchaus auch zum Besseren, etwa bei der Beseitigung nationaler Monopole, aber sie schränkt die Manövrierfähigkeit nationalstaatlicher Politik ein. In der Epoche der globalen Interdependenz sind zudem die Systeme auch dann, wenn sie einander nicht freundlich gesinnt sind, so voneinander abhängig, dass sich auch ein Land wie China über eine westliche Wirtschaftskrise nicht freuen und sie nicht als erwünschtes Signal eines kapitalistischen Zusammenbruchs begrüßen kann, sondern Sorge haben muss, dass die eigene Wirtschaft gravierenden Schaden erleidet. Aber offensichtlich ist die Epoche einer nationalen Wirtschaftspolitik zu Ende gegangen, ebenso wie die Illusion des endlich krisenfrei gewordenen kapitalistischen Systems – frei von „großen Krisen“ wähnte man es, aber sogar die kleineren Konjunkturschwankungen glaubte man ausbügeln zu können. Eine Hybris, die nur noch von jener der erstarkenden Finanzwelt übertroffen wurde,

deren Akteure sicher waren, einen Weg gefunden zu haben, die „Unsicherheit“, die doch das Wesen eines entrepreneurialen Systems schlechthin ausmacht, aus der Welt zu schaffen.

Der Finanzkapitalismus

Selbst ein wohlentwickelter Kapitalismus ist nicht gleich jedem anderen. Im Februar 1995 brach die Baring Bank, die älteste Handelsbank Londons, zusammen, weil einer ihrer Manager, der mit neuen Finanzprodukten gehandelt hatte, im Laufe der Zeit mehr als £ 600 Millionen Verluste angehäuft hatte. Im Jahre 2001 verursachte einer der größten Konzerne der USA, Enron, einen gewaltigen Skandal: Man hatte durch einige Tricks die Bilanzen so hervorragend fälschen können, dass das Unternehmen bis zum Schluss als höchst innovativ betrachtet und auch von den Ratingagenturen gelobt wurde. Das waren nur die ersten Turbulenzen aus der „neuen Finanzwelt“ mit ihren „neuen Finanzprodukten“. Man spricht von der *Finanzialisierung* der Wirtschaft oder vom *Finanzmarkt-Kapitalismus*.²⁶ Die Finanzwirtschaft dient nicht mehr der Realwirtschaft zur Beschaffung von Kapital und zur Abwicklung der Geschäfte, sie hat sich zu einer eigenständigen und eigenlogischen Welt (mit einem gewaltigen Volumen) entwickelt, in der vorzugsweise Transaktionen getätigt werden, die nicht mit einer materiellen Produktion in Verbindung stehen: „Kasino-Kapitalismus“.²⁷

Die Finanzialisierung hat, so wie früher die Erfindung des Sports für die englische Aristokratie, einen neuen Zeitvertreib für die Oberklasse geschaffen, der es dieser erlaubt, *Gambling* in einer günstigen asymmetrischen Situation zu betreiben. Die *Asymmetrie* besteht darin, dass sich bei Börsen-Glücksspielen auch einmal 20% oder mehr pro Jahr verdienen lässt, dass die Verlierer aber aus Steuergeldern weithin entschädigt werden. Einen Teil der Mittelschicht kann man auch noch überreden, an einer Unterart dieses Spiels teilzunehmen: indem sie ihre überschüssigen Gelder den Banken anvertrauen, die damit durch Gebühreneinhebung über sichere Erträge verfügen, während das Risiko der Kapitalentwertung bei den Geldanlegern verbleibt. In jedem Falle ergibt sich daraus das Bestreben der Finanzwirtschaft und ihrer Kollaborateure, durch adäquate Narrative über die Natur der wirtschaftlichen Dinge die Aufrechterhaltung eines Freiraums zu sichern, in dem solche Aktivitäten möglich sind, und „unfreundliche“ staatliche (Regulierungs-)Lösungen zu diskreditieren. Vor allem aber gehört es zum Wesen des Finanzkapitalismus, dass er Krisen braucht: Krisen sind kein „Unfall“. Nur in Krisen kann man wirklich viel Geld machen. Und sie haben den angenehmen Nebeneffekt, dass sie Machtbalancen verschieben.

Der postmoderne Kapitalismus

Nun stehen wir also da, mit einer Wirtschaftskrise, die jener großen Krise ähnelt, die nie wieder zu erleben man sich zuvor schon so gut wie sicher gewesen ist. Nach dem Zusammenbruch des bolschewistischen Systems im *annus mirabilis* war man überzeugt, dass der Kapitalismus „gesiegt“ habe; mittlerweile ist man von diesem Sieg nicht mehr so überzeugt. Der „Triumphalismus“ ist erstorben. Es könnte sich auch um ein System handeln, welches temporäre Spurts erlaubt, aber zugleich große Begabung bei der Etablierung selbstdestruktiver Mechanismen entwickelt. Mittlerweile herrscht ja auch eine gewisse Fassungslosigkeit beim Blick auf die Vorgeschichte der großen Krise; einmal mehr schüttelt man verwundert den Kopf darüber, dass man alle jene Tendenzen, die so offenkundig auf eine solche Krise hinzulaufen schienen, nicht wahrgenommen hat.

Es scheint hinreichende Indizien dafür zu geben, dass jener Spätkapitalismus, der für die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts kennzeichnend war (geschweige denn Sombarts oder Schumpeters Konfiguration), ein Ende gefunden hat. Um historische Schwellen, Brüche oder Periodisierungen lässt sich, trotz der üblichen Unfruchtbarkeit solche Auseinandersetzungen, trefflich streiten; aber die Anhaltspunkte dafür verdichten sich, dass sich einige wirtschaftliche Mechanismen in einem Ausmaß geändert haben, dass es zweckmäßig ist, die neue Phase, den postmodernen Kapitalismus²⁸, von der alten Phase der kapitalistischen Entwicklung zu unterscheiden.

Neben *Globalisierung* und *Finanzialisierung* sind es weitere Kennzeichen, die den neuen Kapitalismus von jenem Modell, welches noch Schumpeter und Sombart vor Augen hatten, unterscheiden. Ein paar Aspekte müssen genügen. Erstens hat ein Prozess der *inneren Kolonisierung* stattgefunden, in dem konkurrierende Produktionsmöglichkeiten beseitigt worden sind. Der Expansionsdrang des Kapitals lässt nach „neuem Land“ Ausschau halten, und so ist in einem Prozess der umfassenden Vermarktlichung die Haushaltsökonomie, die vor wenigen Jahrzehnten in kritischen Studien noch auf ein beachtliches Produktionsvolumen geschätzt wurde, beträchtlich reduziert worden. Die weiblichen Arbeitskräfte wurden in die offizielle Wirtschaft integriert, selbst unter Inkaufnahme einer Rücknahme von Arbeitsteilungsvorteilen, indem man die Arbeitswelt nicht mehr, wie noch in den sechziger Jahren, als „Entfremdung“ betrachtet, sondern zur „Selbstverwirklichungs-Arena“ umgedeutet hat. Damit wurde ein beachtlicher Teil der haushaltsökonomischen Produktion, die dem Markt entzogen war, eliminiert. Zweitens hat eine *Professionalisierung* vieler Bereiche stattgefunden, eine Komplexitätssteigerung, die immer größere Bereiche des privaten und familiären Lebens der eigenen Gestaltung unzugänglich werden lässt. Man benötigt immer mehr

Dienstleistungen einer gut bezahlten „Dienstklasse“, wenn die Menschen weithin davon überzeugt werden können, dass Eigentätigkeit (von der Steuererklärung bis zur Kindererziehung, von der Sportausübung bis zur Identitätsgestaltung) gefährlich oder verantwortungslos ist. Drittens hat eine umfassende *Brandisierung* von immer mehr Lebensbereichen stattgefunden. Die Etikettierung durch „Marken“ ermöglicht es, Preise zu erzielen, die weit über den Kosten oder über dem Wert eines Produktes oder einer Dienstleistung liegen; man kann also aus der Masse der Bevölkerung gleichsam das Doppelte von dem abschöpfen, was sonst möglich wäre, allein durch passende Symbolisierung bei gleicher Qualität, und Konsumentinnen und Konsumenten bezahlen den überhöhten Preis auch noch freiwillig und begeistert. Viertens ist der persönliche *Verschuldungsstatus* attraktiv gemacht worden: Schulden waren seinerzeit unmoralisch, neuerdings wird Nichtverschuldung als Dummheit dargestellt. Wenn ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung im permanenten Verschuldungszustand gehalten wird, hat dies nicht nur disziplinierenden Charakter, es ist auch möglich, einige Prozente privaten Einkommens risikolos abzuschöpfen. Fünftens hat sich eine *Effizienzideologie* breitgemacht, die miteinander verkoppelte Systeme „ausreizt“: Es wurden damit Redundanzen beseitigt, die zur Stabilisierung in Krisen beigetragen haben. Wenn plötzlich der Sturm aufzieht, hat kein Individuum, kein Unternehmen, keine öffentliche Körperschaft Ressourcen „in der Hinterhand“, um die Attacke zu überstehen. Wenn man immer scharf an der „Kante“ fährt, darf nichts passieren – und wenn es passiert, dann fällt ein Stein nach dem anderen. Sechstens hat eine neue *Fragmentierung der Weltwahrnehmung* stattgefunden. Niklas Luhmann hat mit seiner systemtheoretischen Perspektive eine wesentliche Erkenntnis transportiert: dass die Postmoderne sich in einen Zustand funktionaler Differenzierung begeben hat, in dem die Subsysteme einander nicht mehr adäquat wahrnehmen. Eine Welt des Missverstehens, des Aneinandervorbeiredens. So ist der kapitalistische Markt das effizienteste vorstellbare Instrument – wenn man ihn nur unter ökonomischen Aspekten betrachtet. Die partikuläre Effizienz ist jedoch ohne weiteres mit einer Legitimationskrise vereinbar, wenn auch andere Ansprüche erhoben werden – und dies geschieht, wenn Erwartungsenttäuschungen und Anspruchsverweigerungen sich häufen. Das System ist gerade darin effizient, Ansprüche und Begierden zu steigern, aber es vermag sie in einer Situation nicht mehr einzulösen, in welcher der Vorgriff auf die Zukunft nicht mehr funktioniert. Wenn selbst Ablenkung und Zerstreuung im Konsum-Entertainment nicht mehr greifen, wird Souveränitätsentzug für das Individuum schmerzhaft spürbar.

Die Drehbücher für die nächsten Jahrzehnte werden wohl anderswo geschrieben werden, denn die Folgen der Wirtschaftskrise werden die westlichen Länder noch lange in Atem halten – angesichts globaler Kon-

kurrenz, ökologischer Verteuerung, demographischer Probleme. Kaum jemand stellt in Zweifel, dass das amerikanische Imperium Schwächeerscheinungen aufweist, ebenso wie eine Europäische Union, deren Zukunft in den Sternen steht. Die meisten Zeitbeobachter nehmen an, dass die ökonomischen Schwergewichte bis zur zweiten Hälfte des 21. Jahrhunderts nach Ostasien wandern, sofern es China auch weiterhin schafft, seine inneren Widersprüche zu unterdrücken.²⁹ Dann wäre es nicht nur ein halbes europäisches Jahrhundert gewesen, über dessen Luxusqualität sich die Bewohnerinnen und Bewohner des Okzidents freuen konnten, es wäre sogar die Besonderheit eines halben europäischen Jahrtausends gewesen, in dem Europa anderen Teilen der Welt dynamisch „davongeeilt“ ist – doch offenbar könnte auch diese Phase zu Ende gehen, so wie dies mit hegemonialen Zivilisationen in der Geschichte schon öfter einmal geschehen ist. Auch wenn es „dem Kapitalismus“ – in seiner neuen Gestalt – gut gehen sollte, ist zweierlei offen: wie dieser im Detail beschaffen sein wird und ob die neue Formation in Europa erblüht. Die alte Aufforderung, man habe bislang nur interpretiert und müsse nun verändern, hat sich verkompliziert: Man muss nun erst einmal anders wahrnehmen; dann richtig interpretieren; weiters gute Therapien finden; und schließlich etwas verändern. Viele Deutungen liefert uns die Ideengeschichte, aber das Objekt selbst läuft uns ja auch immer davon. Man muss wohl neuerlich mit dem Wahrnehmen und Interpretieren des Gegenwartskapitalismus beginnen.

Anmerkungen

¹ Chaloupek (1996).

² Sombart (1929).

³ In einigen Fällen werden die Geschlechter doppelt benannt, in anderen Fällen wiederum halte ich mich an die Konvention, dass dem männlichen Geschlecht ein gewisser Vorzug gegeben wird. In den entsprechenden (leicht erkennbaren) Fällen sind natürlich beide Geschlechter gemeint, so wie in diesem Falle grundsätzlich „Sozialwissenschaftlerinnen und Sozialwissenschaftler“ angesprochen sind (auch wenn es mit den Sozialwissenschaftlerinnen im hier apostrophierten 19. Jahrhundert nicht allzu großzügig aussieht).

⁴ Im deutschsprachigen Raum ist die Terminologie üblicherweise politisch aufgeladen: Kapitalismus sagen jene, die das System nicht haben wollen, von der Marktwirtschaft sprechen jene, die es verehren. Ähnlich steht es auch um andere Begriffe: Wohlfahrtsstaat sagen meist seine Kritiker, Sozialstaat seine Befürworter. In dieser Arbeit verwende ich den Kapitalismus-Begriff im angelsächsischen Sinn, als eine neutrale Bezeichnung für eine Gesellschaftsformation, denn im Englischen sprechen auch liberale Theoretiker wie Milton Friedman oder Peter L. Berger vom „Kapitalismus“ (Friedman 1976; Berger 1992).

⁵ Bei der Kennzeichnung des Kapitalismus herrscht weitgehend Einigkeit: Es wird Geld in der Absicht investiert, mehr Geld zu machen; und das kann auf eine ganz unterschiedliche Weise geschehen. Praktisch alle ökonomischen Aktivitäten, die in einer kapitalisti-

schen Gesellschaft stattfinden, sind von der Möglichkeit getrieben, Gelder zu investieren und damit einen Gewinn zu erzielen. Dazu bedarf es einer klaren Verteilung von Eigentumsrechten und des Vorhandenseins von Institutionen, welche Produktion und Transfer von Gütern im Wettbewerb ermöglichen. Grundsätzlich tendieren Märkte dazu, sich universell auszubreiten: „Märkte sind also nicht mehr wie zuvor Orte, wo einige zusätzliche Dinge gekauft werden können, die man nicht selber produziert, sondern die einzige Möglichkeit, überhaupt etwas zu erwerben“ (Fulcher 2007, S. 26).

⁶ Chaloupek (2003a).

⁷ Hilferding (1910).

⁸ Wir kommen auf die Frage der Periodisierung noch zurück, aber natürlich lassen sich die strittigen Positionen leicht kennzeichnen. Auf der einen Seite stehen jene, die auf die Mannigfaltigkeit der gesellschaftlichen Formationen hinweisen, sowohl in synchroner als auch in diachroner Hinsicht, ebenso auf die Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen, auf den Reichtum von komparativ erschließbaren Varianten. Die Vertreter dieser Position, so etwa Henri Pirenne oder Fernand Braudel, neigen dazu, das Auftreten kapitalistischer Mechanismen in der Geschichte immer früher zu finden, zumindest am Beginn der Neuzeit, dann auch in Perioden des Mittelalters, letztlich sogar in der Antike. Auf der anderen Seite betonen die Vertreter periodisierender Schemata, dass mit Beschreibungen von Epochen, wirtschaftlichen Konstellationen oder „Wirtschaftsstilen“ keine systematisch geschlossenen, ontologischen Entitäten gemeint seien, sondern dass es sich bei der Unterscheidung von „historischen Einheiten“ bloß um Idealtypen, und in diesem Sinne um zweckmäßige Arbeitsbehelfe, handele. So ist auch nichts gegen den Befund von „Proto-Kapitalismen“ einzuwenden.

⁹ Sombart (1987).

¹⁰ Weber (1976); Kaesler (2003).

¹¹ Schumpeter und Röpke (1993/2006).

¹² Hayek (1983).

¹³ Sombart (1915, 1928).

¹⁴ Chaloupek (1996) S. 394.

¹⁵ Nietzsche (1893).

¹⁶ Keynes (1936).

¹⁷ Kaelble und Schmid (2004).

¹⁸ Chaloupek (2003b, 1987).

¹⁹ Chaloupek (1998).

²⁰ Mandel (1971); Baran und Sweezy (1967).

²¹ Chaloupek (2010).

²² Habermas (1973); Offe (1972).

²³ Chaloupek (2010).

²⁴ Löwenthal (1979).

²⁵ Habermas (1985) S. 143.

²⁶ Windolf (2005).

²⁷ Strange (1986); Sinn (2009).

²⁸ Mit diesem Begriff werden keine theoretischen Ansprüche verbunden, auch wenn sich gewisse allgemeine Kennzeichen der Postmoderne in der Logik des gegenwärtigen Kapitalismus finden lassen; ich verwende in diesem Falle den Begriff als Epochen-Etikett, ohne damit auch wiederum implizieren zu wollen, dass alle Charakteristika der Moderne überholt sind oder abgebrochen wurden. Es handelt sich auch nicht um einen terminologischen Vorschlag.

²⁹ Es gibt keinen Grund, die Dynamik und Stabilität Chinas zu überschätzen. Schließlich bleibt es nach wie vor schwer vorstellbar, wie sich ein „wilder Kapitalismus“ mit starken Elementen von Planwirtschaft und mit einer Einparteiendiktatur auf Dauer vertragen

sollte, ganz abgesehen von Problemen interner Ungleichheit und mangelnder sozialer Absicherung, ökologischen Problemen, weit verbreiteter Korruption und dergleichen.

Literatur

- Baran, Paul A.; Sweezy, Paul M., Monopolkapital. Ein Essay über die amerikanische Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung (Frankfurt am Main 1967).
- Berger, Peter L., Die kapitalistische Revolution. Fünfzig Leitsätze über Wohlstand, Gleichheit und Freiheit (Wien 1992).
- Chaloupek, Günther, Die Österreichische Schule und der Austromarxismus. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 13 (1987), S. 469-486.
- Chaloupek, Günther, Werner Sombarts „Spätkapitalismus“ und die langfristige Wirtschaftsentwicklung. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 22 (1996), 3, S. 385-400.
- Chaloupek, Günther, Die Dauerhaftigkeit der „Zwischenform“: Hayeks Verdikt gegen den Wohlfahrtsstaat nach fünfzig Jahren. In: Franz Baltzarek, Felix Butschek und Gunther Tichy (Hg.): Von der Theorie zur Wirtschaftspolitik – ein österreichischer Weg. Festschrift Streissler (Stuttgart 1998), S. 85-108.
- Chaloupek, Günther, Empirical Realism and Analytical Theory in Long Term Economic Perspectives: A Comparison of Sombart, Schumpeter and Hayek. In: Jürgen G. Backhaus, W. Heijmann, A. Nentjes und J. van Ophem (Hg.): Economic Policy in an Orderly Framework. Liber amicorum for Gerrit Meijer (Münster 2003a), S. 100-116.
- Chaloupek, Günther, The Second Cleavage of the Austrian School: Schumpeter's German Writings on Economic Systems and Economic Policy in Comparison with Mises/Hayek. In: Jürgen Backhaus (Hg.): Joseph Alois Schumpeter. Entrepreneurship, Style and Vision (Boston, MA 2003b), S. 245-260.
- Chaloupek, Günther, Die Frankfurter Schule und der Spätkapitalismus. In: Christian Brünner, Werner Hauser, Ronald Hitzler, Heinz-Dieter Kurz, Martin Pöllinger, Peter Reininghaus et al. (Hg.): Mensch – Gruppe – Gesellschaft. Von bunten Wiesen und deren Gärtnerinnen und Gärtnern. Festschrift Prisching. 2 Bände (Wien – Graz 2010), S. 373-388.
- Friedman, Milton, Kapitalismus und Freiheit (München 1976).
- Fulcher, James, Kapitalismus (Stuttgart 2007).
- Habermas, Jürgen, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus (Frankfurt a. M. 1973).
- Habermas, Jürgen, Die neue Unübersichtlichkeit (Frankfurt a. M. 1985).
- Hayek, Friedrich A. von, Die Verfassung der Freiheit (2., durchges. Aufl. Tübingen 1983).
- Hilferding, Rudolf, Das Finanzkapital. Eine Studie über die jüngste Entwicklung des Kapitalismus (Wien 1910).
- Kaelble, Hartmut; Schmid, Günther (Hg.), Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat (Berlin 2004).
- Kaesler, Dirk, Max Weber. Eine Einführung in Leben, Werk und Wirkung (3., aktualisierte Aufl. Frankfurt am Main 2003).
- Keynes, John M., The General Theory of Employment, Interest and Money (London 1936).
- Löwenthal, Richard, Gesellschaftswandel und Kulturkrise. Zukunftsprobleme der westlichen Demokratien (Frankfurt am Main 1979).
- Mandel, Ernest, Marxistische Wirtschaftstheorie (Frankfurt a. M. 1971).
- Nietzsche, Friedrich, Also sprach Zarathustra. Ein Buch für alle und keinen (2. Aufl. Leipzig 1893).
- Offe, Claus, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Aufsätze zur politischen Soziologie (Frankfurt am Main 1972).
- Schumpeter, Joseph A., Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Eine Untersuchung

- über Unternehmergewinn, Kapital, Kredit, Zins und den Konjunkturzyklus (8. Aufl., unveränd. Nachdr. der 4. Aufl. 1934. Berlin 2006).
- Sinn, Hans-Werner, Kasino-Kapitalismus. Wie es zur Finanzkrise kam, und was jetzt zu tun ist (Berlin 2009).
- Sombart, Werner, Händler und Helden. Patriotische Besinnungen (München u. a. 1915).
- Sombart, Werner, Die Juden und das Wirtschaftsleben (München u. a. 1928).
- Sombart, Werner, Die Wandlungen des Kapitalismus. In: Franz Boese (Hg.): Wandlungen des Kapitalismus, Auslandsanleihen, Kredit und Konjunktur. Verhandlungen des Vereins für Sozialpolitik in Zürich 1928 (München u. a. 1929), S. 28-41, 124-135.
- Sombart, Werner, Der moderne Kapitalismus. Historisch-systematische Darstellung des gesamteuropäischen Wirtschaftslebens von seinen Anfängen bis zur Gegenwart (Unveränd. Nachdr. in 3/6 Bänden, München 1987)
- Strange, Susan, Casino Capitalism (Oxford u. a. 1986).
- Weber, Max, Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie (5., rev. Aufl., Tübingen 1976).
- Windolf, Paul (Hg.), Finanzmarkt-Kapitalismus. Analysen zum Wandel von Produktionsregimen (Wiesbaden 2005).

Fallende Lohnquoten und Verteilungstheorie¹

Jürgen Kromphardt

1. Problemstellung

Günther Chaloupek hat sich immer wieder mit der Einkommensverteilung beschäftigt. Dabei nahm er sowohl die funktionelle Verteilung (auf Arbeit und Kapital) als auch die personelle Verteilung (auf Klein-, Mittel- und Großverdiener) in dem Blick und konstatierte die zunehmende Ungleichverteilung der Einkommen.

Beispielhaft präsentierte er in einem Kommentar aus dem Jahre 2008 eine Graphik², die den seit Ende der 1970er zu beobachtenden trendmäßigen Rückgang der Lohnquote³ (Anteil der Arbeitnehmerentgelte in % des Nationaleinkommens) in Österreich⁴ veranschaulicht. Seit 1993 wird dieser Trend nicht einmal mehr durch einen früher in Rezessionszeiten (wegen der hohen Variabilität der Gewinneinkommen) zu beobachtenden Anstieg unterbrochen.

Nachdem Chaloupek für Österreich ermittelt hat, dass der Strukturwandel hin zu den Dienstleistungen zur Erklärung dieser Entwicklung in Österreich kaum beitragen kann, stellt er zu Recht die Frage nach den Ursachen und argumentiert überzeugend, der wichtigste Grund für diese Entwicklung bestehe in der erhöhten Arbeitslosenquote, die in erheblichem Umfang zur Schwächung der Gewerkschaftsmacht beigetragen habe.

Diese Aussage wirft die Frage auf, ob dieser Aspekt in der ökonomischen Theorie der funktionalen Einkommensverteilung berücksichtigt wird, sodass diese zur Unterstützung herangezogen werden kann. Ein Antwort auf die Frage versuche ich in den folgenden Abschnitten zu finden:

2. Neoklassische Verteilungstheorie (Grenzproduktivitätstheorie)

Die neoklassische Verteilungstheorie versucht, die funktionelle Einkommensverteilung als das Ergebnis ökonomischer Gesetzmäßigkeiten zu erklären, für das die Ausübung von Marktmacht (evtl. bis hin zur Ausbeutung) keine Rolle spielt. So schreibt John B. Clark (1891, S. 312) in einem

Beitrag, in dem er die funktionale Einkommensverteilung in einem statischen System aus den „Gesetzen“ vom abnehmenden Grenznutzen und vom abnehmenden Grenzertrag ableitet: „As real as gravitation is the law that determines the standard [des Anteils der Lohn- bzw. Zinseinkommen/J. K.].“

Auch wenn Clark (1891, S. 290) wiederholt hervorhebt, seine Analyse beziehe sich auf eine Situation der Statik, behauptet er ihren Realitätsbezug: „Yet we make in this way a study that is completely realistic, since the static forces are dominant in the world of actual business.“

In seinem Hauptwerk zur Verteilungstheorie schreibt Clark (1925, S.V.) gleich in der Einleitung:

„It is the purpose of this work to show that the distribution of the income of society is controlled by a natural law, and that this law, if it worked without friction, would give to every agent of production the amount of wealth which that agent creates. However wages may be adjusted by bargains freely made between individual men, the rates of pay that result from such transactions tend, it is here claimed, to equal that part of the product of industry which is traceable to the labor itself; and however interest may be adjusted by similarly free bargaining, it naturally tends to equal the fractional product that is separately traceable to capital.“

Er unterschlägt dabei an dieser Stelle, dass die Produktionsfaktoren nur den Beitrag enthalten, den ihre letzte eingesetzte Einheit leistet. Daher ist auch seine anschließende Formulierung zur Wirkung des „natürlichen Gesetzes“ irreführend: „So far as it is not obstructed, it assigns to every one what he has specifically produced.“

Während Clark rein verbal argumentiert, arbeitet die heutige neoklassische Verteilungstheorie mit einer makroökonomischen Produktionsfunktion unter der Annahme vollständiger Konkurrenz auf allen Märkten. Sie geht zu Recht davon aus, dass in dieser Situation gewinnmaximierende Unternehmen solange Arbeitskräfte (N) einstellen, wie das Grenzprodukt des jeweils zuletzt eingestellten Arbeitnehmers noch mindestens so hoch ist wie der Reallohn. Daher gilt für das partielle Grenzprodukt (w steht für den Nominallohnsatz, p für das Preisniveau):

$$(1.1) \quad \frac{\delta X}{\delta N} = \frac{w}{p} = w_r$$

Das Grenzprodukt ergibt sich aus der zugrunde gelegten Produktionsfunktion. Im einfachsten Fall entspricht diese der Cobb-Douglas-Funktion:

$$(1.2) \quad X = \gamma \cdot N^m \cdot K^n$$

Das reale Sozialprodukt (X) ergibt sich also aus der eingesetzten Menge an Arbeit (N) und Kapital (K), wobei m und n die Produktionselastizität von Arbeit bzw. Kapital angeben.

Das Grenzprodukt der Arbeit erhält man durch partielles Differenzieren von Gleichung (1.2):

$$(1.3) \quad \frac{\delta X}{\delta N} = m \cdot \gamma \cdot N^{m-1} \cdot K^n = m \cdot \frac{X}{N}$$

Daraus folgt:

$$(1.4) \quad m = \frac{\delta X}{\delta N} \cdot \frac{N}{X}$$

Für das Grenzprodukt der Arbeit lässt sich gemäß Gleichung (1.2) $\frac{w}{p}$ einsetzen. Daher gilt:

$$(1.5) \quad m = \frac{w}{p} \cdot \frac{N}{X} = \frac{L}{Y}$$

Die Lohnquote $\frac{L}{Y}$ ist also durch die Produktionselastizität der Arbeit bestimmt. Entsprechendes gilt für den Anteil des Kapitaleinkommens. Die Einkommensverteilung kann sich daher nur ändern, wenn sich im Zuge des technischen Fortschritts die Produktionselastizität verändern.

Dies ist der Fall bei nichtneutralem tF . Ist dieser arbeitssparend, so sinkt die Lohnquote.⁵ Dieses Ergebnis ist mit der Entwicklung in den letzten Jahrzehnten insofern vereinbar, als es einige Argumente dafür gibt, dass Unternehmen ihre Hauptaugenmerk darauf richten, Arbeit einzusparen (Maschinen fordern nicht höhere Löhne, sie streiken nicht, sie werden nicht krank oder schwanger etc.). Allerdings ändert dies nichts an der begrenzten Aussagefähigkeit dieses Modells, wie ich anhand des Modells von Preiser (1953) einige Absätze später aufzeigen werde.

Das Ergebnis dieser Verteilungstheorie scheint hervorragend geeignet, Kritik an der Verteilung der Einkommen in marktwirtschaftlich-kapitalistischen Wirtschaftssystemen abzuwehren; denn es impliziert, dass Arbeits- und Kapitaleinkommen auf gleicher Stufe stehen: Beide sind ein Entgelt für den produktiven Beitrag des jeweiligen Faktors zum Sozialprodukt. Joan Robinson (1965, S. 73) formuliert diesen Aspekt so:

„Die unbewusste Voreingenommenheit hinter dem neoklassischen System lag hauptsächlich darin, dass es die Profite auf die gleiche Stufe des moralischen Ansehens hob wie die Löhne.“

Allerdings wird diesem Bemühen zum einen ihr entgegenzuhalten, dass diese Theorie zwar die Beteiligung des Kapitals am Einkommen rechtfertigen könnte, aber nicht die Verteilung des Kapitalbesitzes:

„Im Gleichgewicht erhält jeder Einzelne ein Einkommen, das durch die Grenzproduktivität des Faktors bestimmt wird, über den er verfügt. ... die augenfällige Rationalität des Systems bei der Verteilung des Produkts auf die Produktionsfaktoren verschleiert die willkürliche Verteilung der Faktoren auf die Menschen.“⁶

Zum anderen kann diese Theorie zur Klärung der Frage „Macht oder ökonomisches Gesetz?“ nichts beitragen; denn durch die Annahme vollständiger Konkurrenz auf allen Märkten wird jegliche Marktmacht von vorneherein ausgeschlossen.

Böhm-Bawerk (1914) hat dies in seinem berühmten, wenn auch inzwischen nur noch dem Titel nach, inhaltlich aber kaum noch bekannten Aufsatz „Macht oder ökonomisches Gesetz?“ deutlich zum Ausdruck gebracht. Er behandelt Konstellationen, in denen sich Marktmacht entfalten kann. Auf dem Gütermarkt hat z. B. der Monopolist die Marktmacht, den Preis seines Produktes in einem weiten Spielraum nach seinem Belieben zu setzen. Er ist dabei allerdings dem ökonomischen Gesetz des abnehmenden Grenznutzens unterworfen, das seinem gewinnmaximierenden Preis bestimmt.

Für den Arbeitsmarkt behandelt Böhm-Bawerk die Frage nach dem Verhältnis von Marktmacht zu ökonomischen Gesetz anhand einer durch Streik erkämpften Lohnerhöhung bzw. eines gesetzlich festgelegten Mindestlohns. Er kommt zu dem Ergebnis, dass auch hier die ökonomischen „Gesetze“ des abnehmenden Grenzertrags des Faktorsatzes und des abnehmenden Grenznutzens Spielraum für die Lohnbestimmung lassen. Seine Begründung lautet: Wenn der Unternehmer vor der Alternative steht, entweder alle Arbeiter zu einem höheren Lohn zu beschäftigen oder gar keinen Arbeiter, ist für ihn nicht mehr das Grenzkalkül relevant; vielmehr muss er den Gesamtnutzen der Beschäftigung in Betracht ziehen. Dann ist es für ihn vorteilhafter, die gesamte Belegschaft zu einem Lohn zu beschäftigen, der oberhalb des Grenzertrags des „letzten“ Arbeiters, aber unterhalb des Durchschnittsprodukts der Arbeiten liegt (sodass für ihn ein Gewinn verbleibt), als den Betrieb ganz zu schließen.

Natürlich gebe es langfristige Gegentendenzen gegen derartige Lohnerhöhungen. Aber – so füge ich hinzu – es bestehen auch Tendenzen (erhöhte Effizienz, bessere Ausbildung etc.), die den erzielten Lohnzuwachs konservieren helfen.

Böhm-Bawerk (1914, S. 295) fasst seine aufschlussreichen Überlegungen so zusammen:

„Und noch eines kann, wie ich genügend anschaulich gemacht zu haben hoffe, auch das gebieterischste Machtdiktat nicht: es kann nicht gegen, sondern nur innerhalb der ökonomischen Wert-, Preis- und Verteilungsgesetze wirken, sie nicht aufhebend, sondern bestätigend und erfüllend. Und dies ist vielleicht zugleich das wichtigste und das sicherste Ereignis der hier skizzierten Gedanken.“

Eine formale Einbeziehung von Marktmacht in die neoklassische Verteilungsanalyse hat später Preiser (1953) vorgenommen. Dabei wird deutlich, dass bei empirisch relevanten Marktformen die Machtverhältnisse durchaus Einfluss auf die Einkommensverteilung nehmen und dass die

Grenzproduktivitätstheorie nur die Aufteilung der Faktoreinkommen auf die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital erklärt, der eigentliche Unternehmensgewinn wird jedoch von der Preiselastizität der Nachfrage nach den einzelnen Gütern und der Angebotselastizität der Arbeit bestimmt. Je größer diese Elastizitäten sind, desto geringer ist der Anteil des eigentlichen Unternehmengewinns. Nur im Grenzfall der vollständigen Konkurrenz auf allen Märkten sind die Elastizitäten unendlich und der Unternehmengewinn geht gegen Null. Das Volkseinkommen wird vollständig auf die Faktoren aufgeteilt; neben dem Arbeitseinkommen gibt es nur die „normale“ Verzinsung des eingesetzten Kapitals.

Explizit scheint die Marktmacht hier nicht aufzutauchen. Sie wird aber sichtbar, sobald die Marktteilnehmer auf die Elastizitäten Einfluss nehmen können (durch Werbung, durch Fusionen, durch kollektive Tarifverträge etc.). Wegen der kaum zu lösenden Probleme der empirischen Messung aller Nachfrage-, Angebots- und Produktionselastizitäten hat sich die Literatur der Weiterentwicklung dieser Hybrid-Theorie jedoch nicht angenommen.

3. Kreislauftheorie der Verteilung

Während Keynes im Rahmen seiner kreislauftheoretischen Analyse keine Verteilungstheorie formuliert hat, ist von Kaldor (1955/56) mit diesem Instrumentarium eine Verteilungstheorie entwickelt worden. Einen kreislauftheoretischen Ansatz hatte bereits Kalecki (1942) in seiner „Theory of Profits“ unabhängig von Keynes vorgestellt und daraus das Witwenkrugtheorem abgeleitet, wonach die Profite der Unternehmerklasse als Ganze so hoch sind wie ihre Ausgaben (gleichgültig, ob für Konsum oder Investitionen), sofern die Sparquote der Arbeitnehmer gleich Null ist.

Kaldor (1955/56, S. 230) verweist explizit auf Kalecki und fasst dessen theoretisches Ergebnis in dem folgenden Satz zusammen: „The capitalist earn what they spend; the workers spend what they earn.“

Für seine Verteilungstheorie nimmt Kaldor allerdings Vollbeschäftigung an, sodass die Unternehmen auf Änderungen der Nachfrage nach Gütern nur mit Preisänderungen reagieren (können). Kaldor bestimmt für diese Situation jene Gewinnquote, bei der gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht in Sinne von $I = S$ besteht. Im Ergebnis hängt die Höhe der gleichgewichtigen Gewinnquote positiv von der Investitionsquote und negativ von den Sparquoten der Unternehmer- und der Arbeitnehmerhaushalte ab.

Auf die letzten Jahrzehnte mit hoher Arbeitslosenquote lässt sich diese Theorie nicht anwenden. Wollte man dies dennoch versuchen, müssten hinter der fallenden Lohnquote eine steigende Investitionsquote und/oder

sinkende Sparquoten stehen. Beide Quoten haben sich jedoch in entgegengesetzter Richtung entwickelt. Eine Erklärung der tatsächlichen Entwicklung scheitert.

4. Monopolgrad – Theorie der Verteilung

Einen dritten Ansatz bilden die Monopolgradtheorien der Verteilung. Auch hier ist Kalecki Vorreiter. Man könnte auch die theoretischen Überlegungen von Marx als frühesten Ansatz einer Monopolgradtheorie der Verteilung ansehen. Marx vertrat bekanntlich die These, durch die Existenz der „industriellen Reservearmee“ werde der Reallohn der Arbeiter immer wieder auf das Existenzminimum heruntergedrückt: Zu dieser These trug die Tatsache bei, dass Gewerkschaften fast überall verboten waren, sodass die Arbeiter nur selten eine Gegenmacht zu der Marktmacht der Unternehmen aufbauen konnten. Daraus erwächst für Marx der Widerspruch innerhalb des kapitalistischen Systems, dass die Entfaltung der Produktivkräfte nicht von einer entsprechenden Entfaltung der Konsumtionskraft begleitet wird; denn – so Marx (1894, S. 254):

„Die Konsumtionskraft der Gesellschaft [...] [wird bestimmt] durch die Konsumtionskraft aufgrund antagonistischer Distributionsverhältnisse, welche die Konsumtion der großen Masse der Gesellschaft auf ein nur innerhalb mehr oder minder enger Grenzen veränderliches Minimum reduziert.“

Marx deutet auch die negativen Konsequenzen für die Stabilität des Wachstumsprozesses an. Es „muss beständig ein Zwiespalt eintreten zwischen den beschränkten Dimensionen der Konsumtion auf kapitalistischer Basis, und einer Produktion, die beständig über diese Schranke hinausstrebt“ (ebda).

Kalecki (1954)⁷ knüpft an der Preissetzung der Unternehmen an. Deren Preissetzung wird nach Ansicht von Kalecki vom Monopolgrad bestimmt, der seinerseits Ausdruck der Unternehmenskonzentration und des Ausmaßes ist, in dem ein Unternehmen die Preissetzung seiner Konkurrenten berücksichtigen muss. Auch die Stärke der Gewerkschaften hat einen Einfluss auf den Monopolgrad, der sich im Aufschlagsatz (mark up) auf die variablen Lohnkosten (L) und Materialkosten (M) je Stück niederschlägt. Der Preis eines Gutes (p) setzt sich aus diesem Stückkosten und dem Brutto-Stückgewinnen (G^{br}) (der auch die fixen Kosten pro Stück einschließt⁸) zusammen.

Daher gilt (m = mark up-Satz)

$$(2.1) \quad p = \frac{L}{X} + \frac{M}{X} + \frac{G^{br}}{X} = (1 + m) \left(\frac{L + M}{X} \right)$$

Der Aufschlagsatz entspricht dem Verhältnis des Bruttogewinns zu den variablen Kosten. Damit gilt

$$(2.2) \quad m = \frac{G^{br}}{L + M}$$

Die Verteilung des Einkommens auf Gewinne und Löhne ergibt sich aus

$$(2.3) \quad \frac{G^{br}}{Y} = \frac{G^{br}}{L + G^{br}} = 1 - \frac{L}{Y} = 1 - \frac{L}{L + m(L + M)} = 1 - \frac{1}{1 + m(1 + \frac{M}{L})}$$

Die Bruttogewinnquote steigt also, wenn m steigt und wenn das Verhältnis von M zu L steigt. Verteuern sich z. B. die Preise von (importierten) Materialien, so steigt die Profitquote, weil diese Verteuerung bei gegebenem Aufschlagsatz (m) vollständig auf die Bruttoprofitsumme durchschlägt, während Y nur weniger steigt, da L konstant bleibt. Kalecki nimmt an, der Aufschlagsatz sei in den einzelnen Wirtschaftszweigen unterschiedlich. Daher lautet sein Resümee:

„Wir werden zeigen, dass, grob gesprochen, der Monopolgrad, das Verhältnis der Rohstoffpreise zu den Lohnkosten pro Stück und die Zusammensetzung des Nettoproduktionswertes nach Wirtschaftszweigen für den relativen Anteil der Löhne am Bruttoeinkommen des privaten Sektors bestimmend sind.“⁹

Die Kreislaufzusammenhänge spielen explizit keine Rolle. Sie können nur indirekt auf die Wettbewerbssituation und damit auf den Aufschlagsatz einwirken, worauf Kalecki aber nicht eingeht. Dies ist umso erstaunlicher, als Kalecki bereits in seinen frühen Aufsätzen aus den Jahren 1933 bis 1936 – unabhängig von Keynes – kreislauftheoretisch argumentiert und das gesamtwirtschaftliche Produktionsniveau aus der Höhe der Nachfrage (zusammengesetzt aus Investitionen und Konsum) abgeleitet hatte.

Eine Verknüpfung zwischen Kreislauftheorie, wie sie Kaldors Verteilungstheorie zugrundeliegt, und dem Erklärungsansatz über den Monopolgrad liefert Preiser (1970). Preiser kritisiert an Kaldors Verteilungstheorie, dass die Gewinnquote nur von den Gruppensparquoten und von der gesamtwirtschaftlichen Investitionsquote bestimmt wird:

„Die Investition erweist sich als die Hauptwaffe der Unternehmer im Kampf um ihren Anteil am Sozialprodukt. Was aber die Arbeiter betrifft, so hängt ihr Anteil offenbar allein vom Sparen ab. Für beide Parteien dagegen scheint weder die Lohnhöhe noch die strukturelle Situation auf den Gütermärkten eine Rolle zu spielen. Hier aber beginnen unsere Zweifel. Es ist klar, dass das nicht sein kann, und da die Formel richtig ist, so fragt sich, wo der Fehler liegt.“¹⁰

Der Fehler liegt für Preiser darin, dass in dieser Theorie die Einkommensbezieher Änderungen der Einkommensverteilung innerhalb der von Kaldor genannten wenig präzisen und weit auseinanderliegenden Gren-

zen so akzeptieren, wie sie sich aus den Kreislaufzusammenhängen ergeben.¹¹

Preiser entwickelt nun eine alternative Verteilungstheorie. Er lehnt Kaldors Vorstellung ab, die Einkommensbezieher würden Verschlechterungen ihrer Einkommensanteile, die aus dem Kreislauf resultieren, hinnehmen. Vielmehr meint er, es gebe eine der relativen Machtposition von Unternehmern und Arbeitnehmern entsprechende Einkommensverteilung. Die Unternehmer setzen diese Einkommensverteilung durch entsprechende Gewinnzuschläge auf die Stück-(Lohnstück-)kosten durch, die Arbeitnehmer durch Lohnsteigerungen. Daraus ergebe sich eine den Machtverhältnissen entsprechende, „aus der Auseinandersetzung der Parteien, d. h. aus ihren unmittelbar auf die Verteilung gerichteten Plänen und Handlungen“¹² resultierende Verteilung.

Die der relativen Machtposition entsprechende Einkommensverteilung nennt Preiser den strukturellen Monopolgrad. Dabei wählt er den Begriff „Monopolgrad“ in Anlehnung an Lerner (1933/34). Dieser hatte seinen Monopolgrad definiert als

$$(3.1) \mu_L = \frac{p - GK}{p}$$

Seine Größe ist determiniert durch Marktstruktur und Marktverhalten. So ist bei vollkommener Konkurrenz der Monopolgrad $\mu = 0$, weil Preise (p) und Grenzkosten (GK) übereinstimmen.

Preiser berücksichtigt wie Kaldor zur Vereinfachung als Produktionskosten nur die Lohnkosten und nimmt an, dass mit konstanten Lohnstückkosten ($\frac{L}{X}$) produziert wird, so dass $GK = w$. Für diesen Fall definiert Preiser seinen „strukturellen Monopolgrad“ (μ_p):

$$(3.2) \mu_p = \frac{p - w}{p}$$

Der Preisersche Monopolgrad gibt also an, welcher Teil des Preises nicht durch die (Lohn-)Kosten „gerechtfertigt“ ist. Preiser unterstellt weiterhin, dass die Preise durch eine Zuschlagskalkulation festgelegt werden, so dass $p = w + z$. Dadurch lässt sich (3.2) umformen zu:

$$(3.3) \mu_p = \frac{z}{w + z}$$

Der Preisersche Monopolgrad μ entspricht der Gewinnquote; denn die Gewinnsumme ergibt sich aus Stückgewinn z mal produzierter Menge (X):

$$(3.4) G = z \cdot X$$

Das bedeutet für die Einkommensverteilung:

$$(3.5) \quad \frac{G}{Y} = \frac{z \cdot X}{Y} = \frac{z}{p} = \frac{z}{w + z} = \mu_p$$

Preiser behauptet nun, die tatsächliche Einkommensverteilung oszilliere um den strukturbedingten Monopolgrad. Seine Theorie hat jedoch zwei wesentliche Schwachpunkte. Der erste besteht darin, dass er annimmt, der strukturbedingte Monopolgrad werde von allen Beteiligten akzeptiert. Den zweiten wesentlichen Schwachpunkt sehe ich darin, dass Preiser keine Hinweise liefert, wodurch der strukturelle Monopolgewinn bestimmt wird und wie er sich (unabhängig von der Gewinnquote, die sich aus ihm ableitet) messen lässt.

Immerhin stützen Kaleckis und Preisers Überlegungen das Argument von Chaloupek, durch die stark gestiegene Arbeitslosigkeit hätten sich die relativen Machtpositionen zugunsten der Unternehmer verschoben und die Lohnquote sinken lassen.

5. Schlussbemerkung

Die Durchsicht der Verteilungstheorie hat gezeigt, dass nur die Monopolgradtheorien Ansätze bieten, um die überaus plausible von Chaloupek zu stützen. Aber auch diese Theorien liefern keine Analyse der Bestimmungsgründe für den Monopolgrad und entziehen sich mangels präziser Indikatoren einer empirischen Überprüfung.

Auf eine weitere Begrenztheit von Verteilungstheorien sei abschließend hingewiesen: Verteilungstheorien liefern keine Aussagen darüber, wie sich ein trendmäßiges Sinken der Lohnquote auf die gesamtwirtschaftliche Lage, insbesondere auf Produktion und Beschäftigung auswirken. Dieser Aspekt ist daher auch kein Gegenstand dieses Beitrags (ich verweise jedoch auf meine Ausführungen in Kromphardt (2012) und auf die dort zitierte Literatur).

Anmerkungen

- ¹ Ich benutze gerne als Vorsitzender der Keynes-Gesellschaft diese Gelegenheit, Günther Chaloupek für die vielfältige Unterstützung der Arbeit dieser Gesellschaft zu danken, die wir sehr zu schätzen wissen.
- ² Chaloupek, 2008, S. 44.
- ³ Es handelt sich um die unbereinigte, also nicht um die Erhöhung des Anteils der Arbeitnehmer an der Gesamtbeschäftigungszahl korrigierte Lohnquote. Da dieser Anteil sich in den letzten Jahren in Österreich kaum noch verändert habe, könne dieser Aspekt vernachlässigt werden.
- ⁴ Für die sehr ähnliche Entwicklung in den OECD-Staaten siehe Hauser/Krämer (2012).
- ⁵ Z. B. s. Walter, 1977, S. 571f.
- ⁶ Robinson (1965) S. 74/75.

- ⁷ Die ursprüngliche Fassung seiner Verteilungstheorie hatte Kalecki bereits 1938 in der Zeitschrift „Econometrica“ veröffentlicht.
- ⁸ Kalecki zählt auch die Gehälter der Angestellten zu den fixen Kosten und zum Bruttogewinn. Dieser Definition folge ich hier nicht.
- ⁹ Kalecki 1954, S. 33.
- ¹⁰ Preiser, 1970, S. 11.
- ¹¹ Rothschild (1965) hatte bereits Kaldors Verteilungstheorie um die „Kampffreudigkeit der Gewerkschaften“ ergänzt, mit der sie ihren Anteil am Volkseinkommen verteidigen, und diese Begrenzung der Kreislaufwirkung auf die Verteilung betont.
- ¹² Preiser 1970, S. 23.

Literatur

- Chaloupek, Günther (2008), Kommentar zum Beitrag von Pichelmann/Arparia: Fallende Lohnquoten – Was kann dagegen getan werden? In: Proceedings of OeNB Workshop Nr. 16: Dimensionen der Ungleichheit in der EU. Wien. S. 42-48.
- Clark, John Bates (1891), Distribution as Determined by a Law of Rent. „Quarterly Journal of Economics“, Vol. 5, S. 289-318.
- Clark, John Bates (1925), The Distribution of Wealth. London (MacMillan).
- Hauser, Richard/Krämer, Hagen (2012), Zunehmende Ungleichheiten in der Einkommens- und Vermögensverteilung, In: Kromphardt, Jürgen (2012b), S. 21-56.
- Kaldor, Nicholas (1955/56), Alternative Theories of Distribution. „The Review of Economic Studies“, Vol. 23, S. 83-100.
- Kalecki, Michal (1938), The Determinants of Distribution of the National Income, „Econometrica“, Vol. 6, S. 97-112.
- Kalecki, Michal (1942), A Theory of Profits. „The Economic Journal“, Vol. 52, S. 258-267.
- Kalecki, Michal (1954), Theory of Economic Dynamics. An Essay on Cyclical and Long-Run Changes in Capitalist Economy. London. Deutsch in Ders.: Theorie der wirtschaftlichen Dynamik. Die langfristige Entwicklung der kapitalistischen Wirtschaft. Wien etc. (Europa-Verlag), 1966.
- Kromphardt, Jürgen (2012a), Die wiederentdeckte Einkommensverteilung in der keynesianischen Analyse. In: Jürgen Kromphardt, Hrsg. (2012b), S. 57-92.
- Kromphardt, Jürgen (2012b), Hrsg., Keynes' „General Theory“ nach 75 Jahren. Marburg (Metropolis).
- Lerner, Abba (1933/34), The Concept of Monopoly and the Measurement of Monopoly Power. „The Review of Economic Studies“, Vol. I, S. 157-175.
- Marx, Karl (1894), Das Kapital. Band III. Hamburg (Otto Meissner). (MEW, Bd. 25).
- Preiser, Erich (1953), Erkenntniswert und Grenzen der Grenzproduktivitätstheorie. „Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik“, Bd. 89. Wiederabgedruckt in: Erich Preiser, Bildung und Verteilung des Volkseinkommens. Göttingen (Vandenhoeck & Ruprecht), 4. Auflage, 1970, S. 265-289.
- Preiser, Erich (1970), Wachstum und Einkommensverteilung, 3. Auflage, Heidelberg (Carl-Winter-Universitätsverlag).
- Rothschild, Kurt (1965), Theme and Variations – Remarks on the Kaldorian Distribution Formula. „Kyklos“, Vol. 18, S. 652-669. In deutsch: Thema und Variationen. Bemerkungen zur Verteilungsformel Kaldors. In: Frisch, H. (Hrsg.). Beiträge zur Theorie der Einkommensverteilung. Berlin (Duncker & Humblot) 1967, S. 81-95.
- Walter, Helmut (1977), Technischer Fortschritt, I: In der Volkswirtschaft. In: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), 7. Band. Stuttgart etc. (Gustav Fischer, JCB Mohr, Vandenhoeck & Ruprecht).

Einige Überlegungen zur sich ändernden Einkommensverteilung

Peter Rosner

Es ist gesichertes Wissen, dass die Einkommensverteilung seit längerer Zeit ungleicher wird, nachdem die Ungleichheit in den Jahrzehnten davor eher gesunken ist.¹ Das gilt für fast alle entwickelten Wirtschaften und ist unabhängig vom Niveau der Ungleichheit, gemessen etwa mit dem Gini-Koeffizienten. Es handelt sich also nicht um eine Anpassung an einen möglicherweise vorhandenen steady state oder an einen Gleichgewichtswert. Der Anstieg ist auch wenig abhängig davon, ob ein Staat eine Regierung leicht links von der Mitte hat oder leicht rechts davon. Die jeweils implementierte Politik scheint auf die Entwicklung der Einkommensverteilung wenig Einfluss zu haben, wenn man diese Entwicklung an der Veränderung einer spezifischer Kennziffer messen will. Es gibt jedenfalls eine in der Theorie anerkannte Ursache für langsam steigende Ungleichheit: Personen mit sehr hohem Einkommen in einer Periode haben mit positiver Wahrscheinlichkeit ein höheres Einkommen in der Folgeperiode. Personen mit sehr niedrigem Einkommen in einer Periode haben in der Folgeperiode mit positiver Wahrscheinlichkeit wiederum ein sehr niedriges Einkommen. Die Spanne zwischen den sehr hohen und den sehr niedrigen Einkommen steigt also. Gebremst wird dieser Prozess durch die Endlichkeit des Lebens und dadurch, dass junge Menschen nicht mit dem höchsten Einkommen einer Ökonomie ihre Karriere beginnen.

Makroökonomische Entwicklungen, die in eher politikwissenschaftlich orientierten Analysen der steigenden Ungleichheit angeführt werden, scheinen wenig Einfluss auf diese Entwicklung zu haben. Die Ungleichheit steigt in Ökonomien mit geringer Arbeitslosigkeit, etwa in Österreich und in manchen der nordeuropäischen Ökonomien, aber auch in Staaten mit wesentlich höherer Arbeitslosigkeit, etwa in Spanien und in den USA. Es gibt Wirtschaften mit Perioden steigender Ungleichheit bei hohem Wirtschaftswachstum und Perioden steigender Ungleichheit bei wirtschaftlicher Stagnation.

Oft wird auf einen fundamentalen ideologischen und politischen Wechsel hingewiesen, der zeitlich mit der Stabilisierungskrise am Ende der 70er-Jahre verortet wird. Der Begriff Neoliberalismus wird dabei verwendet. Als Erklärung ist das unbefriedigend für wirtschaftswissenschaftliche

Analysen. Es wird dabei nämlich unterstellt, dass die Einkommensverteilung *direkt* durch Politik und die ihr zugrunde liegende Ideologie bestimmt wird. Wenn man diese Annahme aber ablehnt, dann muss man zeigen, durch welche Kanäle eine bestimmte Politik die Einkommensverteilung beeinflusst. Mit dieser Fragestellung begibt man sich bereits auf das Gebiet der ökonomischen Theorie im engeren Sinn des Wortes. Der Hinweis auf Neoliberalismus kann nicht die ökonomische Analyse ersetzen. Diese Erklärung ist auch deshalb unbefriedigend, weil der ideologische und politische Wechsel auch eine Folge sich ändernder sozialer und wirtschaftlicher Gegebenheiten sein kann.

Die folgenden Bemerkungen bieten keine derartige Analyse. Sie sind vielmehr eine Zusammenstellung einiger Fragen, die für die Analyse der Einkommensverteilung wichtig sind. Getragen ist diese Zusammenstellung von einer spezifischen Überzeugung: Es gibt nicht *eine* Ursache der stärkeren Ungleichheit, sondern deren viele – im engeren Sinn ökonomische Veränderungen, demographische Entwicklungen, geänderte Lebensformen, politische Entwicklungen, usw. Jede dieser Änderungen beeinflusst die Einkommensverteilung, auch wenn alle anderen Einflussfaktoren konstant bleiben. Es ist zwar zu bezweifeln, dass es durch entsprechende empirische Untersuchungen gelingen wird, die tatsächliche Veränderung der Einkommensverteilung als eine gewichtete Summe der einzelnen Faktoren zu bestimmen. Für die Herausarbeitung der Fragestellung ist es aber sinnvoll, die Veränderung eines Faktors auf eine gegebene Einkommensverteilung zu isolieren.

Gegenüber summarischen Untersuchungen, wie sie auch in manchen Aspekten der jüngsten OECD Studie zur Einkommensverteilung zu finden ist, haben detailliertere Analysen einen Vorteil (OECD, 2011; insbesondere Teil I). Es gibt Veränderungen in der Wirtschaft, von denen man eindeutig sagen kann, ob sie die Ungleichheit erhöhen oder senken, oder zumindest unter welchen Voraussetzungen das eine oder andere eintreten muss. Die Veränderung der empirischen Verteilung ist schließlich aggregiertes Resultat der verschiedenen Änderungen. Wenn eine Untersuchung ergibt, dass nach einer Öffnung der Märkte gegenüber dem Ausland die Einkommensverteilung sich im Aggregat kaum verändert hat, so kann das empirisch richtig sein. Aber daraus kann nicht geschlossen werden, dass diese Öffnung die Einkommensverteilung nicht beeinflusst hat. Es kann durchaus der Fall sein, dass die die Ungleichheit vergrößernden Faktoren und die sie verringernden in ihren Wirkungen einander aufgehoben haben. Anders ausgedrückt: Wenn die Einkommensverteilung sich nicht ändert, so kann das ein zufälliges Resultat einander aufhebender Änderungen der Verteilung sein.²

1. Die Streuung der Löhne

Nicht nur sind die Einkommen insgesamt ungleicher geworden. Das trifft auch zu für die Einkommen der unselbständig Beschäftigten. Einer der Ursachen dafür ist wohl, dass die Streuung der Löhne, also des Preises für Arbeit, gestiegen ist. Um diese Frage zu untersuchen, muss man drei Fälle unterscheiden. Erstens, unterschiedliche Veränderungsraten in bestehenden Arbeitsverträgen, etwa durch unterschiedliche kollektivvertraglich festgelegte Lohnerhöhungen. Zweitens, unterschiedliche Lohnveränderungen bei bestehenden Arbeitsplätzen unter Beachtung von Abwanderungen und Neueintritten. Schließlich unterschiedliche Lohnentwicklung durch das Verschwinden und Neuentstehen von Arbeitsplätzen bei gleicher Lohnentwicklung für bestehende Arbeitsplätze.

Für Österreich kann vermutet werden, dass der erste Faktor keine große Rolle für die steigende Ungleichheit spielt. Die Streuung der kollektivvertraglich vereinbarten Lohnerhöhungen, wie sie etwa an der Entwicklung der Indizes der Mindestlöhne abgelesen werden kann, ist nicht sehr hoch. Die Entwicklung der Löhne und, wenn auch in geringerem Maße, die Einkommen von Personen in langfristigen Arbeitsverträgen haben sich zwischen Sektoren und zwischen Qualifikationen nicht stark unterschieden.

Von größerer Bedeutung ist wohl die Veränderung der Löhne für Arbeiten, die beim Wechsel der Person auf einem bestehenden Arbeitsplatz, eintreten. Dazu gehören auch Klauseln in Kollektivverträgen oder auch entsprechenden Gesetzen, denen zufolge Neueintretende einen anderen Lohn oder andere Lohnnebenleistungen haben als die bereits Beschäftigten – meist niedriger. Ein Beispiel: Mit Inkrafttreten des Kollektivvertrags der Universitäten mit 1.10.2009 wurde das Einkommen der neu eintretenden Assistenten gesenkt. Während bis dahin dieser Gruppe für die Lehre ein Zuschlag gezahlt wurde, so war bei Verträgen ab diesem Datum die Lehre bei unverändertem Grundeinkommen bereits abgegolten. Gerade in Bereichen, in denen eine Gewerkschaft und/oder eine innerbetriebliche Vertretung der Beschäftigten stark sind, kann dies eine Strategie der Unternehmensführung sein, Lohnkosten zu senken, ohne die bereits Beschäftigten schlechter zu stellen.³

Oft sind Ausgliederungen und der damit verbundene Wechsel des Kollektivvertrags Ursache für sich ändernde Lohnrelationen. In den Standardmodellen der ökonomischen Theorie sollte das wenig Unterschied machen. Es wird darin schließlich angenommen, dass es für jede Leistung auf einem Markt nur einen Preis gibt, eben den Marktpreis. Eine Änderung der organisatorischen Struktur ohne Änderungen der Produktivität der Arbeitskräfte kann nicht zu geänderten Löhnen führen. Diese Bedingung eines gleichen Lohns für gleiche Arbeiten war in Österreich nicht erfüllt – auch nicht für Männer und für Frauen getrennt. Für manche Tätigkeiten

gab es je nach Industrie unterschiedliche Löhne. Eine einfache Tätigkeit in einer Industrie mit hohen Löhnen war oft besser bezahlt als eine ähnliche Tätigkeit in einer Industrie mit niedrigen Löhnen.⁴ Es waren vor allem unqualifizierte Arbeitskräfte, die in manchen Industrien vergleichsweise gut gestellt waren. Die bis vor wenigen Jahren dominierende Struktur der Gewerkschaften, nämlich ein strenges Industriegruppenprinzip, hat das unterstützt.

Die institutionelle Ausgliederung entsprechender Unternehmenseinheiten oder entsprechender Arbeitsschritte erleichtern den Unternehmen ein Senken der Kosten, ohne dass die Löhne der für das Unternehmen wichtigen Arbeitskräfte gesenkt werden. Die Ungleichheit der Löhne innerhalb der Unternehmen kann dabei sinken, weil Arbeiten mit hohen Löhnen in formal anderen Unternehmen stattfinden als Arbeiten mit niedrigen Löhnen. Beispiele dafür sind die Ausgliederung von Kantinen zu selbständigen Einheiten und damit der Übergang zum Kollektivvertrag der Gastronomie. Dieser sieht niedrigere Löhne vor als die der meisten anderen Industrien. Reinigungsdienste, Bewachungsdienste werden heute von darauf spezialisierten Unternehmen angeboten; ähnliches gilt für manche Dienste in Spitälern. Auch die steigende Bedeutung von Leiharbeitskräften kann zu einem in Tariflohnindizes nicht erfassten Absinken der Löhne in manchen Bereichen beitragen. Das Gebot, dass Leiharbeitskräfte nach dem Kollektivvertrag der Unternehmen, in denen die Leistungen zu erbringen sind, bezahlt werden müssen, kann dem entgegenwirken, wird aber das Auseinanderdriften der Einkommen nicht ganz aufheben können. Es erleichtert nämlich den Unternehmen die Möglichkeit genau den kollektivvertraglichen Mindestlohn zu zahlen.

Die betriebliche Vertretung der Arbeitnehmer bezieht sich in diesen Fällen oft nicht mehr auf die Produktionseinheit, in der diese beschäftigt sind, sondern auf den formell zuständigen Arbeitgeber. Ähnliches gilt für die innerbetriebliche Solidarität. Beschäftigte in einem Unternehmen können davon profitieren, dass manche der in einer Betriebsstätte notwendigen Arbeiten zu niedrigerem Lohn gemacht werden, weil es sich um Beschäftigte eines anderen Unternehmens handelt. Man beachte, dass bei gegebenem Preis für das Endprodukt die dem Unternehmen verbleibende Wertschöpfung steigt, wenn ein Arbeitsschritt als Vorleistung günstiger am Markt zugekauft wird als er im Unternehmen selbst erstellt werden kann. Wie bereits angeführt, erfolgt dieses „Zukaufen am Markt“ in vielen Fällen mit dem Ziel einer Reduktion eines Teils der Löhne. Es gilt aber auch, dass in manchen Fällen durch solche Ausgliederungen die Ungleichheit in Österreich verringert wird, nämlich dann, wenn Arbeitsschritte mit überwiegend niedriger Qualifikation in Ökonomien mit niedrigerem Lohnniveau verlagert werden. Von dieser Möglichkeit haben Unternehmen in Österreich Gebrauch gemacht, wobei in Österreich die

Arbeitslosigkeit durch den sicher eingetretenen Verlust von Arbeitsplätzen nur wenig gestiegen ist.

Die größte Bedeutung für die Veränderung der Löhne geht aber von strukturellen Verschiebungen der Arbeitsplätze aus. Die Ungleichheit der Einkommen kann bei konstanten Löhnen sich verändern, wenn nämlich die Besetzungszahlen in den einzelnen Lohnintervallen sich ändern. Die Entwicklung dieser Besetzungszahlen für Österreich, also die Dynamik des Verschwinden und des Entstehen von Arbeitsplätzen nach unterschiedlicher Lohnhöhe, wird wohl nicht in einem Modell dargestellt werden können. Zu viel verändert sich im Lauf einiger Jahrzehnte – die Technologie, der Grad der Offenheit der Wirtschaft, das Arbeitsangebot in den einzelnen Qualifikationen, die Erwerbstätigkeit der Frauen, die Struktur der Nachfrage. Es ist schon schwierig den Einfluss jeder dieser Faktoren unter Außerachtlassung der jeweils anderen zu analysieren, eine Analyse aller Faktoren gemeinsam wird kaum befriedigend gelingen.

Die Standardmodelle der ökonomischen Theorie sind jedenfalls zu statisch, um der Komplexität dieser Prozesse gerecht zu werden. Sie können nur einen ersten Ansatz für entsprechende Analysen bieten. So würde man etwa auf Grund der Ergebnisse der Heckscher-Ohlin Modelle vermuten, dass sich Österreich in der internationalen Arbeitsteilung auf skill-intensive Produktionen spezialisiert und dadurch die Lohndifferenzen zwischen qualifizierten und unqualifizierten Arbeitskräften sich vergrößern. Das dürfte im engeren Industriebereich eingetreten sein, was etwa am fast vollständigen Verschwinden der Textil- Bekleidungs- und Lederindustrie zu sehen ist. Andererseits aber sind im Bereich der persönlichen Dienstleistungen durch den weiterhin wachsenden Tourismus erneut Arbeitsplätze mit teils sehr niedrigen Einkommen entstanden. Das kann im Rahmen der Heckscher-Ohlin Modelle mit dem Vorhandensein spezifischer Produktionsfaktoren – für Österreich wäre das „Natur und Geschichte“ – erklärt werden.

Freilich ist es fraglich, ob man für langfristige Entwicklungen derartige Modelle verwenden kann. In diesen Modellen ist nämlich die Faktorausstattung gegeben, bzw. ändert sich durch exogene Schocks. Damit ist ausgeschlossen, dass das Angebot an Faktoren – Arbeitskräfte und Qualifikationen – durch die sich ändernde Lohnentwicklung beeinflusst wird. Das wird aber eintreten, wenn größere Lohnunterschiede den Erwerb von Qualifikationen attraktiv machen. Die Knappheiten auf Arbeitsmärkten verändern sich in der langen Frist bei Veränderungen der Einkommensunterschiede.

2. Die steigende Erwerbstätigkeit von Frauen

Seit Jahrzehnten steigt die Erwerbstätigkeit von Frauen. Welche Veränderung bewirkt dies für die Einkommensverteilung? Dabei muss unterschieden werden zwischen der Einkommensverteilung von Personen und derjenigen von Haushalten.

Angenommen Frauen haben die gleichen Einkommen wie Männer, d. h. die Mittelwerte und die Verteilungen der Einkommen der Frauen und der Männer sind gleich. Dann verändert sich die Einkommensverteilung auf Personenebene durch eine steigende Erwerbsbeteiligung der Frauen nicht. Wohl aber kann sich die Verteilung der Einkommen auf Haushaltsebene verändern. Das wiederum kann zwei Gründe haben.

Erstens, wenn es systematische Unterschiede in den Lebensformen zwischen Beziehern unterschiedlich hoher Einkommen gibt, dann kann die Verteilung der Einkommen auf Haushaltsebene, insbesondere die Verteilung der äquivalenten Einkommen gleicher oder ungleicher werden. Nimmt man etwa an, dass Personen mit niedrigem Einkommen zu einem geringeren Anteil in gemeinsamen Haushalten leben, weil sie oft jünger sind oder bereits Pensionisten, so fällt deren äquivalentes Haushaltseinkommen zurück gegenüber den Gruppen die als Personen höheres Einkommen haben und in Partnerschaften mit Personen mit annähernd gleichem Einkommen leben, wenn die Erwerbstätigkeit der Frauen steigt.

Zweitens, der Anstieg der Erwerbstätigkeit von Frauen kann in unterschiedlichen Einkommensgruppen unterschiedlich sein. Sie kann sowohl vom Einkommen des Mannes abhängen, etwa in der traditionellen Form, dass mit steigendem Einkommen des Mannes der Anstieg der Erwerbstätigkeit der Frauen sinkt; oder aber, mit steigender Qualifikation der Frau und damit steigendem erwarteten Einkommen steigt die Bereitschaft zur Erwerbstätigkeit. Im ersten Fall sinkt bei steigender Erwerbstätigkeit der Frauen die Ungleichheit der Einkommen auf Haushaltsebene, weil dieser Anstieg vor allem im unteren Bereich erfolgt. Im letzteren Fall steigt sie jedoch.

Zu vermuten ist, dass der Anstieg der Erwerbstätigkeit der Frauen stärker bei den höheren Einkommen stattgefunden hat als bei denjenigen mit niedrigem Einkommen des Mannes. Letztere waren auf das Einkommen der Frauen zur Erhaltung auch eines nur sehr bescheidenen Lebensstandards angewiesen. Da das Niveau der Erwerbstätigkeit höher war, ist möglicherweise die Zuwachsrate geringer gewesen. Für diese Hypothese spricht auch, dass der Anstieg der Ausbildung bei Frauen stärker war als der bei Männern und die Opportunitätskosten der nicht-Erwerbstätigkeit für Personen mit hoher Qualifikation höher sind. Dazu kommt, dass in stärkerem Maß als früher Haushalte von Personen mit ähnlichem Ausbildungsstand und daher ähnlichen Einkommenserwartungen gebildet wer-

den. Insgesamt ist daher zu vermuten, dass die Einkommensverteilung auf Haushaltsebene durch die steigende Erwerbstätigkeit der Frauen ungleicher wird, selbst wenn Frauen die gleichen Einkommen beziehen wie Männer.

Die Annahme gleicher Einkommen, also gleichen Mittelwerts und gleicher Verteilung, ist natürlich nicht realistisch. Frauen verdienen im Durchschnitt weniger. Wenn die Verteilung der Fraueneinkommen gleich derjenigen der Männer ist, also die Lorenzkurven der Einkommen gleich sind bei unterschiedlichem Durchschnitt, so gibt es zwei entgegengesetzte Wirkungen auf die Einkommensverteilung: Die am unteren Ende der Einkommensverteilung für Frauen befindlichen Einkommen erhöhen die Ungleichheit insgesamt, insbesondere wenn man sie mit der P90/P10 Spanne misst. Andererseits, das Fehlen der sehr hohen Einkommen bei Frauen reduziert das Gewicht dieser Einkommen in der gemeinsamen Verteilung. Das kann dazu führen, dass Ungleichheit gemessen am Gini-Koeffizienten sinkt. In diesem Fall würden die Lorenzkurve der Männereinkommen und die Lorenzkurve der gemeinsamen Männer- und Fraueneinkommen einander schneiden.

Im Grunde genommen hängt die Wirkung der steigenden Erwerbstätigkeit der Frauen auf die Einkommensverteilung davon ab, wie das Gewicht der besonders niedrigen Einkommen in der gesamten Verteilung steigt – etwa durch die starke Zunahme der Teilzeitbeschäftigung bei Frauen – im Verhältnis zum Gewicht der höheren Fraueneinkommen, die ja im gesamten Bereich zu den mittleren Einkommen gehören. Das Gewicht der sehr hohen Einkommen, fast nur Männer, in der gesamten Verteilung wird jedenfalls zurückgehen, weil es kaum sehr hohe Fraueneinkommen gibt. Die Ungleichheit zwischen den Einkommen der Männer und der Frauen kann durchaus bei steigender Erwerbstätigkeit der Frauen zu geringerer Ungleichheit insgesamt führen. Nicht in allen Fällen ist sinkende Ungleichheit ein Ausdruck steigender Gerechtigkeit!

Wie sich die steigende Erwerbstätigkeit der Frauen auf die Ungleichheit der Haushaltseinkommen und auf die Ungleichheit der äquivalenten Einkommen auswirkt, kann, wie leicht einzusehen, nicht allgemein gesagt werden. Neben der Integration der beiden Verteilungen müssen auch die je nach Ausbildung und erwartetem Einkommen unterschiedlichen Veränderungsraten der Erwerbstätigkeit der Frauen beachtet werden, ebenso die in den unterschiedlichen Gruppen sich ändernden Formen betreffend Partnerschaften und Lebensstilen.

Bisher wurden nur die durch steigende Erwerbstätigkeit der Frauen eintretenden statistischen Effekte auf die Einkommensverteilung beachtet. Es können aber auch die Einkommen der Männer davon betroffen sein. Schließlich bedeutet eine steigende Erwerbstätigkeit der Frauen, ähnlich wie die Migration, einen Anstieg des Arbeitsangebots. Die Veränderung

des Angebots wird aber nicht in allen Qualifikationen und über alle Wirtschaftssektoren gleich gewesen sein. In manchen Bereichen haben Frauen den Wettbewerb am Arbeitsmarkt stärker erhöht als in anderen.

3. Demografische Änderungen und Einkommensverteilung

Die Veränderungen der demographischen Struktur beeinflusst ebenfalls die Einkommensverteilung. Generell gilt, dass mit steigendem Lebensalter und steigender Dauer der Beschäftigung in einem Unternehmen das Einkommen der Angestellten eher steigt. Für Arbeiter im engeren Sinn des Worts gilt dies nur in geringerem Maße und es gibt unter Arbeitern mehr Fälle, bei denen mit steigendem Alter das Einkommen sinkt. Das gilt insbesondere bei Arbeiten, bei denen es auf physische Kraft und Ausdauer ankommt.⁵

Eine erste Annäherung der Auswirkungen der sich ändernden Altersstruktur der Bevölkerung auf die Einkommensverteilung kann bestimmt werden aus altersspezifischen Verteilungen der Einkommen. Wenn man annimmt, dass diese altersspezifischen Verteilungen mit steigendem Alter ungleicher werden, so wird die Verteilung insgesamt ungleicher, wenn der Anteil der jüngeren Bevölkerung zurückgeht. Verstärkt wird diese Ursache des Anstiegs der Ungleichheit, wenn man nicht nur die Verteilung der Arbeitseinkommen beachtet, vielmehr auch die Kapitaleinkünfte einbezieht. Unter der Annahme, dass mit steigendem Arbeitseinkommen die Sparquote steigt, steigt die Ungleichheit der Kapitaleinkünfte mit steigendem Alter und damit die der Einkommen, selbst wenn die Ungleichheit der Arbeitseinkommen mit steigendem Alter nicht steigt.

Freilich kann man die Veränderung der Einkommensverteilung durch Änderung der Altersstruktur nicht allein aus altersspezifischen Verteilungen bestimmen. Wenn nämlich diese Verschiebungen der Altersstruktur entsprechend groß sind, dann werden sich die Einkommen der unterschiedlichen Altersgruppen ändern. Wenn junge Arbeitskräfte im Vergleich zu den älteren knapp werden, dann werden die Einstiegseinkommen steigen.

Eine Änderung der Einkommensverteilung ist sicher eingetreten durch den Anstieg der Lebenserwartung. Ein größerer Teil der Bevölkerung bezieht Pensionen. Das würde auch zutreffen, wenn das Pensionsanfallsalter nicht längere Zeit hindurch gesunken wäre. Da die Ungleichheit der Pensionseinkommen geringer ist, als die der Arbeitseinkommen hat die Lebensverlängerung die Ungleichheit insgesamt reduziert. Das ist insofern auffallend, als es nicht ein explizites Ziel des Pensionssystems ist Ungleichheiten zu verringern, sieht man von der Ausgleichszulage ab.

4. Funktionelle Einkommensverteilung

In den meisten Ökonomien reicher Staaten sinkt der Lohnanteil am BIP, so auch in Österreich. Das bedeutet zwar nicht notwendigerweise, dass die Ungleichheit in der personellen Einkommensverteilung steigt, aber wenn man realistischer Weise annimmt, dass die Vermögen stärker ungleich verteilt sind als die Einkommen, so bedingt eine sinkende Lohnquote eine stärker Ungleichheit der personellen Einkommensverteilung.

Allerdings gibt es aus mehreren Gründen Schwierigkeiten bei der Interpretation der Daten. Anerkannt ist, dass bei einer sich ändernden Zusammensetzung der Erwerbstätigen zwischen Selbständigen und Unselbständigen die Lohnquote auch bei konstanten Einkommen sich ändern muss. Das führte zur Berechnung der bereinigten Lohnquote, nämlich wie verändert sich die Lohnquote, wenn das numerische Verhältnis Selbständige zu Unselbständigen gleichgeblieben wäre. Die entsprechenden Zeitreihen sind aber von einem weiteren Problem betroffen. Wenn man nämlich davon ausgeht, dass der Rückgang des Anteils der Selbständigen eine Abwanderung aus sehr unproduktiven landwirtschaftlichen und kleingewerblichen Betrieben war, so sollte das geänderte numerische Verhältnis zu einem stärkeren Anstieg der Lohnquote führen. In den modernen Industrien und Dienstleistungen sind die Abgewanderten produktiver als in den ursprünglichen Tätigkeiten. Schließlich wandern Arbeitskräfte – oft die nächste Generation – von einer selbständigen Tätigkeit zu einer unselbständigen, weil sie in letzterer ein höheres Einkommen erwarten.

Dazu kommt, dass der Anstieg der Erwerbstätigkeit der letzten Jahrzehnte vor allem ein Anstieg der unselbständig Erwerbstätigen war. Dem entsprach ein Rückgang der mithelfenden Angehörigen, deren Arbeitsertrag als selbständiges Einkommen des Haushaltes verzeichnet wurde. Insgesamt hätte bei unveränderten Entlohnungen der Qualifikationen die Lohnquote steigen müssen durch das geänderte numerische Verhältnis Selbständige zu Unselbständigen. Es ist jedenfalls zu vermuten, dass die sinkende Lohnquote zu einer stärkeren Ungleichheit der personellen Einkommensverteilung führt.

5. Der Anstieg der Staatsschulden

Der Einfluss der Zinszahlungen für die Staatsschuld auf die Einkommensverteilung ist schwer zu bestimmen. Es handelt sich dabei nicht um Kapitaleinkünfte im Sinne der VGR, wohl aber um steuerliche Kapitaleinkünfte. Sie werden mit Steuern finanziert, ähnlich wie Pensionen, Familienbeihilfe und andere Transfers. Dennoch werden sie mit Recht den Markteinkommen der Haushalte zugerechnet und nicht den Transferein-

kommen. Eine Zurechnung zu den einzelnen Haushalten ist jedoch kaum möglich. Dies nicht nur, weil wegen des Bankgeheimnisses Einkünfte aus Veranlagungen in Österreich nicht den Haushalten zugerechnet werden können. Es ist fraglich, ob überhaupt ein größerer Teil der Staatsschuld bei privaten Haushalten liegt, oder ob nicht der größte Teil von Fonds und anderen Finanzintermediären gehalten wird.

Natürlich fließen die Erträge letztlich den Haushalten zu, nämlich in Form von Fondserträgen und anderen Kapitaleinkünften. Man kann wohl davon ausgehen, dass vor allem vermögende Haushalte Empfänger der Zinszahlungen des Staates sind. Es ist eine traurige Ironie, dass der Staat in seinem Bemühen, die Verteilung der Bruttoeinkommen durch Steuern und Transfers gleicher zu gestalten, zu Finanzierungsmethoden gegriffen hat, die zu einer Vergrößerung der Ungleichheit führen.

6. Intensivierung des internationalen Wettbewerbs – Außenhandel und Migration

Die Ausweitung der internationalen Handelsströme brachte für manche Qualifikationen und Industrien eine starke Veränderung in den Wettbewerbsbedingungen. Meist wird dabei auf den transkontinentalen Handel hingewiesen, der vor allem wenig qualifizierte Arbeitskräfte betroffen hatte. Für Österreich dürfte aber der innereuropäische Handel von größerer Bedeutung gewesen sein. Dabei sind zwei Perioden zu unterscheiden. Bis Ende der 80er-Jahre wuchs die Integration der österreichischen in die westeuropäische Wirtschaft. Diese Wirtschaften hatten ein ähnliches Lohnniveau wie Österreich. In Deutschland, dem wichtigsten Markt, war das Lohnniveau etwas höher als in Österreich. Die Auswirkungen auf die Verteilung der Arbeitseinkommen wird daher gering gewesen sein, sieht man von der durch den Außenhandel geringer gewordenen Monopolpositionen ab. Das betrifft sowohl Arbeitseinkommen als auch solche aus Kapitalbesitz.

Das änderte sich in der zweiten Periode, als nach dem Zusammenbruch der Planwirtschaften und insbesondere nach der Osterweiterung der EU der Handel mit Ökonomien mit einem viel niedrigeren Lohnniveau stark ausgeweitet wurde. Daraus allein freilich kann man nicht auf eine bestimmte Folge für die Einkommensverteilung in Österreich schließen. Wenn nämlich dieses niedrigere Lohnniveau ausschließlich eine Folge geringerer durchschnittlicher Qualifikation der Arbeitskräfte ist, so würden zwar nach dem Heckscher-Ohlin Theorem in Österreich die Einkommensdifferenzen zwischen qualifizierten und unqualifizierten Arbeitskräften steigen, aber über die Veränderungen der Einkommensverteilung kann nichts gesagt werden. Diese hängen wohl auch vom gewählten Ungleich-

heitsmaß ab. So ist es denkbar, dass die Ungleichheit nach dem P90/P10 Maß steigt, aber der Ginikoeffizient oder ein Variationsmaß fällt.

Die Annahme, dass Lohnunterschiede ausschließlich den auch über längere Zeit hinweg nicht veränderbaren Qualifikationsunterschieden entsprechen, ist im Fall der Integration der Wirtschaften Osteuropas sicher falsch. Die geringere Produktivität der osteuropäischen Wirtschaften war primär eine Folge schlechter Organisation, veralteter Technologien der Unternehmen und schlechterer Infrastruktur und nicht eines Überschusses an unqualifizierten Arbeitskräften. Dazu kam der Zusammenbruch von Teilen der Industrie im Zuge der Transformation, wodurch Arbeitsplätze wegfielen. Diese Situation entspricht eher dem von der Klassischen Ökonomie behandelten Fall eines nahezu unbeschränkten Arbeitsangebots zu niedrigen Löhnen. In solch einer Situation ist es unwahrscheinlich, dass sich die Einkommensverteilung in Österreich durch die Öffnung Osteuropas nicht verändert hat. Die Änderungen erfolgen über mehrere Kanäle. Erstens, Produktionen und Produktionsschritte werden ins Ausland verlagert (s. o. I). Zweitens, die Möglichkeit der Zuwanderung im Rahmen der EU Bestimmungen bringt in manchen Bereichen einen Druck auf Löhne und damit auf Einkommen. Insofern dieser Druck nicht gleichmäßig in allen Industrien und bei allen Qualifikationen entstanden ist, wird die Einkommensverteilung beeinflusst. Wenn man annimmt, dass vor allem unspezifische Qualifikationen – dabei auch höhere – von der stärkeren Konkurrenz betroffen sind, so wird die Ungleichheit zunehmen. Freilich gilt auch hier, was oben unter II im Zusammenhang mit dem verstärkten Arbeitsangebot der Frauen gesagt wurde. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass Ungleichheit in Österreich nach manchen Maßen zurückgeht. Dies umso mehr als Arbeitsplätze im unteren Einkommensbereich stärker ins osteuropäische Ausland verlagert werden als solche mit hohen Löhnen. Dennoch, es wäre ein im Rahmen der Wirtschaftswissenschaft nicht zu erklärendes Wunder, wenn die Integration Osteuropas nicht die Einkommensverteilung ungleicher gemacht hätte.

7. Spezifische Qualifikationen

Die langfristige Entwicklung der Einkommensverteilung ist wohl dadurch geprägt, dass durch die Verstärkung des Wettbewerbs auf Güter- und Arbeitsmärkten die Einkommen zunehmend eher von Marktbedingungen als von institutionellen Gegebenheiten abhängen. Das drückt Einkommen im unteren Bereich. Umgekehrt können Arbeitseinkommen im oberen Bereich besonders steigen. Das betrifft alle jene Bereiche, in denen spezifische Qualifikationen besonders gefragt sind bzw. sie den Anbietern dieser Qualifikationen eine besondere Verhandlungsmacht geben. So kann

man etwa seit einiger Zeit in Europa beobachten, dass kleine Gruppen von Arbeitnehmern erfolgreich überdurchschnittliche Lohnerhöhungen durchsetzen, bzw. sich erfolgreicher als andere Gruppen gegen Verschlechterungen der Bedingungen wehren können, etwa Lokomotivführern, Piloten, Fluglotsen. Diese Gruppen erhöhen jedenfalls ihren Anteil an der Wertschöpfung der entsprechenden Unternehmen. Das verstärkt die Ungleichheit insgesamt.

Von besonderem Interesse sind dabei die sehr hohen Einkommen. Für diese gelten offensichtlich spezielle Gesetzmäßigkeiten. Eine wesentliche Änderung gegenüber vergangenen Zeiten ist, dass Arbeitseinkommen ein wesentlich stärkeres Gewicht bei den sehr hohen Einkommen haben als früher.⁶ Das hat mehrere Gründe. Erstens, das Einkommen von Unternehmen hat oft die rechtliche Form eines Arbeitseinkommens, auch wenn der Unternehmer selbst Eigentümer ist. Das gilt insbesondere für die als Kapitalgesellschaft geführten Unternehmen. Noch stärker ist das bei reinen Kapitalgesellschaften, bei denen es mittlerweile immer wieder zu Konflikten zwischen den Anteilseignern und den Management um dessen Bezahlung kommt. Die extrem hohen Einkommen im Finanzbereich etwa sind Arbeitseinkommen, nicht Gewinneinkommen von Bankiers.

Zweitens, Personen, die Produkte ihrer Arbeit direkt auf entsprechenden Märkten anbieten, können heute wesentlich höhere Einkommen erzielen als früher. Das betrifft die klassischen freien Berufe, Kunst, Unterhaltung, Sport, ein Produkt-Unternehmen – Superstars.⁷ Moderne Kommunikationsmedien ermöglichen es, sich an ein immer größeres Publikum zu wenden. Dazu trägt auch die mit diesen Kommunikationsmedien verbundene Dominanz spezifischer Kulturen und weniger Sprachen bei. Ein Extremfall in diesem Bereich ist die Autorin der Harry Potter Romane, Joanne Rowling, die in einer kurzen Zeitspanne zur reichsten Frau Großbritanniens wurde. Für Österreich würde man die Familien Dichand und Mateschitz anführen.

Eine Besonderheit dieser Märkte ist, dass die Menge der entsprechenden Produkte und Leistungen nicht in dem Maß gesteigert werden kann, wie das bei vielen Industrieprodukten möglich ist – wenn auch vielleicht nicht wünschenswert. Die für die Verfolgung eines wichtigen Fußballspiels im Fernsehen aufgewandte Zeit, steht nicht für den Besuch eines lokalen Sportereignisses zur Verfügung. Die Nachfrage der Konsumenten konzentriert sich in diesen Märkten auf eine kleinere Zahl von Anbietern. Es steigt daher die Ungleichheit der Einkommen auf diesen Märkten, außer wenn die Zahl der Anbieter zurückgeht – the winner takes all.⁸

Alle diese Mechanismen sind auch in Österreich wirksam, wenn auch bedingt durch die Kleinheit des Landes vielleicht nicht so stark wie in deutlich größeren Ländern. Österreichische Finanzinstitute rekrutieren ihre Führung bis jetzt überwiegend aus ihrer eigenen Belegschaft. Ein an den

österreichischen Markt gebundenen Entertainer oder Schauspieler kann bei gleicher Qualifikation nicht so viel verdienen, wie jemand der für den ganzen deutschen Markt arbeiten kann. Da es nur wenige große Unternehmen in Österreich gibt, ist deren Wettbewerb um die besten für die österreichischen Rechtsdienste notwendigen Anwaltskanzleien schwächer. Aber auch in diesen Bereichen gibt es zunehmend einen internationalen Wettbewerb. Österreichische Spitzenfußballer spielen in ganz Europa, österreichische Architekten bauen nicht nur in Österreich. Manager und Finanzspezialisten aus Österreich sind auch in den anderen Ländern erfolgreich. All das hat die Einkommensverteilung ungleicher gemacht und wird weiterhin die Ungleichheit vergrößern.

8. Zusammenfassung

Jeder Versuch, mit *einer* Erklärung die langfristigen Veränderungen in der Einkommensverteilung zu analysieren, scheitert. Sicher ist, dass der Wettbewerb in allen Bereichen zugenommen hat – auf den Gütermärkten, auf den Arbeitsmärkten. Das bewirkt in manchen Bereichen eine Senkung der Einkommen. Die Monopolpositionen spezifischer Qualifikationen bekommen größere Bedeutung. Teils, weil damit eine stärkere Verhandlungsposition bei Konflikten verbunden ist, teils, weil die Anbieter ihre Leistungen an den Meistbietenden verkaufen können. Es gibt daher geringere Möglichkeiten durch institutionelle Regeln, die Verteilung der Einkommen politisch zu gestalten.

Manche Änderungen der Einkommensverteilung sind statistische Konsequenzen von geänderten Lebensformen. Es verändern sich die Häufigkeiten bestimmter Einkommen, ohne dass sich die Möglichkeit Einkommen zu erzielen geändert hat. Problematischer sind natürlich Änderungen der Einkommensverteilung, die mit veränderten Möglichkeiten Einkommen zu erzielen verbunden sind. Letzteres ist durch den steigenden Wettbewerb für manche Gruppen sicher eingetreten und hat so zu einer Vergrößerung der Ungleichheit beigetragen. Man kann dieses Anwachsen der Ungleichheit sozialpolitisch bekämpfen oder zumindest abschwächen. Eine Reduktion des Wettbewerbs, um zu einer früheren Verteilung zurückzukehren, wäre kein realistisches Konzept. Sollte es dennoch dazu kommen, wäre der Preis dafür eine starke Reduktion der Arbeitsteilung und damit ein Verlust an Wohlstand.

Anmerkungen

- ¹ OECD, 2008; OECD, 2011.
- ² Die im Heft 4/2011 für das Heft 1/2012 von *Wirtschaft und Gesellschaft* von Altzinger et al. angekündigte Untersuchung der Entwicklung der Einkommensverteilung in Österreich konnte für die Überlegungen in diesem Beitrag nicht herangezogen werden.
- ³ Voraussetzung für eine Beschäftigung als Assistent an einer Universität ist seit einiger Zeit der Abschluss eines Doktoratsstudiums. Mit einem Diplomabschluss erhält man als prae-doc ein wesentlich geringeres Einkommen. Früher genügte der Abschluss eines Diplomstudiums. Die jetzige Gestaltung mag durchaus sinnvoll und berechtigt sein, aber sie erhöht die Ungleichheit.
- ⁴ Es kann dieses Phänomen natürlich mit einer Selektion der Arbeitskräfte nach statistisch nicht registrierbaren Qualifikationsunterschieden verbunden sein.
- ⁵ Nach Tabelle 9.06 des Statistischen Handbuchs der Republik Österreich steigt die Differenz zwischen dem 1. und dem 3. Quartil der Einkommensverteilung bei Arbeitern nicht an zwischen dem 4. und dem 6. Lebensjahrzehnt, wohl aber bei den Angestellten.
- ⁶ Atkinson et al., 2011.
- ⁷ Rosen, 1981.
- ⁸ Frank und Cook, 1995.

Literatur

- Atkinson, Anthony B., Thomas Piketty, and Emmanuel Saez (2011), Top Incomes in the Long Run of History, *Journal of Economic Literature* 49 (1), 3-71.
- Frank, Robert H., Philip J. Cook (1995), *The winner-take-all society*, New York: Free Press.
- OECD (2008), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris.
- OECD (2011), *Divided We Stand – Why Inequality Keeps Rising*, Paris.
- Rosen, Sherwin (1981), The Economics of Superstars, *American Economic Review* 71(5), 845-858.

Einkommensverteilung als Krisenursache

Schlussfolgerungen aus Großer Depression und aktueller Krise

Alois Guger

In den ersten Jahrzehnten nach dem Krieg spielte die Einkommensverteilung in der Wirtschaftstheorie und -politik nur eine Nebenrolle. In diesen Jahren des „Golden Age of Capitalism“ wurde die Verteilung spürbar egalitärer; zum einen stieg die Lohnquote kräftig an und zum anderen verringerte sich auch die Ungleichheit in den Individualeinkommen deutlich. Im Zentrum der Wirtschaftstheorie und in der praktischen Wirtschaftspolitik standen die Themen Wachstum und Vollbeschäftigung.

Schon in den siebziger Jahren kam es in den USA zu einer Trendumkehr und seit den achtziger Jahren nahm auch in den übrigen Industrieländern die Ungleichheit in der Einkommensverteilung kontinuierlich zu. A. B. Atkinson (1997) rief schließlich im Jahr 1996 in seiner Presidential Address to the Royal Economic Society die Zunft der akademischen Ökonomie auf: „Bringing income distribution in from the cold.“ Seither hat sich nicht nur die Konzentration von Einkommen und Vermögen weiter beschleunigt, auch der Output an Forschungsaktivitäten zu diesem Thema hat stark zugenommen.

Günther Chaloupek war zusammen mit Kurt Bayer und Michael Wagner einer der wenigen Ökonomen, die sich in Österreich – neben den international renommierten, älteren Kollegen, Josef Steindl und Kurt W. Rothschild – schon in den 1970er-Jahren mit Fragen der Einkommensverteilung beschäftigte. Während sich die wenigen Arbeiten damals vor allem auf die funktionelle Verteilung konzentrierten, trat Günther mit empirischen Studien zur personellen Verteilung hervor (Chaloupek, 1977, 1978, 1980). In den 80er-Jahren griff er die Zusammenhänge zwischen Lohnentwicklung und Wirtschaftswachstum (Chaloupek, 1984) auf und jüngst legte er eine ausführliche strukturelle Analyse der funktionellen Verteilung (Chaloupek et al., 2008) vor.

Das Thema Einkommensverteilung hat Günther Chaloupek seine ganze berufliche Karriere beschäftigt. Dieser Band gibt einen willkommenen Anlass, das Thema Verteilung als Krisenursache zu thematisieren.

Krisenursachen: Die Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise der 30er-Jahre

In den letzten 100 Jahren befand sich die Weltwirtschaft in zwei großen Finanz- und Wirtschaftskrisen:¹ Die lange Depression nach der Finanzkrise 1929 und die weltweite Rezession nach der jüngsten Finanzkrise 2008, die noch nicht ausgestanden ist. Die Ursachen der Krise der 30er-Jahre wurden in vielen Arbeiten – auf die im Einzelnen einzugehen, hier nicht der Ort ist – analysiert, sie sind vielschichtig und können nicht auf einen Grund reduziert werden. Keynes kritisierte die Deflationspolitik und das Festhalten am Goldstandard. Er löste schließlich als Folge der Großen Depression mit der „General Theory“ eine Revolution im ökonomischen Denken aus, als er einen Mangel an gesamtwirtschaftlicher Nachfrage – zu niedrige Investition aufgrund pessimistischer Ertragserwartungen der Unternehmen und zu niedrige Konsumnachfrage sowie zu hohe spekulative Geldnachfrage (Liquiditätsfalle) – als Ursachen ableitete.

Seine prominenten zeitgenössischen Gegenspieler, Lord Robbins und Hayek (1931), sahen dagegen die Ursache der Krise im vorausgegangenen Boom: „Es ist allgemein anerkannt, daß die Verhütung des Booms die einzig wirkungsvolle Methode ist, eine Depression zu verhindern“, schrieb Robbins 1934 in seinem Buch „The Great Depression“ (171)². Beide lehnten jede expansive Politik ab und traten für eine deflationäre Spar- und Lohnsenkungspolitik ein.

Die nach dem Krieg neben Keynes wirtschaftspolitisch einflussreichste Erklärung lieferten 30 Jahre später Friedman und Schwartz (1963, 289f.): Sie kamen in einer umfangreichen empirischen Analyse zum Schluss, die falsche Geldpolitik des US-Notenbanksystems bilde die Hauptursache für die Depression. Sie meinten die Geldpolitik „der Federal Reserve war nicht restriktiv genug, um die Hausse zu bremsen, aber zu restriktiv, um eine kräftige Wirtschaftsexpansion zu fördern“; das Geldangebot sei vielmehr 1928/29 nicht mehr gestiegen und nach der Finanzkrise, statt zu steigen, bis 1933 sogar geschrumpft. Aus dieser monetaristischen Sicht sahen sie wenig Zusammenhang zwischen dem Börsenkrach im Oktober 1929 und der Tiefe der folgenden Depression. Diese sei alleine eine Folge der falschen amerikanischen Politik gewesen sei und habe auch nur am Rande mit den internationalen Kapitalströmen, den Wechselkursen und der Deflation im Ausland zu tun gehabt (Kindleberger, 1973, 61f., derselbe 1978, 70).

Charles Kindleberger (1973) lehnt in seiner umfassenden Analyse der Weltwirtschaftskrise diese monokausale monetaristische Erklärung ab und macht aus einer globalen Perspektive die weltwirtschaftlichen Ungleichgewichte nach dem Ersten Weltkrieg und das Fehlen einer hegemonialen Macht für das Ausmaß und die Dauer der Krise verantwortlich:

Großbritannien, die Führungsmacht des 19. Jahrhunderts, war durch die Kosten des Krieges in seinem Gläubigerstatus empfindlich geschwächt und die USA – inzwischen der größte Kreditgeber – waren noch nicht bereit für die weltpolitische Verantwortung. Die Folge waren Abwertungs-spiralen und protektionistische Vergeltungszölle, die durch den Smoot-Hawley-Zoll der USA aus dem Jahr 1930 provoziert wurden. Dagegen hätten die USA zum einen die Märkte für Produkte aus dem Ausland öffnen und zum anderen ihre Banken zu großzügiger Kreditvergabe ermutigen müssen, um der Kapitalknappheit und dem Preisverfall entgegenzuwirken; stattdessen wurde den Banken zu leichtsinnige Kreditvergabe während des Booms vorgeworfen, so dass der amerikanische Kapitalstrom versiegte. Kindleberger (1973, 309) stellt die Frage, ob die Depression nicht beträchtlich abgemildert hätte werden können „wenn die USA es geschafft hätten, ihren Markt offen und einen Strom langfristigen Kapitals in Bewegung zu halten“.

Ausgehend von Hyman Minsky's Hypothese der Instabilität des Finanzsystems (1972) analysiert Kindleberger in „Manias, Panics, and Crashes“ (1978) die Geschichte der Finanzkrisen seit 1772 und kommt zum Schluss „There must be a lender of last resort for emergencies“ (226), eine Institution, die Liquidität zur Verfügung stellt, wenn das Misstrauen so groß ist, dass niemand mehr bereit ist, Kredit zu gewähren. Er betont „a lender of last resort does shorten the business depression that follows financial crisis“ (211) und schreibt in Zusammenhang mit der Einführung flexibler Wechselkurse im Jahr 1973 „Floating exchange rates do not reduce the necessity for such a stabilizing entity, and may even increase it“ (220).

In direkten Gegensatz zu den Monetaristen setzte sich Peter Temin (1976) mit seinem Buch „Did Monetary Forces Cause the Great Depression?“. Er findet in einer umfangreichen empirischen Analyse keine Belege dafür, dass das Geldangebot die Große Depression verursacht hätte. Für ihn läuft die Kausalität umgekehrt, er sieht das Geldangebot als endogene, von der Wirtschaftsentwicklung abhängige, Größe. Temin nimmt eine keynesianische Position ein: für ihn sind Ausgabeneinbrüche („Spending Hypothesis“) – vor allem autonome Konsumrückgänge – verantwortlich für die Depression. Temin bleibt aber in seinem frühen Buch in der Kritik überzeugender als in der Begründung seiner Ausgabenhypothese.

Die heute vorherrschende Interpretation der Ereignisse (Eichengreen, 1992; Temin, 1993; Bernake, 1995; Eichengreen&Temin 2000, 2010) nennt als wichtigste Gründe für die Dauer und Tiefe der Weltwirtschaftskrise der 30er-Jahre:

- weltwirtschaftliche Ungleichgewichte in den Außenhandelsströmen als Folge des 1. Weltkriegs
- das zu langen Festhalten am Goldstandard, also an festen Wechselkursen und

- die deflationäre Politik, die damit einherging, um den Goldabfluss zu verhindern (Defizitländer waren zu restriktiver Politik gezwungen statt abzuwerten:
„the choice of deflation over devaluation – was the most important factor in the international transmission of the Great Depression“ (Temin, 1993, 88) sowie
- das Fehlen einer verantwortlichen internationalen Führungsmacht und einer entsprechenden Finanzbehörde wie heute den Internationalen Währungsfonds.

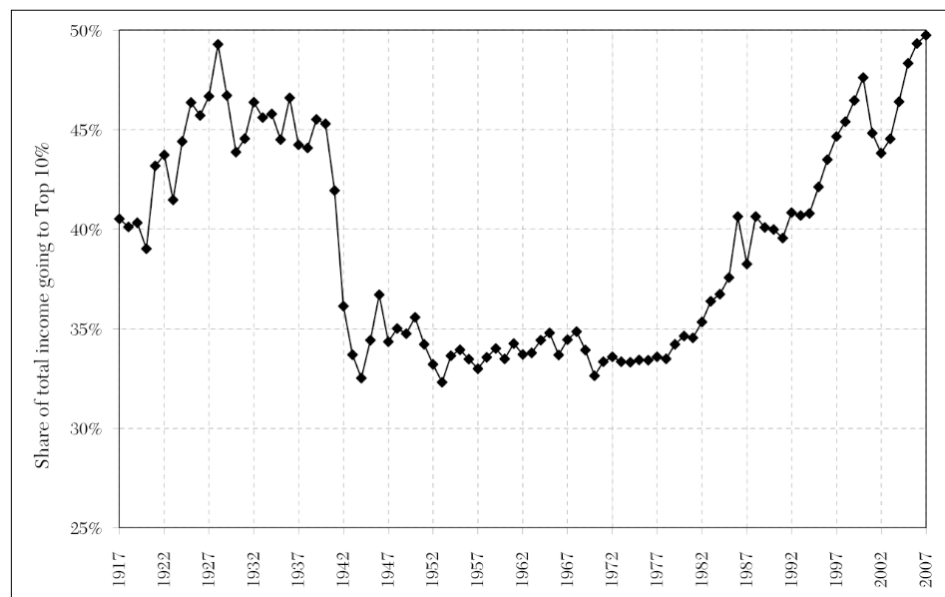
Steigende Ungleichheit in der Einkommens- und Vermögensverteilung als Krisenursache?

In den heute einflussreichsten Arbeiten zur Weltwirtschaftskrise der 30er-Jahre finden sich keine Hinweise auf die Einkommensverteilung als Krisenursache. Die große Ausnahme bildet John K. Galbraith's (1954) „The Great Crash 1929“. Galbraith analysiert nach der ausführlichen Darstellung des Booms der 20er-Jahre und des darauffolgenden Börsenkrachs die Hintergründe und Ursachen für die Tiefe und Dauer der Depression der 30er-Jahre. Er weist darauf hin, dass in den späten 20er-Jahren in der Weltwirtschaft viele Dinge falsch liefen und die wirtschaftliche Situation ausgesprochen fragil war.³ Er hebt fünf auffällige Schwächen (192ff.) von besonderer Bedeutung hervor und nennt an erster Stelle die schlechte Einkommensverteilung, die uns in diesem Beitrag interessiert, die schlechte Unternehmens- und Bankenstruktur⁴, die großen Ungleichgewichte im Außenhandel und „The poor state of economic intelligence“, den er als „almost uniquely perverse“ bezeichnete, da die angesehensten Ökonomen der Zeit fast ausnahmslos für eine deflationäre Politik ausgeglichene Budgets – dies hieß Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen – und für ein Festhalten am Goldstandard (feste Wechselkurse) eintraten, also für Maßnahmen, die die Dinge nur schlechter machen konnten (200).

Galbraith zeigt die Verschiebungen in der funktionalen und personellen Einkommensverteilung in den 20er-Jahren und deren strukturelle Konsequenzen auf: Zwischen 1919 und 1929 stieg in der Sachgütererzeugung der USA die Produktion je Beschäftigten um 43%, während die Löhne und Preise relativ stabil blieben, so dass die Lohnstückkosten kräftig sanken und die Gewinne deutlich stiegen bzw. die Lohnquote sank. Diese Entwicklung in der funktionellen Verteilung, die Zunahme der Gewinne, Zinsen und Dividenden, ging mit einer starken Einkommenskonzentration auf personeller Ebene einher. 1929 entfielen in den USA auf die obersten 5% der Einkommensbezieher rund $\frac{1}{3}$ aller personellen Einkommen, ein Anteil

der etwa doppelt so hoch war wie in den ersten Jahrzehnten nach dem 2. Weltkrieg (195). Das zeigen auch die neuesten Daten von Atkinson & Piketty (2010, 78): danach kamen 1929 auf die obersten 10% fast 50% der Gesamteinkommen. Dieser Anteil lag nach dem 1. Weltkrieg bei 40% und in den drei Jahrzehnten nach dem 2. Weltkrieg bei rund einem Drittel.

Abbildung 1: Anteil des obersten Dezils an den Gesamteinkommen in den USA



Notes: Income is defined as market income including realized capital gains (excludes government transfers). In 2007, top decile includes all families with annual income above \$ 109,600.

Quelle: Piketty and Saez (2003), series updated to 2007; Atkinson & Piketty & Saez (2011) 6.

Die Zunahme der Gewinneinkommen sowie die Konzentration der Einkommen hatten auch ihre Auswirkungen auf die spekulativen Erwartungen auf den Börsen sowie auf die Produktionsstruktur und deren Konjunkturabhängigkeit. Die Produktion der stark von Erwartungs- und Zinsschwankungen abhängigen Kapitalgüter und langlebigen Konsumgüter wuchs im Jahrzehnt vor 1929 mehr als doppelt so stark wie die Produktion der viel stabileren nicht-langlebigen Verbrauchsgüter des Massenkonsums.

Galbraith sieht, dass die Umverteilung zu höheren Gewinnen und die Ausweitung der Investitionsgüterproduktion die Angebotskapazitäten vergrößert, so dass die gesamtwirtschaftliche Nachfrage steigen muss, um Überkapazitäten zu verhindern: „The effect, therefore, of insufficient

investment – investment that failed to keep pace with the steady increase in profits – could be falling demand reflected in turn in falling orders and output ... unfortunately we do not know how rapidly investment had to grow to keep abreast of the current increase in profits“ (193).

Als Galbraith diesen Text schrieb, dürfte er Harrod's Fundamentalgleichung der Wachstumstheorie nicht gekannt haben. Harrod (1939) zeigte auf, dass sich jene „gleichgewichtige Wachstumsrate“, die mindestens erreicht werden muss, damit es zu keinem Konjunkturunbruch kommt, aus der Relation zwischen Sparquote und dem marginalen Kapitalkoeffizienten ergibt. Bleibt das tatsächliche Wachstum hinter dieser „gleichgewichtigen“ Rate zurück, entsteht eine deflationäre Nachfragerücke; es kommt aufgrund des kapazitätserweiternden Effekts der Investitionen zu Überkapazitäten und ungeplantem Lageraufbau. Wächst die Wirtschaft rascher, so öffnet sich eine inflationäre Lücke und es kommt zu einer konjunkturellen Belebung.

Da aus Gewinnen und hohen Einkommen mehr gespart wird als aus Löhnen und niedrigen Einkommen, erhöhen jede Umverteilung zu den Gewinnen und jede Einkommenskonzentration die Sparquote und damit die „gleichgewichtige Wachstumsrate“. Keynes hat diese Probleme in den Schlusskapiteln seiner *General Theory* (1936, Kapitel 22 und 24) bereits angesprochen und hält zur Aufrechterhaltung von Vollbeschäftigung und der Vermeidung von rezessiven Tendenzen Umverteilungsmaßnahmen für notwendig, die die Konsumneigung stärken, da es im Aufschwung durch die Umverteilung zu den Gewinnen zu stärkerer Einkommenskonzentration und einer steigenden Sparquote kommt.

Minsky (1973) kritisiert, dass die vorherrschende Rezeption des Keynes'schen Werkes diese Verteilungsdimension ausklammerte und verbindet diese mit seiner „Financial Instability Hypothesis“. Die Politik, die in der Standardinterpretation aus Keynes' *General Theory* abgeleitet wurde, argumentiert Minsky, war eine „privat investment strategy“ (97f.), bei der die Höhe und Sicherheit der Kapitalerträge im Mittelpunkt stand, die aber bereits den Keim der finanziellen Instabilität enthielt: Die Gewinnerwartungen wurden als die im Großen und Ganzen entscheidende Determinante der privaten Investitionen gesehen, daher ging es darum den Umfang und die Sicherheit von Kapitalerträgen sowohl durch günstigere Besteuerung als auch durch profitable und sichere öffentliche Aufträge, z. B. in den Bereichen Rüstung, Wohn- und Straßenbau, zu verbessern. Eine länger anhaltende Realisierung und Erwartung von entsprechenden Kapitalerträgen begünstigt die spekulative Kreditfinanzierung von Kapitalanlagen und Investitionen. Eine Kernaussage der Minsky'schen Instabilitätshypothese ist daher, dass eine längere Vollbeschäftigungsphase an sich destabilisierend ist, da sie Spekulationen auslöst, die auch ein in sich stabiles Wachstum in einen „euphoric investment boom“ (94) verwandelt: „A private

investment strategy contributes to a speculative, debtfinanced investment boom ... The greater the ratio of debt payments to income receipts, the more fragile the financial structure“ (98).

Im Gefolge der Investitionsstrategie und der steigenden Gewinnquote kommt es auch zu einer Zunahme der Ungleichheit in der Einkommensverteilung: Zum einen da Vermögen stärker konzentriert sind als Einkommen, verstärkt der größere Anteil an Vermögenserträgen die Ungleichheit in den persönlichen Einkommen und zum anderen steigt auch die Ungleichheit innerhalb der Lohnneinkommen, da in der Kapitalgüterproduktion im Durchschnitt höhere Löhne gezahlt werden als in den meisten Konsumgüterbranchen.

Keynes hielt dagegen in seiner General Theory zur Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage erstens „drastic steps, by redistributing incomes or otherwise, to stimulate the propensity to consume“ (321) für notwendig und sieht zweitens „a somewhat comprehensive socialisation of investment“ (378) als einziges Mittel zur längerfristigen Aufrechterhaltung eines hohen Beschäftigungsniveaus. Minsky spricht in diesem Zusammenhang von einer „public employment strategy“⁵, die er für nachhaltiger hält als die Strategie, private Investitionen öffentlich zu fördern und damit die Gewinnquote⁶ erhöhen, die Spekulation zu begünstigen und die Einkommensungleichheit zu vergrößern.

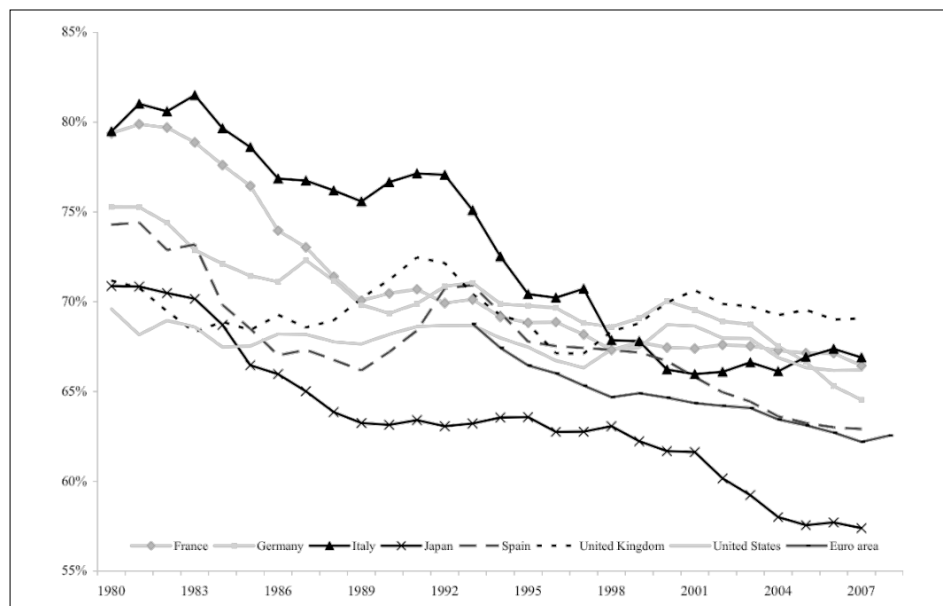
Auch der „Großen Rezession“ ging ein starke Einkommenskonzentration voraus

In den umfangreichen Arbeiten, die sich mit der Großen Weltwirtschaftskrise der 30er-Jahre befassten, sahen nur wenige Autoren in der Einkommenskonzentration eine erwähnenswerte Krisenursache. Mit dem Titel eines vielzitierten Buches über die Geschichte der Finanzkrisen (Reinhart&Rogoff, 2009) könnte man sagen: „This time is different“. Die Zunahme der Ungleichheit in der Einkommens- und Vermögensverteilung in den 2¹/₂ Jahrzehnten vor der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise hat auch Verteilungsaspekte als Krisenursache ins Blickfeld vieler Forscher gerückt (Fitoussi & Stiglitz, 2009; Horn et al., 2009; Fitoussi & Saraceno, 2010; Kumhof & Rancière, 2010; Rajan, 2010; Stockhammer, 2011; Martebauer, 2011).

Die Parallelen zur Entwicklung der Verteilung in den 20er-Jahren waren nicht zu übersehen: Die starke Konzentration der personellen Einkommensverteilung auf die Spitzeneinkommen, die in Abbildung 1 für die USA beispielhaft und als extremster Fall und mit den besten langfristigen Daten ausgewiesen ist, blieb nicht auf die USA beschränkt sondern trat etwas verzögert in den meisten Industrieländern auf. Abbildung 2 bildet den ver-

breiteten Rückgang der Lohnquoten in den 2 1/2 Jahrzehnten vor der jüngsten Krise für ausgewählte Länder ab.

Abbildung 2: Entwicklung ausgewählter Lohnquoten, international



Quelle: OECD, aus Fitoussi&Saraceno (2010) 7.

Einer der frühen Autoren, die auf Zusammenhänge zwischen der zunehmenden Einkommensungleichheit, der wachsenden Verschuldung der Haushalte und der Gefahr einer Finanzkrise schon vor dem Ausbruch der Krise hinwiesen, war Thomas Palley (2005). Für ihn kam es als Antwort auf die hohen Inflationsraten in den 70er-Jahren um 1980 zu einem „Regimewechsel“ in der Wirtschaftspolitik: Vor 1980 hatte in der Wirtschaftspolitik Vollbeschäftigung Priorität, und die Löhne stiegen mit der Produktivität, dies sicherte eine stabile effektive Nachfrage, die Kaufkraft entwickelte sich mit dem Angebot und stütze das hohe Beschäftigungsniveau.

Nach 1980 rückte das Ziel Inflationsbekämpfung ins Zentrum der Wirtschaftspolitik und das Beschäftigungsziel trat in den Hintergrund. Durch hohe Zinssätze stieg die Arbeitslosigkeit, das schwächte die Gewerkschaften und in der Folge blieb das Lohnwachstum hinter der Produktivitätsentwicklung zurück, sodass die Lohnquoten sanken. Dazu kamen Faktoren, wie die stärkere Internationalisierung der Produktion, „skill-biased“ technischer Fortschritt und Arbeitsmarktderegulierungen, die qualifizierte Jobs begünstigten und mittlere und geringer Qualifizierte benachteiligten, damit nahm auch die Lohnspreizung zu (OECD, 2011).

Diese Polarisierung in der Einkommensverteilung dämpfte aufgrund der unterschiedlichen Konsumneigung zwischen den Beziehern hoher Einkommen, die einen größeren Teil ihrer Einkommen sparen, und niedrigen Einkommen mit geringen Sparmöglichkeiten die gesamtwirtschaftliche Nachfrage.

In den USA und einigen europäischen Ländern wurde diese Nachfrageschwäche aufgrund stagnierender Masseneinkommen zum einen durch höhere Erträge auf den Finanz- und Immobilienmärkten und zum anderen – ermöglicht durch Finanzmarktderegulierungen – durch die zunehmende Verschuldung der Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen ausgeglichen. Stockhammer (2011) spricht daher von kreditgetriebenem Wachstum in den angelsächsischen Ländern und in Südeuropa. Für Deutschland, Japan und China, die die verteilungsbedingte Schwäche der Binnennachfrage vor allem durch hohe Leistungsbilanzüberschüsse kompensierten, spricht er von exportgetragendem Wachstum.

Die Zunahme der Einkommensungleichheit betrifft aber auch direkt die Investitionsentscheidung: Die stärkere Konzentration auf die Spitzeneinkommen nährte die spekulativen Veranlagungen, führte zu hohen Ertragsraten und hohen Ertragserwartungen auf den Finanzmärkten, die auch die Investitionen in der Realwirtschaft belasteten, sodass trotz steigender Gewinnquoten die Investitionsquoten eher gedämpft blieben.

Beide Ansätze zur Überwindung der zu einem großen Teil verteilungsbedingten Nachfrageschwäche haben sich als nicht nachhaltig erwiesen:

- Der angelsächsische Weg, die Kaufkraftschwäche der Massen durch Schuldenfinanzierung auszugleichen endete – wie gemäß der Minsky'sche Instabilitätshypothese zu erwarten war – in der Finanzkrise 2008 und traf alle in die Weltfinanzmärkte eingebunden Länder direkt.
- Der exportorientierte Weg hat die außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte und in deren Gefolge die Staatsschuldenproblematik in einem Ausmaß verschärft, das die internationale Finanz- und vor allem die europäische Währungsordnung gefährdet. Die Folgen dieses Weges sind asymmetrisch verteilt: die Defizitländer stehen nach den bestehenden Regeln unter einem viel stärkeren Anpassungsdruck als die Überschussländer.

Abschließende Bemerkungen

Obwohl es im Jahrzehnt vor der Großen Depression der 30er-Jahre zu einer ähnlich starken Polarisierung der Einkommen und einer merklichen Umverteilung von den Lohn zu den Gewinn- bzw. Kapitalerträgen kam, wie in den 2^{1/2} Jahrzehnten vor der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise, spielte im Unterschied zu heute in der Rezeption der damaligen Krise die

Verteilung kaum eine Rolle. Nur John K. Galbraith berücksichtigte in seiner Analyse die Verschiebungen in der funktionellen und personellen Verteilung als Krisenursache.

In den meisten Analysen der jüngsten Großen Krise wird dagegen der Faktor Einkommensverteilung als wichtige strukturelle Ursache für das Ausmaß der Krise gesehen. Die meisten Hypothesen gehen von einer verteilungsbedingte Schwäche der Gesamtnachfrage aus, da niedrige und mittlere Einkommen fielen oder stagnierten, während die starken Zuwächse in den Spitzeneinkommen in spekulative Veranlagungen strömten. Die Deregulierung im Bankensektor und die Hausse auf den Immobilienmärkten erlaubte schließlich Haushalten mit niedrigen oder mittleren Einkommen durch Verschuldung ihre Kaufkraft zu stützen, ein Prozess der schließlich überdehnt wurde und in die Bankenkrise führte.

Hier ist nicht der Platz, um auf die empirischen Arbeiten einzugehen. Es muss jedoch einschränkend erwähnt werden, dass wohl die verschiedenen Hypothesen im Großen und Ganzen ein konsistentes Bild ergeben, die meisten empirischen Belege aber auf einfachen Vergleichen von Reihen und Korrelation beruhen, die wenig über Kausalitäten aussagen. Generell besteht in dieser Frage noch ein großer Bedarf an ausführlichen empirischen Analysen.

Eine Ausnahme bildet die Arbeit von Onaran, Stockhammer, Graf (2011), die auf der Basis eines Makromodells in der Kalecki-Tradition für die USA die Auswirkungen der „Finanzialisierung“ und der Änderungen in der Einkommensverteilung auf die Gesamtnachfrage testet. Die Autoren finden aber nur geringe Nachfrageeffekte, erwarten aber für die kommenden Jahre negative Auswirkungen auf den Konsum durch die Vermögens-effekte aus dem Platzen der Immobilienblase und durch die Rückzahlungen der Schulden.

Literatur

- Atkinson, A. B., „Bringing Income Distribution in from the Cold“, *Economic Journal*, 1997, 107 (441), 297-321.
- Atkinson, A. B., Piketty, T., Saez, E., „Top Incomes in the Long Run of History“, *Journal of Economic Literature*, 2011, 49 (1), 3-71.
- Bernake, B. S., „The Macroeconomics of the Great Depression: A Comparative Approach“, *Journal of Money, Credit, and Banking*, 1995, 27 (1), 1-28.
- Chaloupek, G., „Die Verteilung der persönlichen Einkommen in Österreich I“, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1977, 3 (1), 9-22.
- Chaloupek, G., „Die Verteilung der persönlichen Einkommen in Österreich II. Die Arbeitsverdienste“, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1978, 4 (2), 191-208.
- Chaloupek, G., „Die Verteilung der persönlichen Einkommen in Österreich III. Haushaltseinkommen und soziale Stellung“, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1980, 6 (1), 17-27.
- Chaloupek, G., „Lohnentwicklung und Einkommensverteilung unter schwachem Wirtschaftswachstum“, *Wirtschaft und Gesellschaft* 1984, 10 (4), 483-498.

- Chaloupek, G., Russinger, R., Zuckerstätter, S., „Strukturveränderungen und funktionale Einkommensverteilung in Österreich“, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 2008, 34 (1), 33-56.
- Eichengreen, B., „Golden Fetters: The Gold Standard and the Great Depression 1919-1939“, Oxford University Press, New York, 1992.
- Eichengreen, B., Temin, P., „The Gold Standard and the Great Depression“, *Contemporary European History*, 2000, 9 (2) 183-207.
- Eichengreen, B., Temin, P., „Fetters of gold and paper“, *Oxford Review of Economic Policy*, 2010, 26 (3), 370-384, Autumn.
- Fitoussi, J.-P., Saraceno, F., „Inequality and Macroeconomic Performance“, OFCE/Sciences Po, 2010.
- Fitoussi, J.-P., Stiglitz, J., „The Ways out of the Crisis and the Building of a More Cohesive World“, OFCE Science Po, Document de travail 17, Paris, 2009.
- Friedman, M., Schwartz, A. J., „A Monetary History of the United States, 1867-1960“, Princeton UP, Princeton, 1963.
- Galbraith, J. K., „The Great Crash 1929“, Penguin, London, 1954.
- Harrod, R., „An Essay in Dynamic Theory“, *Economic Journal*, 1939, 49 (1), March, 14-33.
- Hahn, F. R., „Internationale Bankenkrise und die Rolle von Finanzmarktaufsicht und Finanzinnovationen“, *WIFO-Monatsberichte*, 2008, 81 (8), 593-606.
- Hayek, F. A., „Prices and Production“, Routledge, London, 1931.
- Horn, G., Dröge, K., Sturn, S., Van Treeck, T., Zwiener, R., „Von der Finanzkrise zur Wirtschaftskrise (III). Die Rolle der Ungleichheit“, *IMK-Report*, 41, September, 2009.
- Kaldor, N., „Alternative Theories of Distribution“, *Review of Economic Studies*, 1955-6, XXIII (2), 83-100.
- Keynes, J. M., „The General Theory of Employment, Interest, and Money“, Mac Millan, St. Martin's Press, London, 1936.
- Kindleberger, C. P., „Die Weltwirtschaftskrise“, *Geschichte der Weltwirtschaft im 20. Jahrhundert*, Band 4 (Hrsg. W. Fischer), DTB-Verlag, München, 1973.
- Kindleberger, C. P., „Manias, Panics, and Crashes. A History of Financial Crises“, Basic Books, New York, 1978.
- Kumhof, M., Rancière, R., „Inequality, Leverage and Crisis“, *IMF Working Paper*, 268, 2010.
- Marterbauer, M., „Zahlen Bitte! Die Kosten der Krise tragen wir alle“, Deuticke, Wien, 2011.
- Minsky, H. P., „Financial Stability Revisited: The Economics of Disaster“, in: Board of Governors of the Federal Reserve System, *Reappraisal of the Federal Reserve Discount Mechanism*, Washington, D.C., 1972, 3, June, 95-136.
- Minsky, H. P., „The Strategy of Economic Policy and Income Distribution“, Hyman P. Minsky Archive Paper 353, 1973. http://digitalcommons.bard.edu/hm_archive/353.
- OECD, „Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising“, OECD, Paris, 2011.
- Onara, Ö., Stockhammer, E., Grafl, L., „Financialisation, income distribution, and aggregate demand in the USA“, *Cambridge Journal of Economics*, 2011, 35, 637-661.
- Palley, T., „The Questionable Legacy of Alan Greenspan“, *Challenge*, 2005, 48(6), November/Dezember, 5-19.
- Reinhart, C. M., Rogoff, K. S., „This Time is Different. Eight Centuries of Financial Folly“, Princeton UP, Princeton, 2009.
- Robbins, L. C., „The Great Depression“, Macmillan, London, 1934.
- Rajan, R., „Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy“, Princeton UP, Princeton, 2010.
- Temin, P., „Did Monetary Forces Cause the Great Depression?“, Norton, New York, 1976.
- Stockhammer, E., „Polarisierung der Einkommensverteilung als Ursache der Finanz- und Wirtschaftskrise“, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 2011, 37 (3), 378-402.
- Temin, P., „Transmission of the Great Depression“, *Journal of Economic Perspectives*, 1993, 7 (2), 87-102.

Temin, P., „The Great Recession & the Great Depression“, *Daedalus*, 2010, 139 (4), 115-124.

Anmerkungen

- ¹ Der Internationale Währungsfonds identifizierte allein zwischen 1975 und 1997 112 systemische Banken Krisen und 51 borderline crisis; dazu kamen später noch Ostasien, Russland und Argentinien. Diese hatten aber nur begrenzte internationale Auswirkungen, obwohl sie die nationalen Finanzsysteme erschütterten und beträchtliche gesamtwirtschaftliche Kosten verursachten (Hahn, 2008).
- ² Zitiert nach Kindleberger (1973, 61), der in diesem Zusammenhang auf 136 auch auf Hayek verweist.
- ³ Er schreibt: „Had the economy been fundamentally sound in 1929 the effect of the great stock market crash might have been small“ (Galbraith, 1954, 204).
- ⁴ Im ersten Halbjahr 1929 sind in den USA 346 Banken zusammengebrochen (ders. 197).
- ⁵ Wobei Minsky diese „public employment strategy“ viel weiter fasst als man sich dies bei Keynes vorstellen könnte.
- ⁶ Siehe dazu Kaldor (1955/56).

Einkommensverteilung und Krise

Georg Feigl, Markus Marterbauer, Miriam Rehm

Das Ziel dieses Beitrags ist es, die Einkommensverteilung im Zusammenhang mit Finanz- und Wirtschaftskrisen zu beleuchten. Die Kausalität zwischen diesen kann in beide Richtungen laufen: die Einkommensverteilung kann die Wahrscheinlichkeit und Schwere von Krisen beeinflussen, und Krisen können Auswirkungen auf die Einkommensverteilung haben. Dieser Artikel zeichnet zunächst die Entwicklung der Einkommensverteilung in Österreich und in einigen westlichen Industrieländern nach. Anschließend wird der Stand der Literatur zum Zusammenhang zwischen der zunehmend ungleichen Verteilung und der Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2007 skizziert und um weiterführende Überlegungen ergänzt. Der Beitrag schließt mit Hinweisen zu den Krisenauswirkungen auf die Einkommensverteilung sowie wirtschaftspolitischen Implikationen.

1. Entwicklung der Einkommensverteilung

Die vergleichende Literatur zur internationalen Verteilung der Einkommen erfuhr in den vergangenen 20 Jahren mit Arbeiten um Anthony Atkinson, Thomas Piketty und Emmanuel Saez einen bedeutenden Aufschwung, wozu wohl die verstärkte Aufmerksamkeit der OECD (2008, 2011) und das Datenmaterial der Luxembourg Income Study (LIS 2012) beitrugen. In Österreich hat das Thema zwar keinen vergleichbaren Aufmerksamkeitsschub erhalten, allerdings lässt sich eine kontinuierliche Tradition wissenschaftlicher Beiträge zum Verteilungsthema seit den 1950er-Jahren nachzeichnen. Erschwert werden Untersuchungen zur personellen Einkommensverteilung jedoch durch das notorisch unzureichende Datenmaterial, was insbesondere internationale Vergleiche nahezu unmöglich macht. Die Hauptprobleme in österreichischen Statistiken sind der Bezug auf Haushalte anstelle von Personen, die Inkompatibilität der Lohn- und Einkommenssteuerstatistiken, und die Begrenzung der Daten des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger auf Einkommen bis zur Höchstbeitragsgrundlage.

Bereits Josef Steindl (1958) stellt in seiner Grundlagenarbeit zur Verteilung der Einkommen in Österreich 1933 bis 1953/4 fest, dass die Lohn-

und die Einkommenssteuerstatistik zu heterogen sind, um zusammengefasst werden zu können. Getrennt betrachtet wiesen die Einkommen der Selbständigen zu Beginn des goldenen Age¹ mit einem Gini-Koeffizienten von 0,44 eine deutlich höhere Konzentration als in der großen Depression mit einem Wert von 0,38 auf.² Auf der anderen Seite waren die Lohneinkommen zu Beginn der 1950er gleicher verteilt, wenn die bessere statistische Erfassung von Niedrigeinkommen in Betracht gezogen wurde.

Günther Chaloupek (1978, 1980) knüpfte an dieses Ergebnis an, indem er die Entwicklung von 1953 bis 1977 analysierte. Er stellt darin sowohl bei den Selbständigen- als auch bei den Lohneinkommen eine höhere Ungleichheit fest. Die „Entnivellierung“ bei den Lohneinkommen war sowohl zwischen Frauen und Männern als auch ArbeiterInnen und Angestellten zu beobachten.³ Sie dürfte aus einer – im Unterschied zur Nachkriegszeit – weitgehend fehlenden Generallinie der Gewerkschaften in der Lohnpolitik erwachsen sein, wofür wiederum „der Wechsel der ökonomischen Verhältnisse“ ausschlaggebend war.⁴ Der Strukturwandel spielte hingegen nur bei der Verteilung der Selbständigeneinkommen eine wesentliche Rolle. Agnes Streissler (1994) und Tobias Schweitzer (2006) führten die Analyse der Einkommenssteuerstatistik fort, wobei letzterer auf eine praktisch gleichbleibende Verteilung bei einem hohen Niveau der Ungleichheit hinweist.⁵

Alois Guger und Markus Marterbauer (2005) untersuchen die Einkommensverteilung in Österreich eingehend. Sie dokumentieren eine stoßweise Zunahme der Ungleichheit bei Löhnen von 1976 bis 2003 auf Basis unterschiedlicher administrativer Einkommensdaten. Geschlechtsbezogene Einkommensunterschiede waren zwischen 1980 und 2003 außerordentlich persistent, getrieben vor allem durch eine Zunahme der Teilzeitarbeit und Lohnunterschiede in den niedrigen Einkommensgruppen.⁶ Die funktionelle Einkommensverteilung entwickelte sich ab Mitte der 1970er-Jahre zuungunsten der Lohnquote, die sowohl unbereinigt als auch bereinigt um die Verschiebung zwischen selbständig und unselbständig Beschäftigten bis 2004 deutlich sank.

Aktuelle Forschungsergebnisse von Wilfried Altzinger et al. (2011, 2012) zeigen für Österreich, dass die zunehmende Konzentration der Topleinkommen ab den frühen 1980er-Jahren bis 2007 ein substantieller Bestandteil der höheren Ungleichheit in der Gesamtverteilung der Unselbständigeneinkommen war. In der Statistik der Einkommenssteuern stellen die Autoren einen konstant hohen Gini-Koeffizienten von 0,60 fest.⁷

In einer Pionierarbeit analysiert Chaloupek (1977) die funktionelle Verteilung der Spitzeneinkommen in Österreich. Aus der Integration der Statistiken für Lohn- und Einkommenssteuer 1970 berechnete er, dass das oberste 1 Prozent der Erwerbstätigen etwa 7,3% des Gesamteinkommens besaß. In der Detailanalyse der Einkommenssteuer zeigt Chaloupek wei-

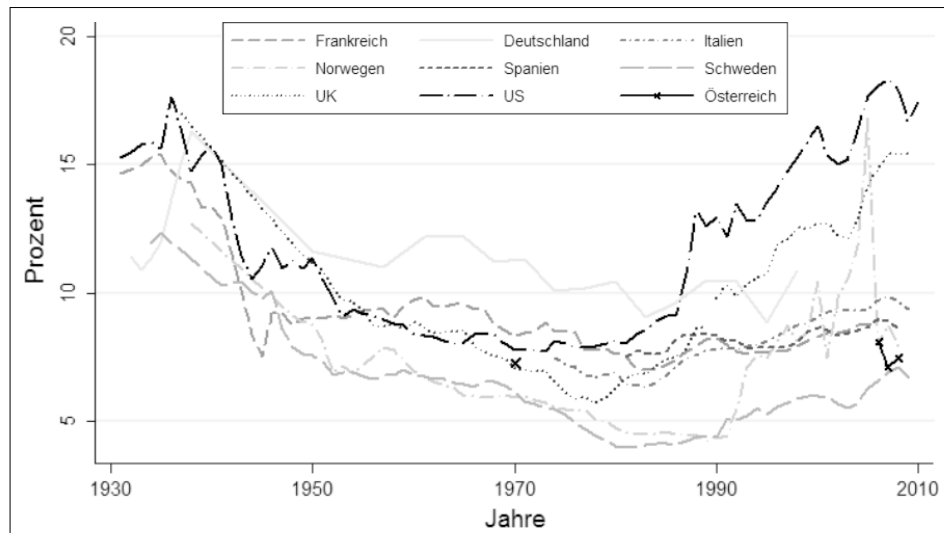
ters, dass die Spitzeneinkommen zum weitaus überwiegenden Teil aus Einkommen aus Gewerbebetrieben bestehen. Das stärkste Wachstum zwischen etwa 1954 und 1970 war allerdings nicht in dieser Einkommensart zu verzeichnen, sondern in den Kategorien selbständige sowie nicht-selbständige Arbeit, und Einkünfte aus Kapitalvermögen.⁸ Generell schließt Chaloupek, dass die zunehmende Einkommenskonzentration in Österreich bis 1970 nicht von höheren Einkommen an der Spitze getrieben wird, sondern von einer Auseinanderentwicklung in den unteren Bereichen der Einkommensverteilung.⁹

Weiters weist Chaloupek darauf hin, dass um 1970 die Konzentration der Einkommen an der Spitze in Österreich damit jener in anderen Industrienationen wie etwa der USA, Großbritannien oder Deutschland vergleichbar war.¹⁰ Grafik 1 veranschaulicht dieses Argument, indem sie Daten von Facundo et al. (2011) mit Chaloupek (1977) und den Daten aus der integrierten Lohn- und Einkommensstatistik, die von 2006 bis 2008 von der Statistik Austria bereitgestellt werden, kombiniert. Zur besseren Vergleichbarkeit mit den internationalen Daten wird hierbei für Österreich das Gesamtbruttoeinkommen vor Steuern und Transfers verwendet. Einschränkung ist jedoch festzuhalten, dass keine der Datenquellen realisierte Wertzuwächse enthält. Zusätzlich sind aufgrund der Endbesteuerungsregelung in den Daten der Statistik Austria (2006, 2007, 2008) Kapitaleinkommen untererfasst. Da Vermögen, die Basis von Kapitaleinkommen, ungleicher verteilt sind als die Einkommen insgesamt, unterschätzen die Datenpunkte für Österreich 2006-2008 den Anteil des obersten 1 Prozents am Gesamteinkommen aller Wahrscheinlichkeit nach.

Abbildung 1 verdeutlicht, dass alle Länder seit den 1980er-Jahren eine stärkere Konzentration der Einkommen verzeichneten, wobei der Anstieg in den angelsächsischen Ländern und zeitweise in Norwegen besonders stark ausfiel. Die vorhandenen Daten weisen darauf hin, dass die Einkommenskonzentration in Österreich der in anderen europäischen Ländern ähnelt. Im kontinentaleuropäischen Vergleich wies Österreich daher keine signifikant egalitärere Entwicklung der Einkommen, gemessen am obersten 1 Prozent der Einkommen, auf.

Diese internationale Entwicklung des obersten Endes der Einkommensskala präsentieren Atkinson, Piketty und Saez (2011) im Detail. Aus langfristigen Einkommenssteuerdaten zeigen die Autoren, dass das oberste 1 Prozent der EinkommensbezieherInnen in kontinental- und nordeuropäischen Ländern vor der Krise im Durchschnitt über das 8,5-fache des Durchschnittseinkommens verfügte, während es um 1950 etwa das 7,5-fache erhielt. Zwischen diesen Polen ging der Anteil des obersten 1 Prozents am Gesamteinkommen zum Teil markant zurück. Diese Durchschnittswerte verbergen jedoch substantielle Heterogenität. So lag dieser Einkommensanteil vor der Krise in kontinental- und nordeuropäischen

Abbildung 1: Anteil des obersten 1 Prozent am Gesamteinkommen für ausgewählte Länder 1930-2010*



Quellen: Alle Zeitreihen außer Österreich: Facundo et al. (2012), Österreich 1970: Chaloupek (1977), Österreich 2006-2008: Statistik Austria (var.), eig. Berechnungen.

* Gesamtbrottoeinkommen vor Steuern und Transfers, ohne realisierte Wertzuwächse; Österreich 2006-2008 ohne Kapitaleinkommen, Italien ohne Zinseinkommen. Für nähere Details zu den Datenreihen aus Facundo et al. (2012) siehe Atkinson et al. (2011: 20) und die dort zitierte Literatur.

Ländern zwischen 5,4% in den Niederlanden und 11,8% in Norwegen.¹¹ In den angelsächsischen Ländern USA, Kanada, Australien, Neuseeland, England und Irland waren die Einkommensanteile des obersten Perzentils durchwegs höher. Sie stiegen vom etwa 11,2-fachen 1950 auf das 12,2-fache des Durchschnittseinkommens¹² nach einem starken Fall bis etwa Ende der 1970er-Jahre. Insgesamt illustrieren diese Zeitreihen einen U-förmigen Verlauf der Einkommenskonzentration am obersten Ende der Skala, der allerdings hauptsächlich von den angelsächsischen Ländern und Norwegen getrieben war.

Hinsichtlich der langfristigen Entwicklung der Verteilung aller Einkommen geben Atkinson und Salvatore Morelli (2010) vor allem für OECD-Staaten einen guten Überblick. Anhand des Gini-Koeffizienten stellen sie fest, dass die Einkommen in den angelsächsischen Ländern USA, Kanada, Australien Neuseeland und England ab circa 1975 zunehmend ungleicher verteilt sind. Der Gini-Koeffizient dieser Länder steigt in diesem Zeitraum um knapp 0,05 auf einen Wert von 0,32. In England und in den USA war sogar ein Anstieg um 0,08 zu verzeichnen. Im übrigen Europa ergeben die verfügbaren Zahlen zur Einkommensverteilung seit Mitte der 1970er ein uneinheitliches Bild. Während in Italien, Portugal und Frank-

reich der Gini-Koeffizient gesunken beziehungsweise in Spanien etwa gleich geblieben ist, ist die Ungleichverteilung der Einkommen in Deutschland, den Niederlanden, Schweden und Finnland im Durchschnitt von etwa 0,24 auf 0,29 gestiegen.

Die in der wissenschaftlichen Literatur zu findenden Gründe für die seit den 1970er-Jahren tendenziell wachsende Ungleichheit sind so vielfältig wie umstritten. Schlagwortartig können in diesem Zusammenhang die mit Internationalisierung und technischem Fortschritt einhergehenden Verschiebungen von Verhandlungsmacht, höhere Arbeitslosigkeit, der wirtschaftspolitische Paradigmenwechsel mit dem Fokus auf möglichst liberalisierte Märkte, unterschiedliche Bildungschancen, die Aufwertung des Finanzsektors und der damit verbundenen Shareholder-Value-Orientierung sowie die Veränderung gesellschaftlicher Strukturen angeführt werden. Im folgenden Abschnitt sollen Teilbereiche herausgegriffen und ihre Krisenimplikationen erläutert werden.

2. Von der Ungleichheit zur Krise

Die Zunahme der Ungleichheit der Einkommensverteilung erhält in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur in der Analyse der Ursachen der Finanz- und Wirtschaftskrise 2007-2012 – neben anderen Faktoren wie zum Beispiel dem Abbau der staatlichen Regulierungen auf den Finanzmärkten – beachtliche Aufmerksamkeit.¹³ Raghuram Rajan (2011) argumentiert etwa, dass die großen Unterschiede in den Bildungschancen in den USA zu höherer Ungleichheit führten. Dies habe die Politik dazu verleitet, leicht zugängliche Kredite bereitzustellen und damit Verschuldungsmöglichkeiten als Ersatz für fehlende Einkommensperspektiven anzubieten, um so die Unzufriedenheit in den zurückfallenden Bevölkerungsgruppen zu dämpfen. Daron Acemoglu (2011) schreibt dem Finanzsektor eine zentralere Rolle zu. Er erklärt mit der engen personellen Verflechtung zwischen Politik und Finanzinstituten sowohl die zunehmende Ungleichheit – getrieben vor allem durch den Anstieg der Spitzeneinkommen im Finanzsektor – als auch die Finanzkrise. Die zunehmende Konzentration der Einkommen wird in beiden Ansätzen, wenn auch mit unterschiedlichen Argumentationssträngen, als Schlüssel zur Erklärung der Finanzkrise angesehen.

Auch Paul Krugman (2010) unterstreicht die zentrale Rolle der Politik als eine gemeinsame Determinante von Ungleichheit und Finanzmarktinstabilität. Aufgrund der engen Korrelation von hoher Einkommenskonzentration, hoher Haushaltsverschuldung und Finanz- und Wirtschaftskrisen in den USA sowohl in den 1930er-Jahren als auch Ende der 2000er-Jahre, stellt er allerdings deutlicher die Frage nach einer direkten Verbindung zwischen Ungleichheit und Finanzkrisen.

Post-Keynesianische, regulationstheoretische und strukturalistische Ansätze können eine solche Analyse und Begründung bieten. Fitoussi und Stiglitz (2009: 3f.) sehen die wachsende Ungleichheit als gemeinsame Tendenz in allen Industrieländern, die zu einer systematischen Schwächung der effektiven Nachfrage führte. Die Ausweitung der kreditfinanzierten Konsumnachfrage stützte in den angelsächsischen Ländern die Wachstumsraten, auch wenn dieses Wachstum nicht nachhaltig war. Hingegen setzten viele kontinentaleuropäische Länder hauptsächlich auf den – vor allem innereuropäischen – Export. Sie wiesen wegen des fehlenden Beitrages der Konsumnachfrage deutlich schwächeres Wirtschaftswachstum auf. In diesem inhaltlichen Rahmen zeichnen Horn et al. (2009: 8f.) die Entwicklung der Einkommensungleichheit in Deutschland und den USA detailliert nach, und stellen ebenfalls eine klare Verbindungslinie von einer makroökonomischen Nachfrageschwäche zu gesamtwirtschaftlicher Instabilität her.

Stockhammer (2009) erklärt die Krise aus dem finanzdominierten Akkumulationsregime, das auf einer Macht- und Ideologiewerschiebung von Lohn- zu Kapitaleinkommensbezügen und von niedrigen zu hohen Einkommen beruht. Dieses Regime kann in unterschiedlichen Ausprägungen bestehen, etwa als schuldenbasiertes Wachstum im finanziellen Zentrum und exportbasiertes in Regionen mit Lohnzurückhaltung.¹⁴ Das Wirtschaftswachstum ist in einem derartigen Regime allerdings verhalten und krisenanfällig. Taylor (2011: 343) weist auf die langfristigen zyklischen Tendenzen des Lohn- und Gewinnanteils im US-amerikanischen Kontext hin, die mit einer fundamentalen Verschiebung von Einkommen und damit auch ökonomischer Macht hin zu Vermögenden einherging. In Kombination mit anderen Faktoren wie Verschiebungen in der politökonomischen Sphäre, Deregulierung von Finanzmärkten, und einem Immobilienboom, führte das zu steigender Privatverschuldung und in weiterer Folge zum Minskyschen Zusammenbruch.¹⁵

Die heterodoxe ökonomische Analyse findet also einen engen Zusammenhang zwischen einer ungleichen Verteilung von Einkommen und Vermögen einerseits und dem Auftreten von Finanz- und Wirtschaftskrisen andererseits. Die zunehmende Ungleichheit führt zu einer tendenziellen Schwäche in der effektiven (Konsum-)Nachfrage, weil die marginale Konsumneigung der unteren Einkommensgruppen deutlich höher ist als jene der oberen. Die vermeintlichen wirtschaftspolitischen Auswege in Form einer Ausweitung der Verschuldungsmöglichkeiten für die unteren und mittleren Einkommensgruppen beziehungsweise einer Forcierung des Exports erwiesen sich als nicht nachhaltig. Ersteres führt zu einer verschuldungsfinanzierten Vermögensblase, deren Platzen eine tiefe Krise nach sich ziehen kann, und letzteres bewirkt anhaltende Ungleichgewichte in den Leistungsbilanzsalden und trägt so zum Entstehen einer Wirtschaftskrise bei.

3. Die Auswirkungen der Krise auf die Verteilung

Weniger entwickelt ist die Auseinandersetzung der ökonomischen Analyse mit den Auswirkungen von Finanz- und Wirtschaftskrisen auf die Einkommensverteilung. Die unmittelbare Konsequenz eines vom Finanzsystem ausgehenden Einbruchs in der realwirtschaftlichen Produktion ist meist der abrupte Rückgang von realwirtschaftlichen Gewinnen und Kapitalerträgen, während die Lohnsumme primär durch den – verzögerten – Rückgang der Beschäftigung beeinträchtigt wird. Dies lässt die funktionelle Einkommensverteilung zunächst gleicher werden. In Österreich stieg die Lohnquote im Rezessionsjahr 2009 zum ersten Mal seit etwa 20 Jahren merklich an, obwohl sich die Arbeitslosigkeit deutlich erhöhte.¹⁶ Die negativen Wirkungen der hohen Arbeitslosigkeit auf die funktionelle Verteilung zeigen sich erst mittelfristig, wenn die gesunkene Verhandlungsmacht der ArbeitnehmerInnen zu einer Dämpfung des Lohnwachstums führt.

Die Folgen der Finanzkrise für die Verteilung analysieren Onaran (2009a, b) und Saez (2012). Onaran zeigt, dass Krisen zu einer ungleichen Verteilung führen, allerdings durch unterschiedliche Kanäle in Entwicklungs- und Industriestaaten. Finanzkrisen wurden in Entwicklungsländern zu Währungskrisen. Die durch die Abwertung ausgelösten Inflationschocks führten zu extremen Schwankungen der Wirtschaftsleistung sowie steigender Arbeitslosigkeit.¹⁷ Die Konsolidierung der staatlichen Haushalte sowie höhere Realzinsen verschärften die Verteilungsfrage, wobei beides nicht zuletzt auf die ungünstigere Verhandlungsposition aufgrund der steigenden Abhängigkeit von internationalen GeldgeberInnen – private InvestorInnen oder supranationale Institutionen – zurückzuführen ist.¹⁸ In der reifen Industrienation Japan verlief die Finanzkrise hingegen schleichend, was sich in den vergangenen 20 Jahren in einer stagnierenden oder fallenden Lohnquote und einem dauerhaftem Anstieg der Arbeitslosigkeit niederschlug.¹⁹ In entwickelten Industrieländern kann daher eine langgezogene Rezession zu unaufhörlichem Druck auf die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften und die Löhne führen.

Vorläufige Zahlen zur Entwicklung der Einkommensverteilung in den USA (Saez 2012) bestärken diese Hypothese. Während das oberste 1 Prozent wegen des Einbruchs der realisierten Kapitalgewinne einen überproportionalen Teil (etwa 60%) der Einkommensverluste zwischen 2007 und 2009 hinnehmen musste²⁰, kam diesem kleinen Segment der Gesellschaft die Erholung 2010 bei weitem am stärksten zugute; es lukrierte über 90% der Zunahme der Einkommen.²¹

4. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Einkommensdaten zeigen im Großen und Ganzen einen anhaltenden Anstieg der Ungleichheit in den westlichen Industriestaaten seit den 1980er-Jahren. Die Gini-Koeffizienten stiegen in den angelsächsischen Ländern ebenso wie in Mittel- und Nordeuropa deutlich. In den großen südeuropäischen Ländern und in Frankreich blieb der Gini-Koeffizient jedoch gleich oder fiel sogar. Der Trend zur Einkommenskonzentration ist deutlicher an der Spitze der Verteilung. In den westlichen Industriestaaten stieg der Anteil des obersten 1 Prozents am Einkommen seit dem Ende der 1980er-Jahre merklich. Diese Entwicklung ist in den angelsächsischen Ländern stärker ausgeprägt, während die kontinentaleuropäischen Länder von einem niedrigeren Niveau ausgehend schwächere Anstiege verzeichneten.

Die historischen administrativen Daten für Österreich sind im Allgemeinen nicht mit den internationalen Daten vergleichbar, da Lohn- und andere Einkommensarten nicht kombiniert werden können. Eine Ausnahme bildet die Untersuchung von Chaloupek (1977), dessen Berechnungen zu den Topeinkommen hier gemeinsam mit neueren Daten aus der integrierten Lohn- und Einkommensstatistik zur Gegenüberstellung mit internationalen Daten herangezogen wurden. Österreich befand sich sowohl 1970 als auch in der zweiten Hälfte der 2000er im kontinentaleuropäischen Vergleich im Mittelfeld der Einkommensungleichheit. Der Anteil des obersten 1 Prozent an den Gesamteinkommen war zu beiden Zeitpunkten niedriger als in den angelsächsischen und einigen kontinentaleuropäischen Ländern, aber höher als etwa in Schweden.

Die ökonomische Literatur analysiert den Kausalzusammenhang zwischen dieser Zunahme der Ungleichheit der Einkommensverteilung und der Finanz- und Wirtschaftskrise ausführlich. Die Verbindung wird über die höhere Volatilität der Finanzmärkte und deren personelle Verflechtung mit der Politik sowie über die Schwäche der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, die aus der Umverteilung weg von Einkommensschichten mit hoher Konsumneigung hin zu jenen mit hoher Sparneigung resultiert, hergestellt. In Bezug auf die Effekte von Krisen auf Einkommensungleichheit lässt diese Analyse mittelfristig einen Anstieg der Ungleichheit erwarten, der der kurzfristigen krisenbedingten Reduktion der Einkommenskonzentration durch Kapitalverluste und Gewinneinbrüche folgt. Die Daten für die USA belegen diese Zunahme der Konzentration bereits.

Eine Korrektur der Zunahme der Ungleichheit der Verteilung der Einkommen durch Umverteilung ist nicht nur aus sozialen, sondern auch aus gesamtwirtschaftlichen Gründen wünschenswert. Sie würde der latenten Nachfrageschwäche reifer Volkswirtschaften entgegenwirken und so auch helfen, künftige Finanzkrisen zu vermeiden. Es gibt zahlreiche mögli-

che Ansatzpunkte für Verteilungspolitik. Da die hohe Konzentration der Vermögen zunehmend die Einkommensverteilung prägt, ist bei dieser anzusetzen. Weiters stellt das Streben nach Vollbeschäftigung eine zentrale Voraussetzung für ausgewogene Machtverhältnisse in Lohnverhandlungen und damit für eine gesamtwirtschaftlich ausgerichtete Lohnpolitik dar. Schließlich bieten sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgaben- seite der öffentlichen Haushalte zahlreiche Möglichkeiten für eine Politik der gerechteren Verteilung.

Anmerkungen

- ¹ Hans Seidel (2005), zitiert nach Chaloupek/Russinger/Zuckerstätter (2008) 35.
- ² Steindl (1958).
- ³ Chaloupek (1978) 197.
- ⁴ Chaloupek (1980) 25.
- ⁵ Schweitzer (2006) 180f.
- ⁶ Guger, Marterbauer (2005) 619f.
- ⁷ Altzinger et al. (2012) 522.
- ⁸ Chaloupek (1977) 15f.
- ⁹ Chaloupek (1977) 19.
- ¹⁰ Chaloupek (1977) 16.
- ¹¹ Atkinson, Piketty und Saez (2011) 45.
- ¹² Atkinson, Piketty und Saez (2011) 45.
- ¹³ Siehe auch Guger 2012 in diesem Band.
- ¹⁴ Stockhammer (2009) 62f.
- ¹⁵ Taylor (2011) 350f.
- ¹⁶ Leoni et al. (2011) 210.
- ¹⁷ Onaran (2009a) 6f.
- ¹⁸ Onaran (2009b) 9f.
- ¹⁹ Onaran (2009a) 11f.
- ²⁰ Saez (2012) 1.
- ²¹ Saez (2012) 4.

Literatur

- Acemoglu, Daron, Thoughts on Inequality and the Financial Crisis, <http://economics.mit.edu/files/6348> and http://www.econtalk.org/archives/income_inequal/ (2011).
- Altzinger, Wilfried; Berka, Christopher; Humer, Stefan; Moser, Mathias, Die langfristige Entwicklung der Einkommenskonzentration in Österreich, 1957-2009. Teil 1: Literatur-überblick und Beschreibung der Daten, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 37/4 (2011) 513-530.
- Altzinger, Wilfried; Berka, Christopher; Humer, Stefan; Moser, Mathias, Die langfristige Entwicklung der Einkommenskonzentration in Österreich, 1957-2009. Teil 2: Methodik und Ergebnisse, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 38/1 (2012).
- Atkinson, Anthony B.; Piketty, Thomas; Saez, Emmanuel, Top Incomes in the Long Run of History, in: *Journal of Economic Literature* 49/1 (2011) 3-71.
- Atkinson, Anthony B.; Morelli, Salvatore, Chartbook of Economic Inequality: 25 Countries 1911-2010, Working Paper for the Inequality project at the Institute for New Economic Thinking at the Oxford Martin School (2010) 1-61.

- Chaloupek, Günther, Die Verteilung der persönlichen Einkommen in Österreich I.: Die hohen Einkommen, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 3 (1977) 9-21.
- Chaloupek, Günther, Die Verteilung der persönlichen Einkommen in Österreich II.: Die Arbeitsverdienste, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 4 (1978), 191-208.
- Chaloupek, Günther, Die Verteilung der persönlichen Einkommen in Österreich (= Materialien zu *Wirtschaft und Gesellschaft* 15, Wien 1980).
- Chaloupek, Günther; Russinger, Reinhold; Zuckerstätter, Josef, Strukturveränderungen und funktionale Einkommensverteilung in Österreich, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 34/1 (2008) 33-56.
- Facundo, Alvaredo; Atkinson, Anthony B.; Piketty, Thomas; Saez, Emmanuel, The World Top Incomes Database, <http://g-mond.parisschoolofeconomics.eu/topincomes> (2012).
- Fitoussi, Jean-Paul; Stiglitz, Joseph E.; The Ways Out of the Crisis and the Building of a More Cohesive World, OFCE Document de travail 17 (2009).
- Fitoussi, Jean-Paul; Saraceno, Francesco, Inequality and Macroeconomic Performance, OFCE Working Paper 2010-13 (2010) 1-18.
- Guger, Alois; Marterbauer, Markus, Langfristige Tendenzen der Einkommensverteilung in Österreich, in: *WIFO Monatsberichte* 9 (2005) 615-628.
- Horn, Gustav; Dröge, Katharina; Sturn, Simon; van Treeck, Till; Zwiener, Rudolf, Von der Finanzkrise zur Weltwirtschaftskrise (III): Die Rolle der Ungleichheit, IMK Report 41 (2009) 1-24.
- Krugman, Paul, Inequality and crises: coincidence or causation? Conference presentation at Inequality and the Status of the Middle Class, Luxembourg Income Study, 28-30 June, (Luxembourg 2010).
- Leoni, Thomas; Marterbauer, Markus; Mayrhuber, Christine, Die Entwicklung und Verteilung der Einkommen, in: *Sozialbericht 2009-2010* (2011) 205-232.
- Luxembourg Income Study Database (LIS), www.lisdatacenter.org (multiple countries), (Luxembourg 2012).
- OECD, Growing Unequal? Income Distribution in OECD Countries, http://www.oecd.org/document/4/0,3343,en_2649_33933_41460917_1_1_1_1,00.html (Paris 2008).
- OECD, Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising, http://www.oecd.org/document/51/0,3746,en_2649_33933_49147827_1_1_1_1,00.html (Paris 2011).
- Onaran, Özlem, Wage share, globalization and crisis: the case of the manufacturing industry in Korea, Mexico and Turkey, in: *International Review of Applied Economics* 23/2 (2009a) 113-134.
- Onaran, Özlem, From the crisis of distribution to the distribution of the costs of the crisis: What can we learn from the previous crises about the effects of the financial crisis on labor? (Wien 2009b).
- Rajan, Raghuram Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy. (Princeton, New Jersey 2010).
- Schweitzer, Tobias, Einkunftsentwicklung und -verteilung gemäß Einkommensteuerstatistik, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 32/2 (2006) 167-190.
- Saez, Emmanuel, Striking it Richer: The Evolution of Top Incomes in the United States (Updated with 2009 and 2010 estimates). Updated version of „Striking It Richer: The Evolution of Top Incomes in the United States“, in: *Pathways Magazine*, Stanford Center for the Study of Poverty and Inequality (Winter 2008) 6-7 (2012).
- Statistik Austria, Integrierte Lohn- und Einkommenssteuerstatistik 2006, http://www.statistik.gv.at/web_de/mdfful (2008), besucht am 16.2.2012.
- Statistik Austria, Integrierte Lohn- und Einkommenssteuerstatistik 2007, http://www.statistik.gv.at/web_de/mdfful (2009), besucht am 16.2.2012.
- Statistik Austria, Integrierte Lohn- und Einkommenssteuerstatistik 2008, http://www.statistik.gv.at/web_de/mdfful (2010), besucht am 16.2.2012.

- Steindl, Josef, Die Schichtung der persönlichen Einkommen in Österreich, in: Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung 31/Beilage 32 (1958) 1-19.
- Stockhammer, Engelbert, The finance-dominated accumulation regime, income distribution and the present crisis, in: Papeles de Europa 19 (2009) 58-81.
- Streissler, Agnes, Die Einkommensentwicklung seit 1973 im Spiegel der Einkommensteuerstatistik, in: Wirtschaft und Gesellschaft 20/2 (1994) 169-194.
- Taylor, Lance Maynard's Revenge: The Collapse of Free Market Macroeconomics. (Cambridge, Massachusetts 2011).

Die italienischen Arbeitsbeziehungen während der Wirtschaftskrise

Michael Mesch

1. Einleitung

Lohn- und Einkommenspolitik, Arbeitsbeziehungen, neokorporatistische Systeme der wirtschafts- und sozialpolitischen Steuerung, das sind Fachgebiete, denen Günther Chaloupek in seiner Laufbahn als Wissenschaftler, Interessenvertreter und wichtiger Funktionsträger der österreichischen Sozialpartnerschaft immer wieder seine Aufmerksamkeit geschenkt hat – stets theoretisch fundiert und oft in komparativer Perspektive.¹

In Italien haben seit Anfang der 1970er-Jahre Phasen der gewerkschaftlichen Aktionseinheit, des intensiven sozialen Dialogs und der wirtschaftspolitischen Konzertierung gewechselt mit konfliktgeprägten Phasen. 1993 erfolgten in Reaktion auf die tiefe ökonomische und politische Krise eine formale Institutionalisierung des Kollektivvertragssystems und eine dreiseitige Paktierung der Einkommens-, Wirtschafts- und Sozialpolitik, die erfolgreich insofern waren, als sie Italien die Teilnahme an der dritten Stufe der Währungsunion ermöglichten. Der vorliegende Beitrag verfolgt und analysiert die Entwicklung der italienischen Arbeitsbeziehungen in den von einer strukturellen ökonomischen Krise gekennzeichneten 2000er-Jahren und insbesondere seit Beginn der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise, von der das Land wie die anderen südeuropäischen Mitglieder des Euroraums in besonderem Maße betroffen ist. In diesem Zeitraum blieb nachhaltige trilaterale soziale Paktierung aus, während die Sozialpartner 2009 und 2011 durch institutionelle Reformen, welche das 1993 etablierte Kollektivvertragssystem modifizierten, ihre gemeinsame Handlungsfähigkeit bewiesen.

2. Organisationen und Institutionen der Arbeitsbeziehungen

2.1 Die Gewerkschaften

In organisatorischer Hinsicht ist die italienische Gewerkschaftsbewegung durch ein hohes Maß an Fragmentierung gekennzeichnet. Während

des Kalten Krieges spiegelten sich die politischen Lager in den Zersplitterungen der Gewerkschaftsbewegung wider, teils sogar bei den Arbeitgeberverbänden. Einige der Dachverbände waren eng mit politischen Parteien verbunden und somit keine autonomen Akteure.² Die größte Gewerkschaftskonföderation CGIL war de facto der Gewerkschaftsarm der KPI, verstand sich in erster Linie als politischer Akteur und nicht als sozialer. Der größte Arbeitgeberdachverband Confindustria wiederum war eng mit der dominanten Partei, der DC, verbündet. Die ideologischen Kluften, v. a. jene zwischen Kommunisten und Nichtkommunisten, beeinträchtigten sowohl die Relationen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden (hohe Konfliktintensität) als auch jene zwischen den Gewerkschaftsbünden (CGIL [kommunistische Mehrheit, linkssozialistische Minderheit] auf der einen Seite, CISL [Mitgliedschaft christdemokratisch oder den Mitte-links-Parteien nahestehend] und UIL [Mitglieder Sozialisten, Republikaner oder Anhänger anderer laizistischer Mitte-links-Parteien] auf der anderen).

Anfang der 1990er-Jahre brach das Parteiensystem der Ersten Republik zusammen. Jene Parteien, mit denen viele der großen Interessenorganisationen verbündet gewesen waren, existierten nicht mehr. Die Gewerkschaftsbünde wurden zu autonomen Akteuren.

Seit den 1960er-Jahren wechselten Phasen der gewerkschaftlichen Einheit mit solchen, in denen der Konflikt bestimmend war. Gewerkschaftliche Aktionseinheit bildete eine wichtige Voraussetzung für effektive soziale Pakte mit den Arbeitgeberbünden und der Regierung (siehe Kapitel 2.5).

2008 lag der Netto-Organisationsgrad (Anteil der beschäftigten Gewerkschaftsmitglieder an der Gesamtzahl der Beschäftigten) der italienischen Gewerkschaften mit 35,6%³ deutlich über dem Durchschnittswert der EU-27 von 23,4%.⁴ Unter den (größeren) südeuropäischen Ländern stellt Italien in dieser Hinsicht eine Ausnahme dar. Allerdings wies der Organisationsgrad auch in Italien in den letzten Jahrzehnten eine sinkende Tendenz auf: Er fiel von 49,6% 1980 auf 39,2% 1993 und 34,9% im Jahre 2000.⁵ Im öffentlichen Sektor belief sich der Organisationsgrad 2008 auf rd. 55% und war damit wesentlich höher als im privatwirtschaftlichen Sektor.⁶

2010 bestanden sieben konkurrierende Gewerkschaftsdachverbände, sechs davon waren allgemeine Konföderationen, deren Organisationsdomäne die Gesamtwirtschaft ist. Größter Dachverband war die „Confederazione Generale Italiana di Lavoro“ (CGIL, Allgemeiner italienischer Gewerkschaftsbund) mit einem Mitgliederanteil von rd. 41%, gefolgt von der „Conferazione Italiana Sindacati Lavoratori“ (CISL, Italienischer Bund der Arbeitnehmergewerkschaften), die etwa ein Drittel der beschäftigten und zahlenden Gewerkschaftsmitglieder organisierte, und der „Unione Italiana del Lavoro“ (UIL, Italienische Arbeitsunion).⁷ Der Grad der gewerkschaftli-

chen Konzentration, gemessen auf der Grundlage der Zahl der Gewerkschaften und deren jeweiligen Mitgliederanteilen anhand des Herfindahl-Index, ist der zweithöchste in der EU-15, deutlich unterboten nur von Frankreich. Zu den – für sich allein genommen schon schwerwiegenden – Problemen der Gewinnung von Mitgliedern sowie der Erhaltung des Mitgliederstandes, der Solidarität und Einheit unter den Mitgliedern tritt für die italienischen Gewerkschaften das Problem der Kooperation zwischen den Gewerkschaftsbünden hinzu, das für die Effektivität der gesamthaften Arbeitnehmerinteressenvertretung von entscheidender Bedeutung ist.

2.2 Die Arbeitgeberverbände

Wie die Gewerkschaften sind auch die Arbeitgeberverbände in Italien stark fragmentiert. 2010 existierten nicht weniger als zehn Arbeitgeberdachverbände.⁸ Der mit Abstand größte, die „Confederazione Generale dell’Industria Italiana“ (Confindustria, Allgemeiner Verband der italienischen Industrie), ist ein genereller Bund, dessen Mitglieder domäne alle Branchen und Betriebsklassen umfasst. Mitglieder sind nur Arbeitgeberverbände (18 Branchenverbände), nicht Einzelunternehmen.

Der Organisationsgrad der Arbeitgeberverbände (Anteil der Beschäftigten in Unternehmen des privaten Sektors, die einem Arbeitgeberverband angehören) betrug 2008 rd. 58%, lag damit etwas unter dem Durchschnittswert der EU-15 (63%) und entsprach jenem der EU-27.⁹

2.3 Kollektivverträge

Die italienischen Arbeitsbeziehungen sind im westeuropäischen Vergleich nach wie vor wenig gesetzlich geregelt.¹⁰ Grundlegende Rechtsquellen sind die Verfassung von 1946 und das Arbeitnehmerstatut von 1970 (Gesetz 300/1970). Seit 1993 sind das Kollektivvertragssystem und die betriebliche Arbeitnehmerinteressenvertretung im privaten Sektor durch ein intersektorales Abkommen vertraglich geregelt. Die formale Institutionalisierung der Arbeitsbeziehungen durch vertragliche Selbstregulierung ist also weit bedeutender als die gesetzliche.

Die Verfassung garantiert das individuelle Streikrecht, welches auch im Falle von Friedenspflicht der Organisationen aufrecht ist. Das Arbeitnehmerstatut von 1970 ist ein Rahmengesetz, das konkrete und detaillierte Regelungen den intersektoralen Rahmenabkommen der Sozialpartner, den nationalen Branchenkollektivverträgen und den regionalen Rahmenabkommen überlässt.¹¹

Während der Organisationsgrad einen der Indikatoren der potenziellen Verhandlungsstärke der Gewerkschaften darstellt, misst die kollektivvertragliche Deckungsquote das tatsächliche Ausmaß, in dem Beschäftigte von Arbeitsregelungen und -bedingungen begünstigt werden, die von Ge-

werkschaften ausgehandelt wurden. In Italien lag die Deckungsquote (Anteil der Beschäftigten, die von einem Kollektivvertrag erfasst werden, an der Gesamtzahl der Beschäftigten, korrigiert um Beschäftigtengruppen, die von Kollektivverhandlungen ausgeschlossen sind) 2008 mit rd. 80% etwas über dem Durchschnitt der EU-15 von etwa 75% und deutlich über dem Durchschnitt der EU-27 von 66%.¹² Das Niveau kollektivvertraglicher Erfassung hat in Italien seit 1980 so gut wie keine Änderung erfahren.¹³

Wie die Korrelation innerhalb der EU zeigt, besteht ein enger Zusammenhang zwischen dem Organisationsgrad der Arbeitgeberverbände und der kollektivvertraglichen Deckungsquote. Der Konnex ist dabei ein indirekter: Eine hohe Deckungsquote wird in jenen Ländern erzielt, wo überbetriebliche Kollektivverträge, zumeist Branchenabkommen, die Regel sind. Und überbetriebliche Kollektivvertragsverhandlungen setzen die Existenz von Arbeitgeberverbänden voraus, die mit einem Mandat für Verhandlungen mit den Gewerkschaften ausgestattet sind.

In den meisten der EU-15-Länder, so auch in Italien (80%:58%), übertrifft die kollektivvertragliche Deckungsquote den Organisationsgrad der Arbeitgeberverbände. Der Hauptgrund für die Diskrepanz liegt in der Existenz von Allgemeinverbindlichkeitsregelungen auf gesetzlicher Grundlage, wodurch Kollektivverträge auch für jene Unternehmen einer Branche Gültigkeit erlangen, die nicht dem abschließenden Arbeitgeberverband angehören. In Italien besteht zwar kein formaler Allgemeinverbindlichkeitsmechanismus, aber ein funktionales Äquivalent: Die Arbeitsgerichte beziehen sich bei Konflikten über die angemessene Lohnhöhe gemäß Art. 36 der Verfassung auf den im jeweiligen Branchenkollektivvertrag festgelegten Mindestlohn. Aus diesem Grund orientieren sich die Unternehmen außerhalb der Arbeitgeberverbände von vornherein an dem betreffenden kollektivvertraglichen Branchenmindestlohn.¹⁴

Seit dem Sozialpakt von Juli 1993 besteht in Italien ein zweistufiges Lohnkollektivvertragssystem. Italien zählt zu jenen elf EU-Ländern, in denen die Branche die wichtigste Kollektivverhandlungsebene bildet.¹⁵ Hinzu kommt eine dritte Ebene, nämlich die intersektorale. Regelungsgegenstände dieser interkonföderalen (konzertativen) Abkommen sind grundlegende Vereinbarungen, etwa Sozialpakete oder Regelungen der Vertragsbeziehungen zwischen den Sozialpartnern (siehe Kapitel 2.5).

Branchenkollektivverträge werden von den Branchenverbänden der Konföderationen der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften abgeschlossen, Betriebskollektivverträge (Betriebsabkommen) von der jeweiligen Einheitlichen Gewerkschaftsvertretung (RSU; siehe Kapitel 2.4 und 3) und der Unternehmensführung, regionale Kollektivverträge von den regionalen Organisationen der betreffenden Branchenverbände der Tarifpartner-Dachorganisationen.

In Bezug auf die Verhandlungszentralisierung, deren Beurteilung auf der dominanten Verhandlungsebene beruht, rangiert Italien mit einem Indexwert von 2,7 (Branchenebene dominant, in weiten Bereichen ergänzt um dezentrale Verhandlungen auf Betriebs- oder regionaler Ebene) im Mittelfeld der EU-15 (Durchschnitt 2,6).¹⁶

Hinsichtlich der Verhandlungskoordinierung ordnet Visser (2011, S. 40f.) Italien aufgrund der Tatsache, dass die größten Dachverbände der Sozialpartner und die Regierung im Rahmen eines intersektoralen Abkommens (Sozialpakt 1993) Richtlinien für die Lohnentwicklung festlegten (deren Einhaltung allerdings nicht erzwingbar ist), den Indexwert 4 zu, womit Italien gemeinsam mit sieben anderen EU-Ländern an der Spitze der betreffenden EU-Rangliste liegt.

Für die Koordinierung im Rahmen eines dreistufigen Verhandlungssystems (intersektorale, Branchen-, dezentrale Abkommen) bilden zum einen horizontale Integration (Koordination zwischen verschiedenen Branchen bzw. Branchenorganisationen), zum anderen vertikale Integration (Koordination zwischen Verhandlungen bzw. Akteuren auf Branchenebene und jenen auf dezentraler [betrieblicher oder regionaler] Ebene) notwendige Voraussetzungen.

Die vertikale Integration wiederum hängt von der Steuerungsfähigkeit (Autorität) beider Verhandlungsseiten ab, also davon, ob die Organisationen der Arbeitgeber und die Gewerkschaften in der Lage sind, die Einhaltung von Vereinbarungen, die auf höherer Ebene getroffen wurden, auf den unteren Ebenen durchzusetzen. Dabei sind erstens die konföderale Autorität zu berücksichtigen, d. h. die formale Durchsetzungsfähigkeit von Dachorganisationen gegenüber ihren Branchenverbänden (zur Herbeiführung der horizontalen Lohnkoordination), und zweitens die verbandliche Autorität, d. h. die formale Durchsetzungsfähigkeit der Branchengewerkschaften gegenüber den betrieblichen Gewerkschaftsvertretungen bzw. der Branchenverbände der Arbeitgeber gegenüber ihren Mitgliedsunternehmen.

Traxler et al. (2001) beurteilen die Steuerungsfähigkeit (Autorität) der Organisationen der Tarifparteien anhand der Empirie für die jeweils größte Dachorganisation, im Falle Italiens also anhand der Situation bei CGIL und Confindustria. Die konföderale Autorität der CGIL und die verbandliche Autorität der Branchengewerkschaften der CGIL werden jeweils als gering eingeschätzt, die konföderale Autorität der Confindustria als mittel, die verbandliche Autorität der Branchenverbände derselben als gering.¹⁷

Da die formale Autorität der Konföderationen und der Branchenverbände beider Tarifparteien eher gering ist, kommt Institutionen, welche die vertikale Integration begünstigen, eine umso größere Rolle zu. Drei Regelungen des Sozialpakts 1993 sind in dieser Hinsicht funktional: Für eine effektive vertikale Koordination ist es erstens wesentlich, dass der Sozial-

pakt die – komplementären – Funktionen und Kompetenzen der beiden Verhandlungsebenen regelte: Es galt, Konflikte und Überschneidungen wie vor 1993 zu vermeiden. Den Verhandlungspartnern auf der Branchenebene obliegt es, Kompetenzen an die dezentralen Verhandlungen zu delegieren. Zweitens gewährleistet die Konstruktion der neu eingerichteten betrieblichen Arbeitnehmervertretung RSU der Belegschaft die Möglichkeit, bei Wahlen ihre Meinung zu äußern (*voice*-Funktion), und die Teilnahme jener Gewerkschaften, die den betreffenden Branchenkollektivvertrag unterzeichneten, an den Betriebskollektivverhandlungen (1/3 der Sitze). Und drittens führten die Gewerkschaften über den Paktinhalt unter den Mitgliedern eine verbindliche Urabstimmung durch (weitere *voice*-Option).

2.4 Betriebliche Arbeitnehmerinteressenvertretung

Anders als in Österreich besteht in Italien keine duale betriebliche Interessenvertretung der ArbeitnehmerInnen, sondern eine einzige, nämlich seit dem Sozialpakt 1993 in der Mehrzahl der Fälle die „Rappresentanza Sindacale Unitaria“ (RSU, Einheitliche Gewerkschaftsvertretung), in einer Minderheit der Fälle noch die „Rappresentanza Sindacale Aziendale“ (RSA, Betriebliche Gewerkschaftsvertretung), welche auf dem Arbeitnehmerstatut 1970 beruht. Die RSU vereint Charakteristika einer betrieblichen Gewerkschaftsorganisation mit jenen eines alle Beschäftigten repräsentierenden Betriebsrats, v. a. indem ein Teil der Mitglieder von der gesamten Belegschaft gewählt und der andere Teil von den Gewerkschaften ernannt wird. Die RSU kann in allen Betriebseinheiten mit mehr als 15 Beschäftigten sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor eingerichtet werden (Einzelheiten siehe unten Kapitel 3).

Mit einer Deckungsrate der betrieblichen Arbeitnehmerinteressenvertretungen (RSU, RSA) von 66% liegt Italien signifikant über dem entsprechenden (unkorrigierten) Durchschnittswert der EU-27 (60%).¹⁸

2.5 Sozialer Dialog auf gesamtwirtschaftlicher Ebene

Die sozialen Unruhen der Jahre 1968ff., geprägt von der Militanz betrieblicher Basisorganisationen, veranlassten die drei großen Gewerkschaftsbünde zur Aktionseinheit (1972 Gründung der gemeinsamen Dachorganisation „Federazione Unitaria“). Diese wiederum bildete eine wesentliche Voraussetzung für den Strategiewandel, den die Gewerkschaften 1978 unter dem Druck der wirtschaftlichen Krise nach dem ersten Ölpreisschock vollzogen (sog. EUR-Linie). Entsprechend der neuen kooperativen Strategie waren sie nun bereit zu politischem Abtausch mit Regierung und Arbeitgeberverbänden: Lohnmoderation und Eindämmung von Arbeitskonflikten gegen Beteiligung an der wirtschaftspolitischen Steuerung.¹⁹

Die dreiseitige einkommens-, wirtschafts- und sozialpolitische Konzer-

tierung schlug sich in einigen verhandelten Gesetzen ab 1978 nieder. Zur Dämpfung der Preis-Lohn-Spirale nach dem zweiten Ölpreisschock (Inflationsrate 1980 21,2%!) und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit einigten sich Regierung und Sozialpartner im Jänner 1983 auf einen Sozialpakt. Im sog. „Scotti-Abkommen“ stimmten die Gewerkschaften einer Reduktion der automatischen vierteljährlichen Lohnindexierung (*scala mobile*) zu.²⁰ Im Februar 1984 initiierte die neue Regierung Craxi zur weiteren Eindämmung der Teuerung einen Sozialpakt, den sog. „San Valentino-Pakt“. Die kommunistische Mehrheit der CGIL lehnte den Pakt vorwiegend aus parteipolitischen Gründen ab. Die Aktionseinheit der Gewerkschaftsbünde zerbrach. Auf diese Weise endete die erste Phase trilateral paktierter makroökonomischer Steuerung.

Effektive Sozialpakete setzen die Existenz von umfassenden Verbänden voraus, die größenbedingt starken Anreizen unterliegen, die makroökonomischen Folgen des eigenen Handelns zu internalisieren, und die über hinreichende Autorität verfügen, um horizontale und vertikale Koordination zu gewährleisten. In Italien waren diese Bedingungen erst gegeben, als sich Anfang der 1990er-Jahre die Dachverbände der Tarifparteien von den politischen Parteien lösten, die Gewerkschaftsbünde zu dauerhafter Aktionseinheit fanden und die Probleme der vertikalen Integration durch institutionelle Reformen (RSU, Klärung der Kompetenzen der Verhandlungsebenen, Urabstimmungen unter Mitgliedern) zu lösen vermochten.

3. Der Sozialpakt 1993

Als Folge des Zusammenbruchs des Kommunismus in Osteuropa und der Aufdeckung der enormen Ausmaße des Tangentopoli-Korruptionskandals lösten sich die wichtigsten Parteien der Ersten Republik (DC, PCI, PSI) auf, eine neue Parteienstruktur entstand. Die Gewerkschaften distanzieren sich von den politischen Parteien. Beispielsweise schaffte die CGIL die internen politischen Fraktionen ab.²¹ Diese Autonomie ermöglichte die Rückkehr zur Aktionseinheit. Unter dem Druck der wirtschaftlichen Notlage und der bevorstehenden Vertiefung der ökonomischen Integration der EU (Maastrichter Vertrag Februar 1992) vermochten die nunmehr autonomen politischen und sozialen Akteure zu einer gemeinsamen Strategie zu finden,²² welche wiederum Voraussetzung für die Wiederaufnahme neokorporatistischer Konzertierung der makroökonomischen Politik bildete. In Ermangelung handlungsfähiger politischer Parteien avancierten die großen Interessenverbände zu zentralen politischen Akteuren, die in Zusammenarbeit mit der Regierung die von allen Kooperationsbeteiligten als notwendig angesehenen wirtschafts- und arbeitspolitischen Weichenstellungen vornehmen sollten.²³

1992/3 schien es, als würde Italien die im Maastrichter Vertrag verankerten Konvergenzkriterien (Budgetdefizit, Staatsverschuldung, Preis- und Wechselkursstabilität, Niveau langfristiger Zinssätze), deren Erfüllung bis 1997 die Voraussetzung für den Teilnahme an der dritten Stufe EWWU ab 1.1.1999 (Einführung der gemeinsamen Währung) bildete, verfehlen. Die Teuerungsrate betrug 5-6%, die jährliche Neuverschuldung des Staatshaushalts übertraf 10% des BIP, und die Staatsschuldenquote lag über 100% des BIP.

Am 31.7.1992 einigte sich die Fachleute-Regierung Amato mit den Sozialpartnern auf die temporäre Aussetzung der Lohn-Preis-Indexierung (*scala mobile*) für zwei Jahre.²⁴ Im September 1992 wurde die Lira unter dem Druck der Spekulation zunächst im Rahmen des Europäischen Währungssystems (EWS) abgewertet, bald darauf erfolgte die völlige Freigabe des Wechselkurses. Der Sozialpakt vom Juli verhinderte, dass die resultierende Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit durch eine unkontrollierte Preis-Lohn-Spirale rasch wieder verloren ging.

Von langfristiger Bedeutung für die italienischen Arbeitsbeziehungen ist das dreiseitige Abkommen, welches die Regierung der Technokraten unter Führung von Carlo Azeglio Ciampi, die als Vermittler auftrat, initiierte und mit allen bedeutenden Gewerkschaftsbünden und Arbeitgeberdachorganisationen Anfang Juli 1993 vereinbarte. In den folgenden Wochen legten die drei großen Gewerkschaftskonföderationen das Verhandlungsergebnis den Mitgliedern zur bindenden Entscheidung vor. 68% der Befragten stimmten zu. Am 23.7.1993 erfolgte die Unterzeichnung des Abkommens.²⁵

Im Kern beinhaltete dieser Sozialpakt erstens eine wettbewerbsorientierte neokorporatistische Einkommenspolitik und zweitens eine grundlegende Neuordnung des Kollektivvertragssystems, insbesondere die Regelung der Kompetenzen der beiden Verhandlungsebenen und die Anerkennung einer einheitlichen betrieblichen Arbeitnehmerinteressenvertretung. Beides sollte eine dauerhafte Senkung der Inflation ermöglichen. Durch die Unterbindung von Preis-Lohn-Spiralen würden die starken Abwertungen (rd. 30% gegenüber der DM in zwei Jahren) – so die Erwartungen – signifikante Wachstumsimpulse zeitigen, welche die Erreichung der Maastricht-Kriterien bezüglich Haushaltsdefizit und Staatsverschuldung deutlich erleichtern sollten.

1.) Einkommenspolitik: Die *scala mobile* wurde abgeschafft. Die Paktparteien vereinbarten, zweimal im Jahr über Einkommens- und Wirtschaftspolitik zu beraten, vor allem über die angestrebte Inflationsrate, welche als wichtigste Richtlinie für die zweijährliche Anhebung der kollektivvertraglichen Branchenmindestlöhne anerkannt wurde. Die endgültige Entscheidung über die Zielinflationsrate oblag der Regierung.

2.) Formelle Institutionalisierung des Kollektivvertragssystems:²⁶ Das

Kollektivverhandlungssystem bestand fortan aus zwei Verhandlungsebenen mit klar definierten, komplementären, einander nicht überschneidenden Kompetenzen: erstens den nationalen Branchenkollektivverhandlungen, zweitens den Verhandlungen auf dezentraler Ebene, nämlich in den Betrieben bzw. – in den Branchen, wo KMU dominierten – auf regionaler Ebene.

Die Aufgabe der von den jeweiligen Branchenverbänden der Konföderationen auszuhandelnden Branchenkollektivverträge bestand darin, landesweit geltende Mindeststandards im Hinblick auf Arbeitsbedingungen, Arbeitnehmerschutz und Entlohnung für die gesamte Branche festzulegen und jene Inhalte, die an die dezentralen Verhandlungen delegiert werden sollten. Die Laufzeit des normativen Teils betrug vier Jahre, jene des schuldrechtlichen (sog. „wirtschaftlichen“) Teils, der die Entlohnung regelte, zwei Jahre.

Die Erhöhung der kollektivvertraglichen Mindestlöhne hatte sich in erster Linie an der geplanten Inflationsrate zu orientieren, daneben aber auch die Erhaltung der Kaufkraft der Löhne, die gesamtwirtschaftliche Lage und die Entwicklung von Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit in der jeweiligen Branche zu berücksichtigen.

Im Zuge der Neuverhandlung des wirtschaftlichen Teils nach zwei Jahren war insbesondere eine Abweichung zwischen tatsächlicher und geplanter Inflationsrate zu beachten. Für eine Kompensation der Teuerung in den zurückliegenden zwei Jahren war also kein Automatismus vorgesehen, sondern sie bildete den Gegenstand neuer Verhandlungen.

Falls drei Monate nach Ablauf keine Einigung über die Erneuerung eines Branchenkollektivvertrags erfolgte, trat allerdings ein automatischer Mechanismus der Lohnanpassung in Kraft: Im Rahmen der „Kollektiven interimistischen Lohngarantie“ wurde zunächst eine Kompensation im Ausmaß von 30% der geplanten Inflationsrate gewährt, nach einem halben Jahr 50%.

Zur Eindämmung der Konfliktintensität wurde im Zusammenhang mit Neuverhandlungen von Branchenkollektivverträgen eine konfliktfreie Abkühlperiode von vier Monaten vorgeschrieben, wobei die Friedenspflicht einen Monat vor Ablauf begann und drei Monate danach endete.

Verhandlungsgegenstände auf dezentraler Ebene waren jene, die ihnen vom Gesetz, vom intersektoralen Abkommen und vom Branchenkollektivvertrag zugewiesen wurden. Das trilaterale Rahmenabkommen für den privaten Sektor hob als Vertragsgegenstand der Betriebsabkommen effizienz- und ertragsabhängige Lohnzuschläge hervor, die sich aus der Verwirklichung von betriebspartnerschaftlich vereinbarten Programmen zur Verbesserung von Produktivität, Produktqualität usw. ergeben sollten. Nachträglich wurde per Gesetz eine günstigere steuer- und abgaberechtliche Behandlung der produktivitätsgebundenen Lohnzuschläge auf be-

trieblicher Ebene beschlossen. Weitere typische Regelungsbereiche der Betriebsabkommen waren flexible Arbeitsvertragsformen, detaillierte Regelungen der Arbeitszeit und Arbeitsorganisation, die Einstufung in Lohngruppen, Aus- und Weiterbildung, zusätzliche soziale Absicherungen, die Beziehungen zwischen den Kollektivvertragsparteien. Es bestand zwar eine abgeschwächte Form der Verhandlungspflicht, aber keine Verpflichtung zum Abschluss von Betriebsabkommen.

3.) Betriebliche Interessenvertretung der ArbeitnehmerInnen RSU: Der Sozialpakt brachte der am 1.3.1991 von den drei großen Gewerkschaftsbünden durch ein interkonföderales Abkommen²⁷ beschlossenen einheitlichen betrieblichen Gewerkschaftsvertretung die Institutionalisierung als RSU sowie die Anerkennung durch die Regierung und die Arbeitgeberseite als einzige repräsentative betriebliche Interessenvertretung der ArbeitnehmerInnen und Gewerkschaften.²⁸ Das neue Rechtsinstitut RSU sollte die RSA nach und nach ersetzen.

Eine RSU kann wie erwähnt in Betrieben mit mehr als 15 Beschäftigten eingerichtet werden. Die Initiative zur Errichtung geht von den Gewerkschaften aus. Im privaten Sektor werden zwei Drittel der Mitglieder von der gesamten Belegschaft gewählt, wobei das Vorschlagsrecht für KandidatInnen ausschließlich bei den Gewerkschaften liegt. Nur Gewerkschaften, die eine der folgenden Voraussetzungen erfüllen, können Listen aufstellen:

- Unterzeichnung des Sozialpakts vom 23.7.1993; oder
- Unterzeichnung des für den betreffenden Betrieb geltenden nationalen Branchenkollektivvertrags; oder
- formelle Satzung, Anerkennung der interkonföderalen Durchführungsvereinbarung vom 20.12.1993 für den Confindustria-Sektor und beglaubigte Unterstützung von mindestens 5% der Wahlberechtigten des betreffenden Betriebs.

Damit die Wahlen gültig sind, müssen mehr als 50% der Belegschaft daran teilgenommen haben.

Das übrige Drittel der Sitze wird zwischen den drei großen Gewerkschaftsbünden und den anderen Gewerkschaften, die den jeweiligen Branchenkollektivvertrag unterzeichnet haben, entsprechend ihrem Stimmenanteil bei der Belegschaftswahl aufgeteilt.

Aufgaben und Kompetenzen der RSU werden vorwiegend von den interkonföderalen Abkommen und den jeweiligen Branchenkollektivverträgen definiert. Die RSU haben zwei Hauptaufgabenbereiche: Erstens handeln sie im Rahmen des zweistufigen Kollektivvertragssystems die betrieblichen Kollektivverträge (Betriebsabkommen) aus (gemeinsam mit regionalen VertreterInnen der Gewerkschaften, die den betreffenden Branchenkollektivvertrag unterzeichneten), und zweitens sind sie Träger von Informations- und Konsultationsrechten.

Welche Informations- und Konsultationsrechte den RSU zukommen, wird vom Arbeitnehmerstatut 1970, überwiegend aber von den Branchenkollektivverträgen geregelt. Zumeist bestehen Informations- und Konsultationsrechte in Bezug auf: Produktmarktentwicklungen, wirtschaftliche Lage des Unternehmens, betriebliche Strategien und Vorhaben, Beschäftigtenzahl, Arbeitsorganisation und -zeit, Arbeitssicherheit. Beratungs- und Vorschlagsrechte, gemäß denen die RSU über Unternehmensentscheidungen mitberät und Vorschläge unterbreitet, sind weniger weit verbreitet. Mitbestimmungsrechte nach österreichischem oder deutschem Vorbild bestehen nur in einigen Unternehmen.

Visser (2011, S. 43) beurteilt die organisatorische Stärke betrieblicher Arbeitnehmerinteressenvertretungen anhand der formalen Informations- und Konsultationsrechte, der Beratungs- und Vorschlagsrechte, der Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte, der Kompetenzen zur Aushandlung und zum Abschluss von Betriebsvereinbarungen bzw. -kollektivverträgen sowie der Beziehungen zu den Gewerkschaften und konstruiert auf der Grundlage dieser Informationen einen Index. Mit einem Indexwert von 8 liegt die RSU im Mittelfeld der diesbezüglichen Rangliste der EU-15.

4.) Das im Sozialpakt enthaltene Kapitel über Arbeitsmarktpolitik bildete die Grundlage für den „Beschäftigungspakt“ von September 1996, den die Mitte-links-Regierung Prodi mit den Sozialpartnern abschloss. Er sah u. a. die Einführung der dualen Lehrlingsausbildung, Anreize zur Teilzeitarbeit und die Zulassung von kontrollierten Formen der Leiharbeit vor.²⁹ Umgesetzt wurden die arbeitsmarktbezogenen Aspekte der Vereinbarung durch das sog. „Treu-Gesetz“ von Juni 1997.

Eine wesentliche Voraussetzung sowohl für das Zustandekommen als auch für die Effektivität des Sozialpakts waren die enthaltenen Institutionen, welche die vertikale Integration zwischen den Verhandlungsebenen und entsprechenden Akteuren auf Gewerkschaftsseite verstärkten:³⁰ die Errichtung der RSU mit regelmäßigen Belegschaftswahlen, die Vertretung der Branchengewerkschaften in der RSU, die Klärung der komplementären Aufgaben der Verhandlungsebenen, die Kompetenz-Kompetenz der Branchenebene, die bindende Urabstimmung über die Paktinhalte vor der Unterzeichnung. Bei den RSU-Wahlen 1994 beteiligten sich 72% der Wahlberechtigten, und 95% der Stimmen entfielen auf die Verbände der drei großen Gewerkschaftsbünde. Urabstimmung und RSU-Wahl bestätigten die Repräsentativität der drei Bünde, stärkten deren Legitimität und nahmen der *Autoconvocati*-Bewegung den Wind aus den Segeln. Eine Basismobilisierung wie nach dem Sozialpakt von Juli 1992, als die „Selbsteinberufenen“ den Gewerkschaftsspitzen das Versäumnis der Mitgliederbefragung nach der symbolträchtigen Aussetzung der *scala mobile* als Verletzung der gewerkschaftsdemokratischen Spielregeln vorwarfen, blieb aus.

Der Sozialpakt von 1993 bewirkte eine wesentlich stärkere formale Institutionalisierung der Arbeitsbeziehungen (jedoch keine Verrechtlichung), sodass manche nationale Experten von einer durch Selbstregulierung zustandekommenen Art von „Arbeitsverfassung“ sprachen, von der Überwindung der informellen und voluntaristischen Beziehungen, vom Übergang von konfliktgeprägten zu kooperativen Arbeitsrelationen und zu angebotskorporatistischer Steuerung. Geschaffen wurde ein zweistufiges, artikuliertes Kollektivvertragssystem, eingebettet in den gesamtwirtschaftlichen sozialen Dialog. Das zweistufige Kollektivvertragssystem kombinierte die Makroerfordernisse (Standardisierung, Koordination, Vorhersehbarkeit) mit den Mikroerfordernissen (Dezentralisierung, Flexibilität).

Der Pakt beinhaltete einen Abtausch von moderater Lohnpolitik und restriktiver Fiskalpolitik gegen institutionelle Reformen des Kollektivvertragssystems vorwiegend entsprechend den Präferenzen der Gewerkschaften, Anerkennung der RSU und Beteiligung an der makroökonomischen Entscheidungsfindung.³¹

Das neu etablierte Kollektivvertragssystem entsprach in wichtigen Punkten eher den Präferenzen der Gewerkschaften:

- Kollektivvertragsverhandlungen auf zwei Ebenen mit klaren Kompetenzen;
- kontrollierte, organisierte Dezentralisierung der Lohnverhandlungen und der Arbeitsmarktflexibilisierung durch Kompetenz-Kompetenz der Branchenebene, wo die Gewerkschaftsposition am stärksten war (damit Beendigung der informellen, unkontrollierten, inflationstreibenden Dezentralisierung der Lohnverhandlungen, welche die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften untergraben hatte);
- in KMU-dominierten Branchen und Regionen Kollektivvertragsverhandlungen auf regionaler Ebene, was die Gewerkschaften in diesen Bereichen mit geringem Organisations- und Deckungsgrad stärkte.³²

Nicht durchsetzen konnten die Gewerkschaften eine Abschlusspflicht auf dezentraler Ebene. Die Arbeitgeberseite stimmte dem Pakt zu, weil sie angesichts der ökonomischen Notlage und der politischen Instabilität den Abbruch der Verhandlungen und soziale Unruhen fürchtete. Der Regierung der Technokraten fehlte es an einer politischen Machtbasis und an Legitimität, sie war auf die Kooperation der Sozialpartner angewiesen. Diese Konstellation und die wieder errichtete Aktionseinheit stärkten die Verhandlungsposition der Gewerkschaften.

3.1 Zu den wirtschaftlichen Auswirkungen des Sozialpakts von 1993

Es herrscht in Italien breite Übereinstimmung darüber, dass der Sozialpakt von 1993 einen wesentlichen Beitrag dazu leistete, dass im Gefolge der starken Abwertungen eine Preis-Lohn-Spirale unterbunden und die

Konvergenzkriterien, insbesondere jene bezüglich Preis- und Wechselkursstabilität, im Stichjahr 1997 erfüllt werden konnten.³³ Dreiseitig konzentrierte Bemühungen um die Senkung des Budgetdefizits und der Staatsverschuldung erfolgten mit der Pensionsreform von Mai 1995 und dem Budgetabkommen 1997. Die neokorporatistische Makro-Steuerung erreichte ihr Ziel: Im März 1998 erklärte die EU-Kommission offiziell, dass Italien die Kriterien für die Teilnahme an der dritten Stufe der Währungsunion ab 1.1.1999 erfüllt habe.

Im trilateralen „Sozialpakt für Entwicklung und Beschäftigung“ vom Dezember 1998 einigten sich die Vereinigungsparteien im Hinblick auf das Inflationsziel darauf, sich in Zukunft an der durchschnittlichen prognostizierten Inflationsrate in der EU zu orientieren.³⁴

In den Jahren 2000-2003 fanden Beratungen über die geplante Inflationsrate nur noch *pro forma* statt. Die Regierungen legten unrealistisch niedrige Zielinflationswerte unilateral fest. Die tatsächliche Inflation lag in diesen Jahren daher jeweils deutlich über der geplanten. Daraus resultierten weitverbreitete und lange Verzögerungen in der Neuaushandlung des Entlohnungsteils der Branchenkollektivverträge. Ab 2002 lag der Anteil der Beschäftigten, die auf Erneuerung des „wirtschaftlichen Teils“ ihres Branchenabkommens warteten, jeweils über 40%. In dieser Phase wurden die Branchenkollektivvertragsverhandlungen ihrer Funktion, die Kaufkraft der jeweiligen Mindestlöhne zu sichern, daher nicht gerecht. Erst 2004/5 vermochten die Gewerkschaften diese Kaufkraftverluste im Zuge der Verhandlungen zu kompensieren.

Von 1995 bis 2005 stieg der Harmonisierte VPI um 27,2%, und die branchenkollektivvertraglichen Mindestlöhne erhöhten sich um durchschnittlich 31,1%. Der betreffende Reallohnzuwachs über diese Dekade betrug somit 3,1%.³⁵ Im nationalen Durchschnitt blieb die Kaufkraft der branchenkollektivvertraglichen Mindestlöhne also gewahrt.

Um die Effekte der dezentralen Lohnverhandlungen einschätzen zu können, ist die Entwicklung der Effektivverdienste zu betrachten. Zwischen 1996 und 2005 nahmen die branchenkollektivvertraglichen Mindestlöhne im Mittel um 25,6% zu, während die Effektivverdienste durchschnittlich um 31,5% stiegen. Die positive Lohndrift über diese neun Jahre belief sich somit auf 4,7%.³⁶ Nach Einschätzung des Forschungsinstituts IRES ging rund die Hälfte dieser positiven Lohndrift auf die dezentralen Kollektivvertragsverhandlungen, die andere Hälfte auf einseitig gewährte Lohnerhöhungen, strukturelle Effekte und Überstunden zurück.³⁷

Der Sozialpakt 1993 sah ja auf betrieblicher Ebene Abkommen zwischen Unternehmensführung und RSU über Maßnahmen zur Produktivitätssteigerung vor, deren Realisierung zu entsprechenden Lohnzuschlägen führen sollte. Im für die Gewerkschaften günstigsten Fall hätte sich aus einer Teuerungskompensation auf Branchenebene und einer infla-

tions- und verteilungsneutralen Verteilung der Produktivitätszuwächse auf dezentraler Ebene eine annähernd dem gesamtwirtschaftlichen Fortschritt der Arbeitsproduktivität entsprechende Reallohnentwicklung ergeben können. Doch die Ziele, den Produktivitätszuwachs nachhaltig anzuheben und die Beschäftigten am Produktivitätsfortschritt teilhaben zu lassen, wurden deutlich verfehlt. In den 1990er-Jahren, als die gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität noch stieg, blieb die Reallohnentwicklung beträchtlich hinter diesem Zuwachs zurück, v. a. deshalb, weil dezentrale Kollektivverträge nur eine Minderheit der Beschäftigten erfassten.³⁸ Und zwischen 2001 und 2008 kam der Produktivitätsfortschritt in Italien fast zum Erliegen, worin die tiefe strukturelle Krise dieser Volkswirtschaft zum Ausdruck kam.

4. Institutionalisierung der Konzertierung blieb aus – die Ära Berlusconi

Es stellt sich die Frage, warum unter dem Druck der ökonomischen Strukturkrise der frühen und mittleren 2000er-Jahre soziale Pakte nicht mehr kontinuierlich als Steuerungsmodus angewandt wurden. Der funktionalistischen Hypothese zufolge hätte der Erfolg des Sozialpakts aus 1993 eine dauerhafte Institutionalisierung der Konzertierung bewirken sollen – eine solche blieb jedoch aus.³⁹

In diesem Kontext ist festzuhalten, dass der Sozialpakt 1993 in erster Linie eine Vereinbarung über Regeln darstellte. Er basierte nicht auf einer gemeinsamen Sichtweise ökonomischer Zusammenhänge. Und eine solche Übereinstimmung, welche eine wichtige Voraussetzung für eine mittelfristig konsistente Ausrichtung der Wirtschafts- und Sozialpolitik gewesen wäre, entwickelte sich auch im Laufe der 1990er-Jahre nicht. Eine Kultur der sozialen Konzertierung, der Sozialpartnerschaft, fasste in Italien letztlich nicht Fuß.⁴⁰

Anfang der 2000er-Jahre begann sich die Confindustria von der sozialen Konzertierung zu distanzieren. Die Arbeitgeberkonföderation hatte – wie erwähnt – dem Sozialpakt 1993 unter dem Druck der politischen und wirtschaftlichen Krise zugestimmt, die Gestaltung des Kollektivvertragssystems entsprach in vielerlei Hinsicht nicht den Vorstellungen der Unternehmerseite, und 1998 scheiterte der Versuch einer abgestimmten Reform. Die Confindustria hoffte, nach einem politischen Machtwechsel ihre Konzepte in einem Bündnis mit einer Mitte-rechts-Regierung durchsetzen zu können.

Die ab Juni 2001 amtierende Regierung Berlusconi (Amtszeiten II und III bis Mai 2006), die über eine klare Parlamentsmehrheit verfügte, bevorzugte unilaterale Politiksteuerung oder den Modus der gegenseitigen

Anerkennung. In substanzieller Hinsicht verfolgte diese Mitte-rechts-Regierung ein neoliberales Programm der Deregulierung des Arbeitsmarktes. Ein erfolgreicher Generalstreik gegen die budget- und arbeitsmarktpolitischen Vorhaben zwang die Regierung, einen Kompromiss mit den Gewerkschaften zu suchen. Doch der Rückzug der CGIL vom Verhandlungstisch, z. T. wegen unüberbrückbarer Gegensätze zu den Regierungsplänen, z. T. auch wegen prinzipieller Vorbehalte gegen einen Pakt mit einer Regierung, die nach CGIL-Meinung die Marginalisierung der Gewerkschaften anstrebte, verschaffte Regierung und Confindustria rasch wieder Oberwasser, signalisierte er doch einen tiefen Riss innerhalb der Gewerkschaftsbewegung.

Den „Pakt für Italien“ unterzeichneten daher am 5.7.2002 Regierung, Arbeitgeberkonföderationen und CISL sowie UIL, nicht aber die CGIL. Damit war das Ende dieser Phase der Aktionseinheit der drei Gewerkschaftsbünde besiegelt. Der Sozialpakt beinhaltete Grundprinzipien der Steuer- und der Arbeitsmarktreform, die Konkretisierung blieb zukünftiger Gesetzgebung überlassen. Die Inhalte entsprachen infolge der stark geschwächten Verhandlungsposition der Gewerkschaften eher den Positionen von Regierung und Confindustria.⁴¹

Neben dem Gesetz 368/2001 trieb insbesondere das Gesetz 30/2003, das sog. „Biagi-Gesetz“, die Arbeitsmarktflexibilisierung weiter voran, genauer gesagt die numerische (externe) Flexibilisierung, indem Normen, welche den Abschluss befristeter Arbeitsverträge eingeschränkt hatten, aufgehoben wurden, und weitere atypische Beschäftigungsformen wie Leiharbeit (befristet und unbefristet), Arbeit auf Abruf, *Job Sharing*, Werkverträge, geringfügige Beschäftigung eine gesetzliche Grundlage erhielten sowie Teilzeitarbeit regulative Begünstigung erfuhr.⁴² Das Biagi-Gesetz stieß auf starken Widerstand von Seiten des größten Gewerkschaftsbundes CGIL.⁴³

Lucidi und Kleinknecht (2010) belegen ökonometrisch einen kausalen Zusammenhang zwischen gesetzlich initiiertem Arbeitsmarktflexibilisierung sowie schwacher Lohnentwicklung einerseits und der Produktivitätskrise in den 2000er-Jahren andererseits. Die erwähnten Gesetze aus den Jahren 1997 und 2001 und insbesondere das Biagi-Gesetz ermöglichten und förderten die numerische Arbeitsmarktflexibilisierung, v. a. die starke Zunahme befristeter Arbeitsverträge. Die Reallohnentwicklung blieb nach 1993 als Folge der geringen Deckungsquote der dezentralen Kollektivverträge hinter dem Arbeitsproduktivitätsfortschritt zurück. Die Stagnation der Arbeitsproduktivität in den 2000er-Jahren ist in erster Linie auf intraindustrielle Effekte zurückzuführen, also auf den Rückgang des Produktivitätswachstums in den einzelnen Branchen. Mehrere Wirkungskanäle sind für den Zusammenhang zwischen numerischer Flexibilisierung und schwacher Lohnentwicklung zum einen und Produktivitätsstagnation zum ande-

ren wesentlich: Lohnmoderation (Fehlen der Lohnpeitsche) führt dazu, dass marginale Betriebe länger überleben und installierte Maschinen und Anlagen länger genutzt werden, sich der Übergang auf die nächste, effizientere Maschinengeneration verzögert, der Maschinenpark veraltet. Verbilligung von Arbeit relativ zu Kapital verringert die Anreize zu Investitionen in arbeitssparenden technischen Fortschritt. Im Falle befristeter Arbeitsverhältnisse haben ArbeitnehmerInnen kein Interesse, unternehmensspezifisches Wissen – die wesentliche Komponente für nachhaltigen Unternehmenserfolg – zu erwerben und zu erweitern. Und die Arbeitgeber unterliegen unter diesen Umständen keinen Anreizen, in Aus- und Weiterbildung der betreffenden MitarbeiterInnen zu investieren.

Die Regierungen Berlusconi II und III unternahmen keine weiteren Bemühungen um Konzertierung ihrer Politik mit beiden Sozialpartnern. Die Tatsache, dass in der ökonomischen Strukturkrise der frühen und mittleren 2000er-Jahre keine dauerhafte Institutionalisierung der Konzertierung erfolgte, lässt sich am ehesten mit der Hypothese der Machtrelationen erklären, die besagt, dass bei Machtverschiebungen zugunsten von Regierungen mit starker Mehrheit und der Unternehmerseite infolge von strukturellen Gründen und/oder Uneinigkeit der Gewerkschaften soziale Konzertierung ausbleibt.⁴⁴

Mit dem Amtsantritt der Mitte-links-Regierung Prodi im Mai 2006 änderten sich die Voraussetzungen für eine Wiederaufnahme der dreiseitigen Konzertierung grundlegend. Die neue Regierung, welche die Bedeutung der Arbeitsbeziehungen für die Wiederbelebung der Volkswirtschaft betonte, verfügte nur über eine knappe Parlamentsmehrheit. Und die Sozialpartner, die sich im Laufe der letzten Jahre bezüglich vieler Fragen angenähert hatten, begünstigt auch durch gemeinsame Ablehnung gegenüber dem Stil und vielen Aspekten der Politik der Berlusconi-Regierungen, waren sich der strukturell bedingten ökonomischen Krise und der Notwendigkeit gemeinsamen Handelns bewusst.⁴⁵

Am 23.7.2007 unterzeichneten die Regierung und die drei großen Gewerkschaftsbünde den „Pakt über Wohlfahrt, Arbeitsmarkt und Pensionen“, die Confindustria folgte wenige Tage später. Dieser Sozialpakt befasste sich mit Pensionsreform, sozialen Stabilisatoren, Arbeitsmarktpolitik, Wettbewerbsfähigkeit, Förderung der Beschäftigung von Jugendlichen und Frauen.

Der Pakt konnte keine nachhaltige Wirksamkeit entfalten, denn im Mai 2008 brachte die italienische Wählerschaft trotz der zahlreichen laufenden Verfahren gegen Silvio Berlusconi und der miserablen wirtschaftlichen Bilanz dessen bisheriger Regierungen erneut, nämlich bereits zum vierten Mal, eine Mitte-rechts-Regierung unter Führung desselben an die Macht.⁴⁶

5. Die Arbeitsbeziehungen in der Wirtschaftskrise seit 2008

Italien war zunächst nicht von einer Bankenkrise, aber 2009 hart von der globalen Rezession betroffen (reales BIP $-5,1\%$). Nach ersten Anzeichen einer schwachen Erholung 2010/11 geriet das Land, verwundbar durch seine bereits längerfristig sehr hohe Staatsschuldenquote (2011 120% des BIP) und multiple ökonomische und politische Probleme, im Gefolge spekulativer Attacken in eine gravierende Staatsschulden- und Vertrauenskrise. Unter dem Druck der EU und internationaler Finanzmarktakteure verschärfte Italien seinen wirtschaftspolitischen Austeritätskurs, wodurch es im 4. Quartal 2011 erneut in eine Rezession zurückfiel. Im Februar prognostizierte die OECD für 2012 einen BIP-Rückgang von 1,3%.

Wegen des schon vor der Krise sehr hohen Niveaus der Staatsverschuldung musste die italienische Stabilisierungspolitik 2008-2011 auf große Konjunkturstützungspakete verzichten und sich im Wesentlichen darauf beschränken, die automatischen Stabilisatoren und Haavelmo-Effekte (Multiplikatoreffekte budgetneutraler Maßnahmenpakete) wirken zu lassen. Das Budgetdefizit stieg deshalb vergleichsweise wenig an, und zwar gemäß Eurostat von 2,7% des BIP 2008 auf 5,4% 2009.

Die budgetpolitische Anpassung erfolgte v. a. einnahmenseitig, nämlich durch Erhöhung von Steuern (MWSt, Mineralölsteuer) und Gebühren sowie die Einführung neuer Steuern (Immobiliensteuer auf den Hauptwohnsitz), aber auch ausgabenseitig durch Kürzungen im Bereich des Sozial- und Gesundheitswesens. Zu den wenigen positiven diskretionären ausgabeseitigen Impulsen gehörten zusätzliche Programme zur Beschäftigungssicherung (siehe unten) und Unterstützungsmaßnahmen zugunsten der BezieherInnen niedriger Einkommen. So beinhalteten das Anti-Krisen-Gesetz von November 2008, das Budgetgesetz von Dezember 2009 und das Stabilitätsgesetz von Dezember 2010 jeweils die Verlängerung bzw. die Ausweitung der steuer- und abgaberechtlichen Begünstigungen der betriebskollektivvertraglich vereinbarten variablen, produktivitäts- oder ertragsgebundenen Lohnzuschläge.⁴⁷

Über die Austeritätspakete der Jahre 2010/11 fand zwischen der Regierung Berlusconi und den Sozialpartnern entweder gar keine oder bloß *pro forma*-Konsultation statt.⁴⁸

In beschäftigungspolitischer Hinsicht griff Italien während des konjunkturellen Einbruchs auf die bewährten Instrumente der Unterstützungen für Kurzarbeit und für temporär entlassene Beschäftigte, finanziert aus den Lohnausgleichskassen (CIG), zurück, und führte einige Neuerungen ein.⁴⁹ Durch diese Maßnahmen konnte der Anstieg der Arbeitslosigkeit deutlich gedämpft werden. Die Arbeitslosenrate gemäß Eurostat-Definition (Anteil an der Erwerbsbevölkerung) erhöhte sich dennoch von 6,1% 2007 auf 7,8% 2009 und 8,4% 2010.

5.1 Institutionelle Reformen I – das Rahmenabkommen 2009

Die Diskussionen über Reformen des 1993 etablierten Kollektivvertragsystems, die auch nach 1998 nie abgerissen waren, intensivierten sich 2008, nicht zuletzt angesichts der globalen Rezession.

Aus Gewerkschaftssicht bestand Anpassungsbedarf v. a. in drei Bereichen:⁵⁰

1.) Die Festlegung eines anderen Inflationsindikators als Richtlinie für die Branchenlohnkollektivverhandlungen und die Reform des Kompensationsmechanismus bei einer Abweichung zwischen tatsächlicher und geplanter Inflation sollten verhindern, dass – wie in der Vergangenheit – für große Teile der Beschäftigten die Entwicklung der Löhne immer wieder hinter der Teuerung zurückbleibt.

2.) Die schwache Lohnentwicklung war u. a. eine Folge des geringen Deckungsgrades dezentraler Kollektivverträge. Studien konstatierten eine seit 1998 nicht nur quantitative, sondern auch qualitative (Regelungsgegenstände) Rückentwicklung dezentraler Kollektivverhandlungen.⁵¹ Schätzungen zufolge belief sich 2008 der Deckungsgrad betrieblicher Kollektivverträge im privaten Sektor auf 30% der Unternehmen und 50% der Beschäftigten.⁵² In einigen Branchenkollektivverträgen wurden daher Kompensationszahlungen für die Beschäftigten jener Betriebe, in denen kein Betriebsabkommen zustande kam, vereinbart. Die Gewerkschaften forderten die Aufrechterhaltung oder Erweiterung von Maßnahmen zur Förderung dezentraler Kollektivverträge, einschließlich steuer- und abgabenrechtlicher Anreize.

3.) Rechtsunsicherheiten bestanden zum einen in Bezug auf die Wirksamkeit von Branchenkollektivverträgen, die nicht von allen relevanten Gewerkschaftsverbänden unterzeichnet wurden, und zum anderen in Bezug auf die Allgemeinverbindlichkeit von Betriebsabkommen (also auch für Mitglieder von Minderheitengewerkschaften, die dem Betriebsabkommen nicht zugestimmt hatten).

Die Arbeitgeberseite forderte trotz der geringen Reallohndynamik den Übergang zu einer einzigen Lohnverhandlungsebene und weitere kollektivvertraglich vereinbarte Arbeitsmarktflexibilisierung, zumindest in der Form von Öffnungsklauseln in den Branchenkollektivverträgen.

Am 22.1.2009 schlossen die Confindustria und andere Arbeitgeberkonföderationen, CISL und UIL sowie weitere Gewerkschaftsbünde ein „Rahmenabkommen über die Reform der Kollektivvertragsstruktur“ ab, womit der bis dahin gültige Pakt vom 23.7.1993 modifiziert wurde. Die Regierung unterzeichnete in ihrer Funktion als Arbeitgeber. Die Anwendung der neuen Regelungen wurde auf vier Jahre beschränkt, womit der experimentelle Charakter zum Ausdruck kam. Nicht unterzeichnet wurde das Rahmenabkommen vom größten Gewerkschaftsbund CGIL.

Das Rahmenabkommen sah folgende wichtige Änderungen gegenüber dem 1993 etablierten Regelungssystem vor:⁵³

- Richtlinie für die Erhöhung der branchenkollektivvertraglichen Mindestlöhne war hinfort ein von dritter Seite berechneter Teuerungsindikator, nämlich die prognostizierte Veränderung des Europäischen harmonisierten Verbraucherpreisindex, abzüglich der importierten Inflation aufgrund von Energieeinfuhren.
- Die neue Laufzeit von Branchenkollektivverträgen (sowohl für den normativen als auch für den schuldrechtlichen Teil) und von dezentralen Kollektivabkommen betrug drei Jahre.
- Am Ende der Laufzeit eines Branchenkollektivvertrags sollte die Diskrepanz zwischen tatsächlicher und prognostizierter Inflationsrate (jeweils abzüglich importierter Energieteuerung) auf intersektoraler Ebene ermittelt werden. Sollte die tatsächliche die prognostizierte Inflation übertreffen, würde sofort automatisch (d. h. ohne zusätzliche Verhandlungen) eine diesbezügliche Kompensation erfolgen.
- Für Beschäftigte in Betrieben ohne Betriebsabkommen sollten die Branchenkollektivverträge Kompensationszahlungen vorsehen. Diese Regelung war als Anreiz für den Abschluss von Betriebsabkommen intendiert, welche produktivitäts- und qualitätsfördernde Maßnahmen mit entsprechenden variablen Lohnzuschlägen verknüpfen.
- Den Verhandlern auf Branchenebene wurde ermöglicht, Öffnungsklauseln zu vereinbaren, welche dezentralen Kollektivverträgen die Derogation sowohl in Bezug auf normative Regeln als auch in Bezug auf Entlohnungsfragen erlauben. Die Branchenkollektivverträge würden in diesem Fall die Voraussetzungen definieren, bei deren Vorliegen dezentrale Verhandler von den Bestimmungen des jeweiligen Branchenabkommens abweichen können. Entsprechende Derogationsregelungen in dezentralen Kollektivverträgen wären den Branchenkollektivvertragsparteien zur Zustimmung vorzulegen.

Die CGIL lehnte das Rahmenabkommen vor allem wegen der Möglichkeit von Öffnungsklauseln ab. Die neue Regelung bezüglich des Inflationsindikators schränke die Autonomie der Kollektivvertragsverhandlungen bedeutend ein und werde zur Erosion der Kaufkraft der Löhne führen.

Das Rahmenabkommen bestätigte die Grundregeln des 1993 etablierten Kollektivvertragssystems, nahm aber einige Neuerungen vor:

- Angesichts der Verschlechterung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit (Lohnstückkosten der Gesamtwirtschaft 2008 +4,7%) und des Leistungsbilanzdefizits (2008 2,9% des BIP lt. Eurostat) wurde weiterhin eine moderate Lohnentwicklung angestrebt, wie an der Wahl der Lohnrichtlinie erkennbar wird. Abgestimmte Einkommenspolitik, die von den Berlusconi-Regierungen ohnehin nicht mehr praktiziert wurde, fand mit dem Rahmenabkommen auch formell ein Ende.

- Die Regelung der Öffnungsklauseln war sehr weit gefasst insofern, als die Öffnung sowohl den normativen als auch den Entlohnungsteil betreffen konnte. Allerdings bedeuteten die Regelungskompetenz und die Zustimmungspflicht der Branchenvertragspartner, dass es sich immer noch um eine kontrollierte Form der Dezentralisierung handelte.

Das Durchführungsabkommen für den Confindustria-Sektor vom 15.4.2009 verlängerte die Friedensperiode im Zusammenhang mit Neuverhandlungen von Kollektivverträgen: Im Falle von Branchenkollektivverträgen begann die Friedensverpflichtung nun 6 Monate vor Vertragsablauf (spätester Zeitpunkt der Vorlage eines neuen Vertragsentwurfs) und währte bis 1 Monat danach, für Betriebsabkommen wurde eine dreimonatige Friedenspflicht festgelegt (2 Monate vor bis 1 Monat nach Ablauf).

Die Kollektivvertragsverhandlungen von Frühjahr 2009 bis Sommer 2011 belegen die Wirksamkeit des Rahmenabkommens. Trotz der Ablehnung desselben durch die CGIL wurden fast alle Branchenkollektivverträge von allen Gewerkschaften, also auch den betreffenden CGIL-Verbänden, unterzeichnet (Ausnahme: Metallindustrie), womit Letztere die neuen Regelungen akzeptierten.⁵⁴ Die Tatsache, dass nur zwei Branchenkollektivverträge Öffnungsklauseln beinhalteten, zeigt den Willen der Sozialpartner in einer sehr schwierigen wirtschaftlichen und politischen Situation, für alle tragbare Kompromisse zu finden und – zugunsten des Verhandlungsklimas und des sozialen Friedens – die kontroversiellen Elemente der neuen Regelungen zu meiden.

5.2 Institutionelle Reformen II – das interkonföderale Abkommen 2011

Am 28.6.2011 einigten sich die drei großen Gewerkschaftsbünde CGIL, CISL und UIL sowie der Arbeitgeberdachverband Confindustria auf ein interkonföderales Abkommen über Reformen des Kollektivvertragssystems und Kriterien für die Repräsentativität und Tariffähigkeit der Gewerkschaften.⁵⁵ Dieses Rahmenabkommen, das am 21.9.2011 formell unterzeichnet wurde, stellt anders als der Sozialpakt aus 1993 keine umfassende Neuregelung der kollektiven Arbeitsbeziehungen dar, sondern ist im Kontext mit den interkonföderalen Abkommen von 1993 und 2009 sowie dem Artikel 8 des Gesetzes 148/2011 zu beurteilen. Wie bei den eben angeführten Rahmenabkommen harren zahlreiche Bestimmungen der Anpassung an die jeweiligen Branchenbedingungen durch die betreffenden Kollektivverhandlungspartner.

Viele Materien, über die 2009 noch keine Einigung zustande kam, wurden nun geregelt:

- Die größten Sozialpartnerverbände zogen es vor, die lange unbefriedigend gelöste Frage der Tariffähigkeit von Gewerkschaften nicht einer

gesetzlichen Klärung zu überlassen, sondern sie mittels privatrechtlicher Vereinbarung selbst zu regeln. Zum Abschluss von Branchenkollektivverträgen berechtigt sind demgemäß nur repräsentative Gewerkschaften. Repräsentativ ist eine Gewerkschaft, wenn sie in der jeweiligen Branche landesweit mehr als 5% der Beschäftigten organisiert.

- Betriebsabkommen sind dann für alle Beschäftigten gültig und für alle im jeweiligen Betrieb aktiven Gewerkschaften der drei unterzeichnenden Konföderationen verbindlich, wenn sie von einer Mitglieder Mehrheit der betreffenden RSU (bzw. RSA) unterzeichnet wurden.

- Betriebsabkommen können von branchenkollektivvertraglichen Regelungen abweichende Bestimmungen vereinbaren, sofern das betreffende Branchenabkommen eine Öffnungsklausel enthält. Für den Fall, dass der jeweilige Branchenkollektivvertrag keine Öffnungsklausel vorsieht, können in Bezug auf Arbeitsorganisation, Arbeitsleistung und Arbeitszeit Regelungen in Derogation von der Branchenvereinbarung getroffen werden, wenn es darum geht, Krisensituationen zu meistern oder signifikante Investitionen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Beschäftigung des Unternehmens zu tätigen. Voraussetzung für derartige Derogation ist die Herstellung des Einvernehmens zwischen der betreffenden RSU und den zuständigen regionalen Verbänden der unterzeichnenden Konföderationen.

Die Bedeutung der betrieblichen Verhandlungsebene wurde nicht nur durch die Allgemeinverbindlichkeit der mit RSU-Mehrheit beschlossenen Betriebsabkommen und die Derogationsmöglichkeit, sondern auch indirekt dadurch erhöht, dass die dezentralen Verhandlungen aufgrund des eingegrenzten lohnpolitischen Spielraums der Branchenkollektivvertragsverhandlungen nicht nur die Aufgabe haben, Produktivitätsgewinne zu verteilen, sondern auch zunehmend jene, die Kaufkraft zu sichern.

- Die vereinbarenden Konföderationen appellierten an die Regierung, die steuer- und abgaberechtlichen Vergünstigungen für die auf Betriebsabkommen beruhenden Zusatzlöhne, die von der Erreichung betrieblicher Ziele hinsichtlich Produktivität, Qualität, Rentabilität usw. abhängen, beizubehalten oder auszubauen, da sie wichtige Anreize zur Verbesserung der betrieblichen Leistungsfähigkeit darstellen. Während im Sozialpakt von 1993 festgehalten war, dass produktivitäts- und ertragsfördernde Programme zwischen den Vertragsparteien zu vereinbaren waren, fehlt dieser Hinweis im aktuellen Rahmenabkommen.

Der Artikel 8 des Gesetzes 148/2011, das einige Tage vor der Paraphierung des intersektoralen Rahmenabkommens beschlossen wurde,⁵⁶ ermöglicht es Betriebsabkommen, u. a. in den Bereichen Arbeitszeit und -organisation, Arbeitsvertragsformen, Einführung neuer Techniken von branchenkollektivvertraglichen und auch von gesetzlichen (!) Bestimmungen abzuweichen, sofern diese derogierenden Regelungen den Zweck

haben, zur Beschäftigung und der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit etc. beizutragen. Die Bedeutung dieser gesetzlichen Bestimmung wird erst durch die folgende Rechtsprechung geklärt werden.⁵⁷ Der Bundessekretär der UIL wies darauf hin, dass das Erfordernis der Zustimmung von Seiten der repräsentativen Gewerkschaften eine Garantie gegen die missbräuchliche Verwendung der Öffnungsklauseln sei.⁵⁸

Im Anschluss an die Unterzeichnung des intersektoralen Abkommens am 21.9. veröffentlichten die großen Sozialpartnerverbände eine gemeinsame Erklärung, in der sie festhielten, dass die Materien von Kollektivvertragsverhandlungen autonom von den Verhandlungspartnern bestimmt werden.⁵⁹ Damit reagierten sie auf Artikel 8 des Gesetzes 138/2011, betonten die Autonomie der Sozialpartner im Kernbereich der Arbeitsbeziehungen und verwahrten sich gegen einseitige (d. h. nicht mit den Sozialpartnern abgestimmte) Eingriffe der Regierung Berlusconi.

Der Abschluss des Rahmenabkommens kam zu einem Zeitpunkt, da die Regierung Berlusconi, die international über keine Unterstützung mehr verfügte, unter dem Druck internationaler Finanzakteure und der EU budgetäre Austeritätsprogramme durchsetzte, ohne vorher die Sozialpartner zu konsultieren. Diese Programme vernachlässigten Wachstumsimpulse.

Angesichts der wirtschaftlichen und politischen Krise des Landes bewiesen die Sozialpartner mit dem interkonföderalen Abkommen ihre Handlungsfähigkeit und ihren Willen, an der Problemlösung konstruktiv mitzuwirken.

6. Abschließende Bemerkungen

Die Förderung einer nachhaltigen wirtschaftlichen Erholung und die Annäherung an einen ausgeglichenen Staatshaushalt sind gesellschaftliche Vorhaben, die einen breiten Dialog zwischen Regierung und Sozialpartnern und gründliche Vorbereitung erfordern. Soziale Pakte – dreiseitige formale Abkommen über Einkommens-, Arbeitsmarkt, Sozial- und/oder Wirtschaftspolitik, die politische Inhalte und Ziele festlegen ebenso wie die Instrumente und Mittel zur Erreichung derselben sowie die Aufgaben und Verantwortungen der Vereinbarungspartner – bieten in diesem Kontext mehrere Vorteile:

- Der soziale Dialog gewährleistet die für effektive Politikgestaltung notwendigen Informationen.
- Die Einbindung und Verpflichtung der umfassenden Sozialpartnerverbände ermöglichen eine breitere Unterstützung für unpopuläre, aber als notwendig erachtete politische Vorhaben und eine effektivere Umsetzung der betreffenden Maßnahmen.
- Konzertierung und Vereinbarung reduzieren die Unsicherheiten der

Akteure und begünstigen die Bereitstellung von kollektiven „Wettbewerbsgütern“.

- Im günstigsten Fall entsteht durch kontinuierlichen sozialen Dialog ein Klima des Vertrauens. Gegenseitiges Vertrauen, eine längerfristige Perspektive und die Einbeziehung mehrerer Politikfelder sind förderlich für einen Reformprozess, welcher nicht durch Veto-Positionen blockiert wird.
- Durch den sozialen Dialog erfolgt eine Repolitisierung von Austeritätsmaßnahmen, die von neoliberaler Seite als rein technische Reaktionen präsentiert werden, für die es angeblich keine Alternativen gibt und über die daher keine Verhandlungen zu führen sind.
- Sozial paktierte Maßnahmenpakete vermeiden eher besonders nachteilige Auswirkungen auf die verwundbarsten Teile der Gesellschaft.
- Kann eine nachhaltige Erholung der europäischen Wirtschaft nur – wie aus postkeynesianischer Perspektive – auf einem Modell lohngetriebener ökonomischer Entwicklung beruhen, so stellt die Stärkung der Institutionen des sozialen Dialogs auf nationaler Ebene eine grundlegende Voraussetzung dar.

Ökonomische und/oder politische Konstellationen, die in Italien seit der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre – vorher hatten grundlegende Voraussetzungen für Konzertierung gefehlt – das Zustandekommen von sozialen Pakten über Einkommens-, Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik begünstigten, waren

- eine gesamtwirtschaftliche Notlage, die von allen wesentlichen Akteuren als solche diagnostiziert wurde;
- eine schwache Regierung (d. h. eine solche mit knapper Mehrheit oder getragen von einer instabilen Koalition oder aus Fachleuten ohne politische Hausmacht), welche soziale Pakte als eine Möglichkeit sah, die Legitimität ihrer Maßnahmen zu erhöhen, und deshalb als Vermittler zwischen den Sozialpartnern aktiv wurde;
- politische, strukturelle oder gewerkschaftspolitische (v. a. Aktionseinheit der drei großen Gewerkschaftsbünde) Gründe, durch welche sich die Machtrelationen innerhalb des Dreiecks Regierung – Arbeitgeberkonföderationen – Gewerkschaftsbünde zu Letzteren verschoben.⁶⁰

Die Mitte-rechts-Regierungen unter der Führung Berlusconis (2001-2006), die über eine deutliche Mehrheit verfügten, waren nicht interessiert an einer trilateralen Politikabstimmung, zumal die Gewerkschaften durch hohe Arbeitslosigkeit, das Aufbrechen der Aktionseinheit und erneute Basismilitanz geschwächt waren.

Die massiven Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise, die im Herbst 2008 eingesetzt hat und nach wie vor anhält, veranlassten die drei großen Gewerkschaftsbünde dazu, ihre Zusammenarbeit wieder aufzunehmen. Die Sozialpartner stellten ihre Handlungsfähigkeit in der Lohn-

und Einkommenspolitik unter Beweis. Sehr wichtige Resultate dieser sozialpartnerschaftlichen Kooperation waren auch die institutionellen Reformen der Arbeitsbeziehungen in den Jahren 2009 und 2011, insbesondere die Definition der Repräsentativität von Gewerkschaften als Voraussetzung für die Tariffähigkeit auf Branchenebene und die Klärung der Bedingungen für die Allgemeinverbindlichkeit von Betriebsabkommen.

Die Regierung der vierten Amtsperiode Berlusconis (2008-2011) tendierte in Richtung eines neoliberalen Arbeitsbeziehungssystems, beinhaltete das Gesetz 148/2011 doch die staatliche Deregulierung kollektiver Institutionen, konkret der Branchenkollektivverträge.⁶¹ Die gegenwärtige polit-ökonomische Situation in Italien (wirtschaftliche Notlage, instabiles Parteiensystem, Regierung der Technokraten) würde, geht man von den Erfahrungen der letzten drei Jahrzehnte aus, eine hohe Wahrscheinlichkeit sozialer Paktierung der Austeritätsmaßnahmen nahelegen. Doch funktionelle Vorteile und günstige polit-ökonomische Konstellationen garantieren nicht den Abschluss sozialer Pakte. Wirtschaftskrisen für sich genommen sind unzureichende Prädiktoren sozialer Paktierung. Das tatsächliche Zustandekommen sozialer Pakte erwies sich, so Avdagic, Rhodes und Visser (2011, S. 291) in ihrer rezenten Studie zusammenfassend, als – der These der Machtrelationen entsprechend – abhängig auch von kurzfristigen Veränderungen der Machtbeziehungen zwischen den (potenziellen) Verhandlungspartnern bzw. den Einschätzungen der Akteure bezüglich derselben.

Ob die Fachleute- und Übergangsregierung Monti (bis zu den Parlamentswahlen im Frühjahr 2013) die Kooperation der Sozialpartner suchen wird, um die Fülle der anstehenden Probleme zu lösen bzw. anzugehen, wird sich weisen. Die Evidenz zeigt, dass die diesbezüglichen Entwicklungen in den EU-Ländern in ganz unterschiedliche Richtungen gehen: von kontinuierlichem sozialen Dialog über anlassbezogene soziale Paktierung bis zu unilateraler Regierungspolitik und sogar autoritärem neoliberalen Etatismus.⁶²

Anmerkungen

¹ Siehe das Register am Ende des Heftes und www.chaloupek.eu.

² Vatta (2007) 206f.

³ Siehe Pedersini (2009a) 5.

⁴ Visser (2011) 23.

⁵ Pulignano (2007) 232.

⁶ Visser (2011) 28.

⁷ Ebendort 21.

⁸ Siehe dazu Vatta (2007).

⁹ Visser (2011) 33.

¹⁰ Walter (1996) 141.

¹¹ Traxler et al. (2001) 122.

- ¹² Visser (2011) 36.
- ¹³ Pedersini (2009a) 7.
- ¹⁴ Ebendort 8.
- ¹⁵ Visser (2011) 39.
- ¹⁶ Ebendort 40f.
- ¹⁷ Traxler et al. (2001) 67.
- ¹⁸ Visser (2011) 44.
- ¹⁹ Pulignano (2009) 108ff.
- ²⁰ Zu den Sozialpakten 1983 und 1984 siehe Baccaro (2000) 584ff.
- ²¹ Pulignano (2009) 114.
- ²² Pulignano (2007) 236.
- ²³ Vatta (2007) 209.
- ²⁴ Becker (2004) 51.
- ²⁵ Siehe dazu Bordogna (1997), Pedersini und Coletto (2009).
- ²⁶ Siehe dazu Bucalossi (2009).
- ²⁷ Siehe Becker (2004) 50.
- ²⁸ Zum Folgenden siehe vor allem Pramstrahler (2006).
- ²⁹ Becker (2004) 52.
- ³⁰ Vgl. Baccaro (2000) 588f.; Regini und Colombo (2011) 140.
- ³¹ Molina Romo (2005) 13, 21.
- ³² Ebendort 15.
- ³³ D'Aloia (2008) 203.
- ³⁴ Becker (2004) 53; Baccaro (2000) 596.
- ³⁵ D'Aloia (2008) 208.
- ³⁶ Ebd. 213.
- ³⁷ Ebd. 216.
- ³⁸ Ebd. 217.
- ³⁹ Regini und Colombo (2011) 119.
- ⁴⁰ Ebendort 141f.
- ⁴¹ Ebd. 134.
- ⁴² Lucidi und Kleinknecht (2010) 527; Coletto und Pedersini (2003).
- ⁴³ Siehe Regini und Colombo (2011) 134.
- ⁴⁴ Ebendort 119.
- ⁴⁵ Ebd. 134f.
- ⁴⁶ Zu den Motiven, Berlusconi zu wählen, siehe Stille, Alexander, Citizen Berlusconi (München 2006).
- ⁴⁷ Borghi (2012) 3f.
- ⁴⁸ So lud die Regierung die Sozialpartner einen Tag (!) vor dem Beschluss des Tremonti-Austeritätspakets (31.5.2010) ein und informierte sie über die wichtigsten vorgesehenen Maßnahmen.
- ⁴⁹ Siehe dazu Stein und Aricó (2010) 572ff.; Borghi (2012) 9.
- ⁵⁰ Siehe Pedersini (2011) 1.
- ⁵¹ Bucalossi (2009) 4.
- ⁵² Pedersini (2009a) 7.
- ⁵³ Pedersini (2009b) 2; Pedersini und Coletto (2009); Arbeitsförderungsinstitut (2009); Pedersini (2011).
- ⁵⁴ Siehe Muratore (2011) 2f.; Pedersini (2011).
- ⁵⁵ Siehe dazu Gudauner (2011); Gudauner et al. (2012); Sanz (2012a).
- ⁵⁶ Siehe dazu Sanz (2012a, 2012b); Gudauner et al. (2012).
- ⁵⁷ Ebendort 6.
- ⁵⁸ Sanz (2012b) 3.

- ⁵⁹ Sanz (2012a) 3.
⁶⁰ Regini, Colombo (2011) 141.
⁶¹ Zur Kategorisierung von Arbeitsbeziehungssystemen siehe Traxler et al. (2001) Kapitel 21.
⁶² Zu Letzterem siehe: Forschungsgruppe „Staatsprojekt Europa“ (Hrsg.), Die EU in der Krise. Zwischen autoritärem Etatismus und europäischem Frühling (Münster 2012).

Literatur

- Arbeitsförderungsinstitut, Neue Regeln für das italienische Kollektivvertragssystem (Bozen 2009); <http://www.afi-ipl.org> (Einblick genommen am 26.3.2012).
- Avdagic, Sabina; Rhodes, Martin; Visser, Jelle (Hrsg.), Social Pacts in Europe. Emergence, Evolution, and Institutionalization (Oxford 2011).
- Baccaro, Lucio, Centralized Collective Bargaining and the Problem of „Compliance“: Lessons from the Italian Experience, in: Industrial and Labor Relations Review 53/4 (2000) 579-601.
- Becker, Sascha O., Employment Pacts in Italy 1992 to 2002, in: CESifo DICE Report 1 (2004) 49-56.
- Bordogna, Lorenzo, Committee appointed to assess the July 1993 tripartite agreement; <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/1997/09/feature/it9709212f.htm> (veröffentlicht am 28.9.1997; Einblick genommen am 1.3.2012).
- Borghi, Elisa, The Impact of Anti-Crisis-Measures and the Social and Employment Situation: Italy (European Economic and Social Committee, Workers' Group, Brüssel 2012).
- Bucalossi, Giulia, Italy: Wage formation; <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0808019s/it0808019q.htm> (veröffentlicht am 31.3.2009; Einblick genommen am 2.2.2012).
- Coletto, Diego; Pedersini, Roberto, Draft legislation on labour market reform approved; <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2003/07/feature/it0307204f.htm> (veröffentlicht am 22.7.2003; Einblick genommen am 13.4.2012).
- D'Aloia, Giuseppe; Minicucci, Pierluigi; Olini, Gabriele, Wages and collective bargaining in Italy, in: Keune, Galgóczi (Hrsg., 2008) 203-224.
- EBR-News, versch. Jg.; <http://www.ebr-news.de>.
- European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Industrial Relations in Europe 2010 (Luxemburg 2011).
- Galetto, Manuela; Muratore, Livia, Italy: Industrial relations developments 2007; <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0803029s/it0803029q.htm> (veröffentlicht am 23.9.2008; Einblick genommen am 6.4.2012).
- Gudauner, Karl, Abkommen zwischen „Confindustria“ und den Gewerkschaften öffnet ein neues Kapitel in den Arbeitsbeziehungen in Italien (= AFI-IPL Newsletter 4/31, Arbeitsförderungsinstitut, Bozen, 4.7.2011).
- Gudauner, Karl; Pramstrahler, Werner; Sulser, Birgit, Das interkonföderale Abkommen vom 28. Juni 2011 (Arbeitsförderungsinstitut, Bozen 2012); <http://www.afi-ipl.org> (veröffentlicht am 9.3.2012; Einblick genommen am 26.3.2012).
- Keune, Maarten; Galgóczi, Béla (Hrsg.), Wages and wage bargaining in Europe. Developments since the mid-1990s (EGI, Brüssel 2008).
- Lucidi, Federico; Kleinknecht, Alfred, Little innovation, many jobs: An econometric analysis of the Italian labour productivity crisis, in: Cambridge Journal of Economics 34 (2010) 525-546.
- Molina Romo, Oscar, Political Exchange and Bargaining Reform in Italy and Spain, in: European Journal of Industrial Relations 11/1 (2005) 7-26.

- Muratore, Livio, Italy: EIRO Annual Review – 2009; <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1004019s/it1004019q.htm> (veröffentlicht am 11.1.2011; Einblick genommen am 2.2.2012).
- Negrelli, Serafino; Pulignano, Valeria, The evolution of social pacts in Italy: crisis or metamorphosis?, in: Pochet, Keune, Natali (Hrsg., 2010) 137-160.
- Pedersini, Roberto, Italy: Industrial relations profile; <http://www.eurofound.eu/eiro/country/italy.htm> (veröffentlicht 2009a; Einblick genommen am 29.2.2012).
- Pedersini, Roberto, Cgil refuses to sign agreement on collective bargaining reform; <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2009/02/articles/it0902059i.htm> (veröffentlicht am 30.4.2009b; Einblick genommen am 29.2.2012).
- Pedersini, Roberto, Collective agreements influenced by 2009 protocol; <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2010/07/articles/it1007019i.htm> (veröffentlicht am 1.11.2011; Einblick genommen am 2.2.2012).
- Pedersini, Roberto, Fiat leaves Confindustria and signs new company agreement; <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2011/11/articles/it1111029i.htm> (veröffentlicht am 10.2.2012; Einblick genommen am 15.3.2012).
- Pedersini, Roberto; Coletto, Diego, Path to reform of 1993 collective bargaining agreement; <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2009/04/articles/it0904029i.htm> (veröffentlicht am 21.7.2009; Einblick genommen am 29.2.2012).
- Phelan, Craig (Hrsg.), Trade Union Revitalisation. Trends and Prospects in 34 Countries (Bern u. a. 2007).
- Phelan, Craig (Hrsg.), Trade Unionism since 1945. Towards a Global History. Volume 1: Western Europe, Eastern Europe, Africa and the Middle East (Bern u. a. 2009).
- Pochet, Philippe; Keune, Marten; Natali, David (Hrsg.), After the euro and enlargement: social pacts in the EU (Europäisches Gewerkschaftsinstitut [EGI], Brüssel 2010).
- Pramstrahler, Werner, Struktur und Wandel des italienischen Tarifvertragssystems, in: WSI Mitteilungen 7 (2004) 374-380.
- Pramstrahler, Werner, Die „Rappresentanze Sindacali Unitarie“ im italienischen System der industriellen Beziehungen (Arbeitsförderungsinstitut, Bozen 2006); <http://www.afi-ipl.org> (veröffentlicht im Juli 2006; Einblick genommen am 26.3.2012).
- Pulignano, Valeria, Understanding the Changing Influence of Trade Unions in Contemporary Italy, in: Phelan (Hrsg., 2007) 229-243.
- Pulignano, Valeria, An Historical Analysis of Trade Unionism in Italy: Between Pluralism of Ideas and Unity of Action, in: Phelan (Hrsg., 2009) 97-120.
- Regini, Marino; Colombo, Sabrina, Italy: The Rise and Decline of Social Pacts, in: Avdagic et al. (Hrsg., 2011) 118-146.
- Sanz, Sofia, Intersectoral Agreement on representativeness heals rift; <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2011/08/articles/it1108029i.htm> (veröffentlicht am 9.1.2012a; Einblick genommen am 2.2.2012).
- Sanz, Sofia, Unions slam new law allowing opt-outs on labour rules; <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2011/10/articles/it1110019i.htm> (veröffentlicht am 10.1.2012b; Einblick genommen am 2.2.2012).
- Stein, Ulrike; Aricó, Fabio, Beschäftigungspolitische Krisenreaktionen in Deutschland, Italien und dem Vereinigten Königreich, in: WSI Mitteilungen 11 (2010) 569-576.
- Streeck, Wolfgang, The Crises of Democratic Capitalism, in: New Left Review 71 (2011) 5-29.
- Traxler, Franz; Blaschke, Sabine; Kittel, Bernd (Hrsg.), National Labour Relations in Internationalized Markets. A Comparative Study of Institutions, Change, and Performance (Oxford 2001).
- Traxler, Franz; Huemer, Gerhard (Hrsg.), Handbook of Business Interest Associations, Firm Size and Governance. A comparative analytical approach (Abingdon – New York 2007).

Vatta, Alessia, Italy, in: Traxler, Huemer (Hrsg., 2007) 204-229.

Visser, Jelle, Variations and trends in European industrial relations in the 21st century's first decade, in: European Commission (2011) 17-53.

Walter, Konrad, Entwicklung und Perspektiven der Gewerkschaften Italiens mit einem Exkurs zur Situation in Südtirol, in: WISO 19/4 (1996) 121-151.

Sozialer und ziviler Dialog: zwei ungleiche Brüder

Thomas Delapina

Demokratie war von Beginn an ein unverzichtbarer Bestandteil des europäischen Einigungsprojektes. Die Entwicklung seit 2008 erweckt allerdings den Eindruck, dass der demokratischen Legitimation politischer Entscheidungen abnehmende Bedeutung zugemessen wird. Ratingagenturen treiben demokratisch gewählte Regierungen vor sich her, die Regierungschefs der beiden größten Mitgliedstaaten vereinbaren unter vier Augen tiefstgehende Weichenstellungen über die Parlamente hinweg, für welche früher möglicherweise sogar Verfassungsgesetze notwendig gewesen wären, und die Europäische Kommission, eigentlich ein Instrument der Exekutive, über deren demokratische Legitimation sich zumindest debattieren lässt, ringt permanent mit dem vom Volk gewählten Europäischen Parlament um die Macht. Eine zunehmende EU-Skepsis unter den BürgerInnen ist somit nicht verwunderlich, wenn neben die materiellen Folgen der Wirtschaftskrise auch massive Zweifel der BürgerInnen darüber treten, ob ihre Interessen und Bedürfnisse noch angemessen in die politischen Entscheidungsprozesse einfließen.

Es ist allerdings keine neue Erkenntnis aus der Periode des Ringens um eine neue Governance in der Zeit nach der Krise 2008+, dass eine solche nur dann funktionieren kann, wenn sie entsprechend demokratisch legitimiert ist und die repräsentativen Verbände der wesentlichen, insbesondere wirtschaftlichen, Gruppen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer entsprechend in die Gestaltung und Umsetzung der Politik eingebunden sind. Es war auch schon davor evident, dass die Europäische Union ihre ambitionierten Ziele bezüglich Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung (z. B. in der gescheiterten „Lissabon-Strategie“) nicht ohne umfassende Mitwirkung der wesentlichen beteiligten Akteure erreichen kann. Schon von den Gründungstagen der Union an mit dem Versprechen von Wohlstand für Alle war deshalb die systematische und enge Einbindung der großen, repräsentativen Verbände der organisierten wirtschaftlichen und sozialen Akteure eine der wesentlichen Säulen des Europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells.

Traxler ging sogar so weit, die tragende Rolle der Verbände in der Wirtschafts- und Sozialpolitik als das zentrale Charakteristikum zu bezeich-

nen, welches das Europäische Sozialmodell von anderen Modellen, wie etwa dem der USA, unterscheidet.¹ Als „repräsentative Verbände der organisierten wirtschaftlichen und sozialen Akteure“ wurden über Jahrzehnte hinweg im Wesentlichen die Organisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer betrachtet, kurz die Sozialpartner. Die institutionalisierten Beziehungen von Unternehmerverbänden mit Gewerkschaften, insbesondere zur Ausgestaltung der Arbeitsbeziehungen, werden allgemein als „sozialer Dialog“ bezeichnet.

In den letzten Jahren wird – insbesondere auf europäischer, aber auch auf nationaler Ebene – vermehrt der sogenannte „zivile Dialog“ propagiert. Gemeint ist damit eine Ausweitung des Kreises derjenigen Organisationen, die eingeladen sind, zur Politikgestaltung beizutragen. Es handelt sich dabei um repräsentative Nichtregierungsorganisationen, also eine breite Palette von Verbänden, vielfach aus dem sozialen Bereich, aus dem Konsumenten- und Umweltschutz, aus Entwicklungshilfe, der Menschen- und Bürgerrechtsbewegung u. Ä.

Dass die Begriffe „sozialer Dialog“ und „ziviler Dialog“ einander sehr ähnlich sind, führt oft zu groben Missverständnissen, weshalb in diesem Beitrag versucht werden soll, die fundamentalen Unterschiede in Aufgabenstellung und Struktur dieser beiden Dialoge heraus zu arbeiten.

Organisierte Zivilgesellschaft und NGOs

Zuerst einmal ist klärend festzustellen, dass Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände nach gängiger Interpretation² auch zu den NGOs gehören und damit ein (wesentlicher) Teil der organisierten Zivilgesellschaft sind. Denn sie sind nicht dem Staat zuzuordnen, sie sind vielmehr unabhängige, repräsentative Verbände zur Vertretung der Interessen der großen bedeutenden Gesellschaftsgruppen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber.

Dies wird auch in der Struktur des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) in Brüssel abgebildet, der Vertretung der repräsentativen Organisationen der Zivilgesellschaft auf EU-Ebene. Dessen wesentlichste Aufgabe ist es, als Sprachrohr der bedeutenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gruppen gegenüber den Brüsseler Entscheidungsträgern zu fungieren. Denn die 344 Mitglieder im EWSA sind in drei gleichgroßen zivilgesellschaftlichen Gruppen organisiert: Arbeitgeber, Arbeitnehmer und in Gruppe 3 die sogenannten „verschiedenen Interessen“. Zu letzteren zählen neben sonstigen Berufsverbänden (Landwirtschaft, Freie Berufe, Handwerk ...) auch weitere repräsentative NGOs aus dem Sozialbereich, dem Umwelt- und Konsumentenschutz etc. Die Tatsache, dass die Sozialpartner im EWSA jeweils eine eigene Gruppe bilden,

zeigt, dass ihnen innerhalb der organisierten Zivilgesellschaft offensichtlich ein besonderer Status eingeräumt wird. Und das mit gutem Grund.

Sozialpartner versus Lobby

Für die im sozialen Dialog tätigen Verbände, also für die Sozialpartner, ist es notwendig, dass sie von ihren Mitgliedern mit einem Verhandlungsmandat ausgestattet sind. Sie haben konkrete Verhandlungen zu führen, mit deren Ergebnissen sie bindende Verpflichtungen eingehen. Das wiederum hat zur Folge, dass diese Verbände über eine Disziplinierungsgewalt, ein Durchgriffsrecht gegenüber ihren Mitgliedern verfügen müssen, da die Verhandlungsergebnisse auch umgesetzt werden müssen. Die Verbandsspitzen werden ermächtigt, die Verhandlungen zu führen, und sie sind verpflichtet, für die Einhaltung der Beschlüsse zu sorgen. Den Sozialpartnern fällt also eine autonome Regulierungsfunktion in einzelnen Gebieten der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu. Den Kernbereich dieser Regulierungsfunktion bilden bekanntlich die kollektivvertraglichen Regelungen der Löhne und der Arbeitsbeziehungen. Auch die Teilnahme an der Verwaltung der öffentlichen Sozialversicherungssysteme oder im Bereich Aus- und Fortbildung stellen dabei bedeutende Handlungsfelder dar.

Dazu kommt aber noch die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Ergebnisse des sozialen Dialoges. Kollektivverträge, die für einen oder mehrere Sektoren gelten, haben einen enormen Einfluss auf volkswirtschaftliche Größen wie Nachfrage und Inflationsrate. Diese makroökonomische Relevanz verleiht den Handlungen von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften so großes Gewicht, dass sie zu den wesentlichen Akteuren der Politik gezählt werden.

Daraus erklärt sich der Unterschied von Sozialpartnern zu anderen zivilgesellschaftlichen Verbänden. So bedeutend die Rolle von anderen Verbänden, sei es der Konsumenten, der Autofahrer oder der Naturschützer, auch sein mag: erstens fehlt ihnen die Fähigkeit oder das Mandat, sich in konkreten Verhandlungen zu einem bestimmten Verhalten aller ihrer Mitglieder zu verpflichten, ihnen fehlen dazu die Legitimation und die Mechanismen zur Koordinierung. Zweitens haben sie keine Mitverantwortung für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu tragen. Sie sind somit Lobbys, die so klein sind, dass sie sich ausschließlich auf die Vertretung der Interessen ihrer Mitglieder beschränken können, ohne mitberücksichtigen zu müssen, welche Bedeutung ihre Aktivitäten für das Gesamtsystem haben. Im Gegensatz dazu müssen von den Sozialpartnern etwa bei Lohnabschlüssen mögliche Wirkungen auf Inflation und Wettbewerbsfähigkeit sehr wohl mitgedacht werden, um nicht den Effekt der nominellen Lohnerhöhung wieder zunichte zu machen. „Unverantwortlichkeit ist ein Privileg

relativ kleiner Organisationen, soll nicht die Stabilität der Gesamtordnung gefährdet werden“, wie Prisching so treffend sagt.³

Der Soziale Dialog auf europäischer Ebene

Während man unter „sozialem Dialog“ jede Art der Interaktion von Sozialpartnerverbänden untereinander bzw. mit der Regierung verstehen kann, hat sich auf EU-Ebene eine ganz spezielle Form heraus gebildet, die deshalb als „Sozialer Dialog“ (mit großem „S“) bezeichnet wird. Es existiert eine ganze Reihe von Normen, sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene, welche die Aufgaben, die Verfahren, die Kompetenzen und die beteiligten repräsentativen Akteure genau definieren und regulieren. Dieser branchenübergreifende Soziale Dialog, der nach dem Ort des ersten Zusammentreffens auch „Val Duchesse-Dialog“ genannt wird, entstand 1985 auf Initiative des damaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors und hat mittlerweile zur Annahme von über 60 gemeinsamen Vereinbarungen geführt. Wer in diesem Prozess mitspielt, ist genau geregelt, nämlich die europäischen Dachverbände:⁴ der EGB für die Arbeitnehmer, und für die Arbeitgeberseite Business Europe (Dachverband der europäischen Industrie- und Arbeitgeberverbände) sowie das CEEP (der europäische Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft).⁵

In diesem Dialog werden nicht nur bindende Vereinbarungen beschlossen, die dann von den nationalen Mitgliedsverbänden umgesetzt werden müssen. Die Einzigartigkeit des Sozialen Dialoges liegt darin, dass das Sozialprotokoll des Maastricht-Vertrages vorsieht, dass Vereinbarungen der europäischen Sozialpartner auf deren Wunsch durch Beschluss des Europäischen Rates Rechtswirkung verliehen und die Umsetzung in nationales Recht ermöglicht werden kann. Mittlerweile existieren auf dieser Basis Richtlinien des Rates zu Themen wie Elternurlaub, Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge. Damit wurden die europäischen Sozialpartner praktisch zum Mit-Gesetzgeber auf europäischer Ebene⁶. Weiters wurden einige autonome Abkommen abgeschlossen zu Themen wie Telearbeit, Stress am Arbeitsplatz und inklusive Arbeitsmärkte.

Allerdings ist die jüngere Entwicklungsphase des Sozialen Dialoges von zunehmender Unverbindlichkeit geprägt, und es besteht die Gefahr, dass die Arbeitgeberseite den Sozialen Dialog nicht mehr als europäisches Verhandlungsorgan betrachtet und ihn zu einer Art informellem Informationsgremium austrocknen lässt. Gegenseitige Blockaden werden auch dadurch begünstigt, dass zumeist Einzelthemen verhandelt werden, was zu einem Nullsummenspiel mit Gewinnern auf einer und Verlierern auf der anderen Seite führt. Im Gegensatz dazu behandeln die Dialoge auf nationaler Ebene zumeist Package Deals, bei welchen es eher Möglichkeiten

für Tauschprozesse und Kompensationen und damit zur Kompromissfindung gibt. Auch die vergleichsweise weniger ausgeprägte sozialpartnerschaftliche Verbandsstruktur und Verhandlungskultur in den jüngeren EU-Mitgliedstaaten wirkt sich nicht gerade förderlich auf den europäischen Sozialen Dialog aus.

Der zivile Dialog und die Wirtschafts- und Sozialräte in Europa

Gegenüber diesem europäischen Sozialen Dialog und den nationalen Kollektivvertragsbeziehungen ist der zivile Dialog ein eher vages und unverbindliches Konzept der Kommunikation zumeist nicht genau bestimmter Akteure unterschiedlichen Repräsentativitätsgrades. Dies ist nicht als Geringschätzung der Bedeutung des zivilen Dialoges zu verstehen, für eine funktionierende Demokratie ist es vielmehr von unverzichtbarer Bedeutung, dass die Anliegen der BürgerInnen im Politikwerdungsprozess ausreichend wahrgenommen werden, wie sich beispielsweise an der Gesetzesbegutachtungstätigkeit der österreichischen Sozialpartner zeigt.

In vielen Ländern sind es Wirtschafts- und Sozialräte, die offizielles Vertretungsorgan und Gesprächsforum der organisierten Zivilgesellschaft (inklusive Sozialpartnern) sind. Diese nehmen eine bedeutende Brückenfunktion zwischen den Bürgern und den Institutionen der Politik wahr. Auf europäischer Ebene ist es der bereits 1957 in den Römer Verträgen gegründete Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss, in dem Vertreter der bedeutendsten wirtschaftlichen und sozialen Verbände am Beschlussfassungsprozess der Gemeinschaft teilnehmen, indem die drei großen EU-Organen (Parlament, Rat und Kommission) beraten werden. Vorbild waren die in einer Reihe von Mitgliedstaaten (insbes. Frankreich) oder Regionen eingerichteten, zumeist dreigliedrigen „Wirtschafts- und Sozialräte“, die damit um eine entsprechende Einrichtung auf europäischer Ebene ergänzt werden sollten. Die Aufgabe des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses besteht im Wesentlichen darin, Stellungnahmen zu Entwürfen der Kommission (auf Ersuchen) sowie auch Initiativstellungnahmen (aus eigenem Gutdünken in Materien, welchen die Gemeinschaftsorgane keine oder zu wenig Aufmerksamkeit widmen) zu verfassen. Seit 2001 können die Kommission und das Europäische Parlament den Ausschuss auch um eine Sondierungsstellungnahme bitten, noch bevor sie einen Vorschlag ausarbeiten. Der besondere Wert des EWSA besteht darin, dass seine Mitglieder das gebündelte Sachwissen aus der Realität in ihren Mitgliedstaaten einbringen, welches in den praxisfernen Brüsseler Instanzen, die Entscheidungen vorzubereiten und zu treffen haben, vielfach abhanden gekommen ist.

Eine interessante Entwicklung ergab sich, seit der Europäische Rat in

den Schlussfolgerungen seines Frühjahrsgipfels 2005 „... den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss dazu auf(gerufen hat), gemeinsam mit den Wirtschafts- und Sozialräten der Mitgliedstaaten und anderen Partnerorganisationen ein interaktives Netzwerk von Initiativen der Zivilgesellschaft zur Förderung und Umsetzung der (Lissabonner) Strategie einzurichten“. Der bereits davor existierende informelle Austausch zwischen den nationalen Räten der EU wurde dadurch intensiver und mit konkreteren Inhalten gefüllt, wobei einer stärkeren Formalisierung der Zusammenarbeit die unterschiedlichen Ausprägungen dieser Räte im Wege stehen. Die Extremfälle stellen dabei auf der einen Seite der französische Wirtschafts-, Sozial- und (seit Kurzem auch) Umweltrat dar, der praktisch als dritte Kammer des Parlamentes mit einem Millionenbudget mit dutzenden MitarbeiterInnen in einem Palais residiert, und auf der anderen Seite der österreichische Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, der ohne gesetzliche Grundlage, bloß auf Basis einer freiwilligen Vereinbarung zwischen den Sozialpartnern, ohne Büro, ohne Budget und ohne Angestellte existiert⁷. Dazwischen liegen viele Mischformen: in südeuropäischen Ländern wurden bei deren EU-Beitritt Modelle ähnlich dem französischen eingeführt, in den Niederlanden existiert der einflussreiche „Sozialökonomische Rat“, der finnische Rat ist eine kleine Denkfabrik mit einem unabhängigen Wirtschaftsforscher, direkt dem Premierminister untergeordnet, an der Spitze. In den MOEL mit ihren schwächer ausgeprägten Verbandsstrukturen existieren zumeist tripartite Räte (Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Staat) unter Federführung eines Ministeriums.

Verhandlung/Entscheidung versus Beratung/Konsultation

Die wesentliche Unterscheidung zwischen sozialem (sei es mit „S“ oder mit „s“) und zivilem Dialog ist also folgende: Bei ersterem führen dafür mit einem Mandat ausgestattete Sozialpartnerverbände autonom Verhandlungen, die zu konkreten Ergebnissen führen und deren Umsetzung sie auch garantieren müssen. Beim zivilen Dialog handelt es sich um vielfältige Methoden der Konsultation, der informellen Beratung durch zivilgesellschaftliche Verbände, zu denen unter anderem auch die Sozialpartner gehören. Als Beispiel für diese unterschiedlichen Funktionen können die Vereinbarungen zum Thema Elternurlaub herangezogen werden. Diese mussten natürlich zwischen repräsentativen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden getroffen werden, da daraus Verpflichtungen entstehen, die in den Unternehmen auch eingehalten werden müssen. Eine mitentscheidende Rolle konnte daher anderen zivilgesellschaftlichen Verbänden nicht eingeräumt werden. Sehr wohl war deren Expertise, etwa jene von Eltern- oder Familienverbänden, aber im Prozess der Konsultation gefragt.

Die Unkenntnis der fundamentalen Bedeutungsunterschiede zwischen den beiden Dialogen hat bereits zu bizarren Situationen geführt, wenn etwa – wie gelegentlich von Vertretern der „verschiedenen Interessen“ in der Gruppe 3 des EWSA gefordert – grundsätzlich der Terminus „Sozialpartner“ durch den weiter gefassten Begriff „organisierte Zivilgesellschaft“ ersetzt werden soll. Dies verkennet natürlich vollkommen die Tatsache, dass den Sozialpartnerverbänden aufgrund ihrer besonderen Bedeutung bestimmte Handlungsfelder vorbehalten bleiben müssen.

So sieht etwa auf EU-Ebene der sogenannte „Köln-Prozess“ zwecks besserer Koordinierung der makroökonomischen Politik einen Dialog zwischen den Hauptakteuren der Wirtschaftspolitik vor, nämlich den Finanzministern (für die Haushaltspolitik), der Europäischen Zentralbank (für die Geldpolitik) und den Sozialpartnern (für die Lohnpolitik). Es ist offensichtlich, dass damit auch wirklich ausschließlich die Sozialpartner in ihrer Rolle als mitbestimmende Akteure gesamtwirtschaftlicher Größen wie Einkommen, Nachfrage oder Inflation gemeint sind und keinesfalls die sonstigen wirtschaftlichen und sozialen Verbände in ihrer konsultativen Rolle.

Sozialer und ziviler Dialog stellen keine Konkurrenz dar, der eine Dialog kann und soll den anderen nicht ersetzen. Im Sinne der demokratischen Legitimierung von Entscheidungen ist es für die BürgerInnen jedenfalls wichtig, über möglichst viele institutionalisierte Kanäle zu verfügen, um die Politik mit beeinflussen zu können. Es kann auch als demokratieförderlich verstanden werden, dass durch diese Instrumente nicht nur die zahlungskräftigsten Interessengruppen, deren Lobbyisten ohnedies in den Vorzimmern der Entscheidungsträgern sitzen, über eine Stimme verfügen.

Insbesondere in Hinblick auf die jüngsten demokratiepolitisch besorgniserregenden Entwicklungen in der Europäischen Union und auf die infolge der aktuellen Wirtschafts- und Sozialkrise verständliche wachsende EU-Skepsis unter den BürgerInnen erscheint eine möglichst intensive Einbeziehung der großen, insbesondere wirtschaftlichen Interessenvertretungen – im Wesentlichen also der Sozialpartner – jedenfalls unumgänglich zu sein, um den sozialen Zusammenhalt in der Europäischen Union zu wahren. Die Instrumente dafür wären vorhanden. Nun bedarf es nur noch der Bereitschaft der Politik, diese auch zu nutzen.

Anmerkungen

- ¹ Konferenzband „Herausforderungen für eine partizipative Demokratie in einem erweiterten Europa“, Hrsg: Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Band 81 (Wien 2006).
- ² Gelegentlich werden – wie etwa in Belgien – unter „Zivilgesellschaft“ nur die Nicht-Sozialpartner-NGOs verstanden.
- ³ Aus Manfred Prisching: „Die Sozialpartnerschaft“, Wien 1996, Seite 64.
- ⁴ Über Vereinbarungen zur Zusammenarbeit sind indirekt auf Arbeitgeberseite auch die

UEAPME (Europäische Union des Handwerks und der Klein- und Mittelbetriebe) und auf Arbeitnehmerseite Eurocadres (Rat der europäischen Fach- und Führungskräfte) sowie die CEC (die vom EGB unabhängige Europäische Vereinigung der leitenden Angestellten) beteiligt.

- ⁵ Daneben existiert auf europäischer Ebene auch ein sektoraler Sozialer Dialog, der sich in mittlerweile über 40 Ausschüssen vollzieht und schon über 500 gemeinsame Texte erarbeitete.
- ⁶ Details dazu im Beitrag von Delapina in „Grundlagen eines Europäischen Sozialmodells aus Arbeitnehmerperspektive“, Hrsg: Richard Leutner (Wien 2007).
- ⁷ Wenn also in diesem „interaktiven Netzwerk“ von „Wirtschafts- und Sozialräten und ähnlichen Einrichtungen“ gesprochen wird, so fällt der Beirat definitiv unter „ähnliche Einrichtungen“, auch wenn nach Ansicht des Autors dieser Zeilen die gigantischen Unterschiede bezüglich Ressourcenausstattung und gesetzlich zugewiesenem Gewicht in der Praxis zu keinem spürbaren Unterschied im tatsächlichen Einfluss auf die Politikgestaltung führen.

Bemerkungen zu Theorie und empirischer Forschung über europäische Wirtschaftsverbände

Werner Teufelsbauer

Günther Chaloupek kenne ich schon seit einigen Jahrzehnten, in denen sich – wie ich glaube annehmen zu können – zwischen uns eine Beziehung gegenseitiger Wertschätzung entwickelt hat. Sie beruht auf einem gemeinsamen Interesse an Theorie und Praxis der Wirtschaftspolitik ebenso wie auf unserer Liebe zu Geschichte und Musik. Ich wünsche sehr, dass uns diese Gemeinsamkeiten noch lange – auch im Ruhestand – verbinden werden.

Beruflich haben wir – er auf Arbeitnehmer-, ich auf Arbeitgeberseite – wohl am meisten in den Neunzigerjahren zusammengearbeitet. Es war dies eine echte Wendezeit: Zusammenbruch des Kommunismus, EU-Beitritt, Vorbereitung der Währungsunion etc., aber auch die Existenzkrise des österreichischen Kammersystems und der Sozialpartnerschaft. Eine Reihe von Gründen waren für diese Existenzkrise verantwortlich, einige waren durchaus im Kammersystem selbst gelegen.¹ Dies hätte aber eher eine interne Reform als die Abschaffung der Pflichtmitgliedschaft und der Pflichtbeiträge nahe gelegt, wie es vor allem FPÖ, Industriellenkreise und einige Medien forderten. Man nahm vor allem Bezug auf das Verbändesystem anderer EU-Mitgliedsländer und argumentierte, dass es auch dort wo keine Pflichtmitgliedschaft und Pflichtfinanzierung existierten durchaus starke Wirtschaftsverbände und eine florierende Wirtschaft gäbe. Dort existiere mehr Freiheit bei niedrigeren Kosten. Die Bundesregierung sah ebenfalls umfassenden Reformbedarf und forderte die Kammern zu Reformen und einer neuerlichen demokratischen Legitimation auf. Die Kammern entsprachen beiden Forderungen, letztere wurde durch die Abhaltung einer Urabstimmung beantwortet, welche besonders im KMU-Bereich eine überwältigende Zustimmung zum System der Pflichtmitgliedschaft und der Pflichtbeiträge brachte. Damit verstummte die allgemeine Kritik weitgehend, nicht jedoch auf der Seite großer Mitgliedsunternehmen der Wirtschaftskammern. Es macht daher auch heute noch/wieder Sinn sich mit der fundamentalen Kritik auseinander zu setzen und der oft sehr oberflächlichen Fundamentalkritik eine etwas grundsätzlichere Darstel-

lung der Besonderheiten von Verbänden und ihrer tatsächlichen Ausprägungen entgegenzustellen. Hier gibt es m. E. ein deutliches Defizit. Das Wissen wäre zum großen Teil da, es wird jedoch kaum davon Kenntnis genommen und Gebrauch gemacht. Der folgende Artikel soll dazu einige Anregungen – teilweise auf Basis eigener Recherchen und Erfahrungen – geben.

Arbeiterkammer und Wirtschaftskammer haben schon in den Achtzigerjahren und danach noch intensiver Projekte zum Vergleich von sozialpartnerschaftlichen Systemen in Europa durchgeführt und auch veröffentlicht. Sie blieben aber im Wesentlichen auf der Metastruktur der sozialpartnerschaftlichen Kooperation und befassten sich kaum mit der theoretischen Begründung von Verbandssystemen mit Pflichtmitgliedschaft. Um dieses Defizit auszugleichen, konzentrierten sich in den Neunzigerjahren Mitarbeiter der Wirtschaftspolitischen Abteilung der Wirtschaftskammer Österreich intensiver auf die Theorie und Praxis von Wirtschaftsverbänden – eine Initiative, die später von der UEAPME, dem KMU-Dachverband auf europäischer Ebene unter intensiver Mitarbeit des leider viel zu früh gestorbenen Prof. Franz Traxler (UNI Wien) weitergeführt wurde. Die Ergebnisse waren gleichermaßen überraschend und erleuchtend, fanden aber bis heute weder in der weiteren wissenschaftlichen noch in der öffentlichen Diskussion ausreichend Berücksichtigung (eine relativ gute Zusammenfassung der wesentlichen Aussagen findet man – allerdings gut verborgen – in den untersten Ebenen des Internet-Auftritts der Wirtschaftskammer Österreich). Diesem Defizit möchte ich mit der folgenden kurzen Darstellung der Ergebnisse – quasi als Appetitmacher – entgegenwirken.

Theoretische Überlegungen zeigen: Minderheiten können die schweigende Mehrheit ausbeuten

Schon 1965 veröffentlichte Mancur Olson (Olson 1965) sein grundlegendes Buch „The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups“. Er stellt die Frage unter welchen Bedingungen sich latente Interessengruppen selbst organisieren um ein Kollektivgut (keine Kunsu-mausschlussmöglichkeit, keine Erschöpfbarkeit) mit einem gegebenen Gesamtnutzen (z. B. einer Steuersenkung) gemeinsam zu erstellen bzw bei Dritten (meist beim Staat) zu erwirken, wenn die Kosten weitgehend fix wären. Olson versuchte zu zeigen, dass eine freiwillige Gruppenbildung nur bei kleinen latenten Gruppen erwartet werden könne, bei denen dann der Anteil des einzelnen Mitglieds eben so groß wäre, dass der Wert des ihm zukommenden Nutzens die Kosten überstiege, selbst wenn es die Gesamtkosten allein trüge. Je größer die latente Gruppe, je kleiner also das einzelne Gruppenmitglied relativ werde, umso kleiner werde der auf

das einzelne Gruppenmitglied entfallende Nutzen (z. B. die Steuerersparnis). Jenseits eines Breakeven- Punkts der Gleichheit der individuellen Kosten und Nutzen seien latente Gruppen dann nicht „selbstorganisationsfähig“. Für den Kleinen ist die Teilnahme an der Gruppengründung mit Kostenübernahme daher nicht interessant, wohl aber das „Trittbrettfahren“ (das bei einem öffentlichen Gut ja möglich ist) nach Gründung durch Dritte. Gibt es aber keinen, der groß genug ist, um bei Kostenübernahme noch immer einen Nettonutzen zu haben, dann wird die Gruppe nicht gegründet, das öffentliche Gut nicht erbracht und Trittbrettfahren ist nicht möglich. Anliegen der Kleinen (der Wunsch nach einem öffentlichen Gut) finden dann eben kein Gehör, jene der Großen schon. Im Vorwort zur deutschen Ausgabe des Buches beschreibt Friedrich A. Hayek die sich ergebende Situation als eine, in der „Minderheiten der Großen die schweigende Mehrheit der Kleinen“ ausbeuten. Das entspricht auch der in der Theorie herrschenden Meinung, dass Verbände (insbesondere Wirtschaftsverbände) „rent-seeking groups“ seien, die das Gesamtwohl schädigten.

Die Behauptung, dass das Spezifische an Verbänden die Erbringung öffentlicher und in manchen Fällen auch meritorischer Güter, die Herstellung nicht-meritorischer privater Güter aber für Unternehmen am Markt und nicht für Verbände richtig sei, ist offenbar nicht selbstverständlich. Die Kernbotschaft vieler Kritiker und Reformatoren der Neunzigerjahre war ganz im Gegenteil, dass insbesondere die Wirtschaftskammern vor allem mit der Erbringung von „Services“ punkten müssten. In den Ohren vieler klang das plausibel. Dass man damit von den Kammern de facto verlangte ihren eigenen Mitgliedern Konkurrenz zu machen wurde übersehen. Es fehlt also weitgehend an Wissen, dass Verbände/Kammern nicht das Gleiche sondern etwas anderes als Unternehmen produzieren, nur daraus ihre Existenzberechtigung ableiten können, aber auch eigene von Unternehmen unterschiedliche Bedingungen der Selbstorganisation haben. Dies zu kommunizieren müsste Aufgabe der Wissenschaft aber auch der Verbände selbst sein.²

Olsons Analyse fand nach ihrer Veröffentlichung einigen Widerspruch und viele wertvolle Verfeinerungen, die aber für den Fall von Wirtschaftsverbänden mit dem Ziel der „multi-issue interest representation“, nicht endgültig vorgegebenen Inhalten und undefinierter Lebensdauer den Kern der Botschaft nicht verändern: kleine Gruppen Großer sind grundsätzlich selbst- organisationsfähig, große Gruppen Kleiner nicht. Damit ergibt sich auf den ersten Blick bereits das zentrale Argument für die Pflichtmitgliedschaft: sie sichert den Kleinen eine Interessenrepräsentation, die es ohne sie nicht gibt. Ordnungspolitisch spricht dies auf den ersten Blick für eine politische Struktur, in der selbstorganisationsfähige freie Verbände der Großen und Pflichtverbände Kleiner koexistieren. Freie Ver-

bände und Pflichtverbände würden dann nebeneinander öffentliche Güter selbst erbringen und um solche vom Staat zu erbringende buhlen.³

Der widersprüchliche empirische Befund – und Olson hat doch Recht

Auf den zweiten Blick ist die Situation widerspruchsvoll, der empirische Befund scheint der Theorie zu widersprechen: ein oberflächlicher Blick auf andere europäische Staaten zeigt, dass es eine beträchtliche Zahl mächtiger freier Unternehmerverbände großer Gruppen auch Kleiner – und das mit hohem Organisationsgrad – gibt (z. B. in der Schweiz der Gewerbeverband). Daneben gibt es auch gute Beispiele für die Existenz großer freier Unternehmerverbände mit gemischter Mitgliederstruktur (große und kleine Unternehmen in einem Verband) wie z. B. in den Niederlanden. Ist dies nicht eine Falsifikation der Olson-Theorie und eine Widerlegung der Begründung von Pflichtmitgliedschaft?

Besuche vor Ort mit eingehenden Interviews der örtlichen Verbändemanager ergaben ein überraschendes Bild:

- Große freie Unternehmerverbände mit großen und kleinen Unternehmen als Mitglieder existieren dort, wo die großen per se selbstorganisationsfähigen Unternehmen ein Interesse haben, durch Erreichen einer höheren Mitgliederzahl den Eindruck von höherer gesellschaftlicher Repräsentativität zu erwecken. Sie bieten Kleinen, mit denen sie keinen unmittelbaren Interessenkonflikt haben die „Mitgliedschaft zu Diskontpreisen“ an, der Einfluss auf die Gestion des Verbands hält sich dann allerdings auch in Grenzen (die politisch relevanten Entscheidungen werden in Verbandsorgans getroffen, zu denen die Kleinen keinen Zutritt haben/und/oder die Stimmrechte richten sich nach der Höhe der gezahlten Mitgliedsbeiträge etc.). Zusätzlich werden oft günstige „private Güter“ (z. B. Rechtsinformationen) zur Verfügung gestellt. Oft vermittelt die Mitgliedschaft einem Kleinen auch Sozialprestige, das sonst nur sehr teuer zu erreichen ist. Die Vertretung der politischen Interessen der Kleinen steht de facto im Hintergrund, was aber oft durch populistische Rhetorik verdeckt wird.⁴

Keinen Widerspruch stellt die Existenz einer Fülle von freien Verbänden kleiner Unternehmer auf lokaler Ebene dar. Hier ist die latente Gruppe insgesamt jeweils nicht groß, der absolut Kleinen aber ein relativ Großer und die Selbstorganisationsfähigkeit daher gegeben.⁵ Schwierigkeiten ergeben sich in solchen Fällen meist auf der regional übergeordneten (nationalen, internationalen) Ebene. Die Etablierung eines durchsetzungsstarken Dachverbandes ist einerseits teuer, andererseits wird er von den lokalen Mitgliedsverbänden auch gerne

klein gehalten, um nicht selbst Bedeutung zu verlieren. Hier nützt man dann nicht selten das Angebot der Verbände großer Unternehmen, zu den oben genannten Konditionen bei ihnen unterzuschlüpfen. Der guten Adresse steht dann aber meist ein geringer Einfluss gegenüber. Eine Variante dazu ist das Beispiel der UNICE, des europäischen Dachverbands der Industrie. Als dieser auf Grund der Zahlungsunwilligkeit/-fähigkeit seiner nationalen Mitgliedsverbände finanziell ins Schleudern kam, wurde sie von einer extern tagenden ganz kleinen Gruppe der größten europäischen Industrieunternehmen durch erhebliche Zuschüsse gerettet. Der Preis dafür wird wohl ein den Wünschen der „Big Spender“ konformes Verhalten des geretteten Verbands gewesen sein.

- Große Verbände Kleiner existieren dort, wo der Staat in der einen oder anderen Form „Organisationshilfen“ gibt. Ein besonders interessantes Beispiel ist in diesem Zusammenhang die rechtliche Möglichkeit der Allgemeingültigkeitserklärung von Kollektivverträgen, die von bestimmten Unternehmerverbänden mit freier Mitgliedschaft abgeschlossen werden (z. B. Schweiz, Niederlande). In solchen Kollektivverträgen gibt es regelmäßig Klauseln, welche die betroffenen Unternehmen – also alle – verpflichten, einen bestimmten Prozentsatz der Lohnsumme in Fonds einzuzahlen, die zur Finanzierung der beruflichen Weiterbildung oder als Pensionskassen dienen. Diese Fonds werden oft direkt oder indirekt von den Kollektivvertragspartnern selbst betrieben, ein wesentlicher Teil der Verbandskosten wird quasi als Nebeneffekt aus ihnen gedeckt.⁶ Die Organisationsdichte der Verbände ist regelmäßig hoch, weil die Mitgliedsgebühren niedrig sind und Zugang zu besonders günstig angebotenen privaten Gütern (z. B. Informationen) erlauben. Die Allgemeingültigkeitserklärung bringt indirekt eine Art Pflichtmitgliedschaft – zumindest was die Finanzierung betrifft. Eine weitere Form staatlicher Organisationshilfen besteht in der rechtlichen Duldung diskriminierenden Verhaltens der Verbände gegenüber Nicht-Mitgliedern. Dies war relativ häufig in der Schweiz im Zusammenhang mit der Organisation von Kartellen durch Verbände anzutreffen. Nur Verbandsmitglieder hatten Zugang zum entsprechenden Kartell.
- In manchen Staaten stützt der Staat die jeweiligen Verbände direkt finanziell durch „verlorene Zuschüsse“ (Spanien) oder großzügig alimentierte Projektvergabe. In letzterem Falle befinden sich die Verbände auf besonders unsicherem Terrain: ihre Existenz hängt von kurzfristig variablen, diskretionären Entscheidungen des Staates, den zu beeinflussen eigentlich ihre Aufgabe ist, ab. Den Inhalt der Projekte bestimmt der Staat, die Verbände sind Auftragnehmer. Meist handelt es sich um die Erbringung von Leistungen, die entweder den Charak-

ter eines öffentlichen oder aber eines meritorischen Gutes haben und vom Markt überhaupt nicht (z. B. Gemeinschaftswerbung) oder bei Marktpreisen nicht in ausreichender Menge erbracht werden (z. B. Aus- und Weiterbildungsleistungen).

Sieht man also hinter die Kulissen, dann ist die fundamentale These der Olson'schen Verbandstheorie nicht widerlegt sondern bestätigt. Große freie Verbände kleiner Unternehmer kommen auf überregionaler Ebene meist nur mit externer Unterstützung entweder der Verbände großer Unternehmen oder des Staates zu Stande. Staat und Big Business haben dafür ihre Gründe. Für die großen Unternehmen liegen sie auf der Hand: mehr Legitimation durch höhere Repräsentativität. Auf die Gründe des Staates wird weiter unten eingegangen werden. Für die Kleinen jedoch ist die Gefahr der Abhängigkeit groß. Sie haben offenbar nur die Wahl zwischen Skylla und Charybdis, nämlich die finanzielle Abhängigkeit von Big Business oder vom diskretionären Wohlwollen des Staates. Für die Gesellschaft als Ganzes aber geht jedenfalls Transparenz verloren. Interessen sind nicht klar konturiert, für den Bürger ist es schwer sich ein Bild zu machen. Schaffen es die Kleinen doch, einen überregionalen Verband – meist in Form eines Dachverbandes – zu errichten, so ist dieser in der Regel schwach und ineffizient in der Verfolgung der Ziele. Einen exzellenten Überblick dazu gibt das „Handbook of Business Interest Associations, Firm Size and Governance“ (Traxler and Huemer, 2007), ein Buch, das als Zusammenfassung der Ergebnisse eines vom KMU-Dachverband UEAPME abgewickelten und der EU-Kommission finanzierten Projekts entstand (ein weiteres Beispiel staatlicher Hilfe an freie Dachverbände kleiner Unternehmer).

Folgt man jener ökonomischen Theorie, die von den meisten Kritikern der Pflichtmitgliedschaft vertreten wird, dann müssen in diesem eben beschriebenen System freier Verbandsbildung erhebliche gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsverluste auftreten.

Eine Alternative: Unternehmerverbände als öffentlich rechtliche Körperschaften (Kammern)

Wie bereits weiter oben angedeutet wurde gibt es einen relativ eleganten Weg das Problem mangelnder Selbstorganisationsfähigkeit der Kleinen zu lösen: die Pflichtmitgliedschaft in einer als Selbstverwaltungskörper konstituierten öffentlich-rechtlichen Körperschaft für diese Gruppe. Dies setzt ein entsprechendes Interesse und daraus folgendes legislatives Handeln des Staates voraus.

Welches Interesse sollte der Staat an einer solchen Lösung haben? Zum einen kann er einfach das Ziel haben, aus Gerechtigkeitsgründen auch

den nicht-selbstorganisationsfähigen Gruppen eine Plattform zur Interessenartikulation gegenüber dem Staat zu geben. Zum anderen aber mag er zur Einsicht gelangen, dass er selbst bei der Erbringung, vor allem aber auch schon bei der inhaltlichen Definition von wichtigen öffentlichen und meritorischen Gütern auf Grund seiner spezifischen, oft starren Strukturen inkompetent bzw. ineffizient ist. Eine Leistungsdefinition und -erbringung im Einflussbereich der Zielgruppe selbst kann besser sein. Der Staat versucht dann nicht, die Erstellung vordefinierter Produkte im Rahmen von „government contracts“ an Private (freie Verbände) zu geben sondern inkludiert eine allgemeine Zielformulierung in das Statut eines Selbstverwaltungskörpers, der dann in Eigenverantwortung Maßnahmen entsprechend der Zielformulierung zu setzen hat. Konsequenz ist dann auch, dass die Finanzierung dieser Massnahmen nicht mehr aus dem staatlichen Budget, sondern aus den Pflicht-Mitgliedsbeiträgen der Pflicht-Mitglieder kommt und die Mitglieder selbst die erforderlichen Finanzmittel (Mitgliedsbeiträge) beschließen. Dem Staat kommt in einem solchen System der Selbstverwaltung nur mehr eine Formalaufsicht, aber kein inhaltliches Kontrollrecht zu.

Vor allem die Aufgabe der Interessenartikulation bedingt eine breite direkte demokratische Teilnahme der Pflichtmitglieder an den Entscheidungen und an der inhaltlichen Kontrolle der beruflichen Selbstverwaltungskörperschaft. Dies ist umso wichtiger als ja ein Austritt bei Unzufriedenheit nicht möglich ist („Voice“ statt „Exit“ ist das Prinzip der Mitgliederartikulation in Organisationen mit Pflichtmitgliedschaft). Ist die demokratische Mitsprachemöglichkeit formal und faktisch umfassend gewährleistet, so kann eine solche Körperschaft einen wichtigen Beitrag zu mehr Bürgernähe und Partizipation des Einzelnen am öffentlichen Leben leisten.

Wirtschaftskammern in Europa

Mit Ausnahme von Dänemark gibt es in allen EU-Staaten gesetzlich geregelte Wirtschafts-Kammersysteme. Während in den EU-15-Staaten öffentlich-rechtliche Kammersysteme mit 60% überwiegen, dominieren in den neuen Mitgliedsstaaten privatrechtliche Kammerorganisationen (Günther Kristian, Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Handwerkskammern in Europa – ein Organisationsvergleich, 2004). Die öffentlich rechtlichen Wirtschaftskammern selbst variieren stark hinsichtlich der Mitgliedergruppe (alle Unternehmen oder nur bestimmte) und ihrer statutarischen Aufgaben. Während in dem einen Land „Handelskammern“ primär die Aufgabe eines Handelsregisters (Niederlande) erfüllen, in anderen Ländern vor allem Träger bedeutender Infrastrukturen (Börsen, Flughäfen etc.) sind, gibt es auf der anderen Seite des Spektrums das

österreichische Wirtschaftskammersystem, das in einem die Funktion der Interessenvertretung, der Arbeitgeberorganisation, der Aus- und Weiterbildungs- und der Wirtschaftsförderinstitution für praktisch alle österreichischen Unternehmen erfüllt. Dementsprechend ist das System der Wirtschaftsverbände insgesamt in den einzelnen EU-Ländern sehr unterschiedlich.

Ein europäischer Vergleich zeigt auch, dass das Prinzip der umfassenden demokratischen Partizipation der Mitglieder nicht überall gleich stark wirkt. In romanischen Ländern dürften die entscheidenden Impulse für die Geschäftsführung eher vom Staat als von den Mitgliedern ausgehen. In Deutschland, dessen System der wirtschaftlichen Selbstverwaltung Österreich noch am nächsten ist, gibt es zwar eine hohe Unabhängigkeit der Kammern vom Staat. Sie ist aber insoweit etwas begrenzt, als ein größerer Teil der Einnahmen projektbezogen vom Staat kommt und nicht im Rahmen der Kammerautonomie aus Mitgliedsbeiträgen oder Gebühren finanziert wird. Überdies ist die Wahlbeteiligung – also die demokratische Partizipation der Mitglieder – in vielen Fällen sehr gering. Dies mag damit zusammenhängen, dass – im Gegensatz zu Österreich – die deutschen Handelskammern keine fachliche Gliederung aufweisen, innerhalb derer die „Primärwahlen“ stattfinden. Es ist in der Regel aber ihr „Fachverband“, ihre „Innung“, ihr „Gremium“, zu denen die Bindung der Unternehmer besteht und wo sie sich dann auch mit Überzeugung in die Entscheidungsfindung einbringen. Die Fachorganisationen bestehen in Deutschland außerhalb der Wirtschaftskammern und haben keine Pflichtmitgliedschaft (interessant ist jedoch, dass im Bereich des kleinbetrieblich strukturierten Handwerks die Innungen zwar keine Pflichtmitgliedschaft haben, aber als öffentlich-rechtliche Körperschaften vom Staat geschaffen wurden). Die Kammern üben in Deutschland auch keine Funktion als „Arbeitgeberorganisation“ in Tarifverhandlungen mit den Gewerkschaften aus. Die Dachorganisationen (DIHT bzw. ZdH) sind privatrechtlich organisiert.

Wirtschaftsverbände in Europa

Bildlich betrachtet stellen die gesetzlich eingerichteten Wirtschaftskammern nur die Spitze des europäischen Eisbergs „Wirtschaftsverbände“ dar. Öffentlich-rechtliche Kammern sind in der Regel gut sichtbar, haben ein detailliertes, der Öffentlichkeit zugängliches Berichtswesen hinsichtlich der Statuten, leitenden Personen, Aufgaben und Finanzen. Unterhalb der Wasseroberfläche aber gibt es je nach Landesgröße, Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Kammern, etc. hunderte, oft tausende privatrechtlich organisierte Wirtschaftsverbände. Sie und ihre leitenden Personen sind meist dem Namen nach mehr oder weniger bekannt, darüber hinaus aber gibt es

meist wenig bis keine Informationen. Größtes Geheimnis ist stets die Finanzierung.

Eine von der Wirtschaftskammer Österreich Ende der Neunziger Jahre durchgeführte Schätzung der Gesamtkosten des Wirtschaftsverbändesystems für Österreich, Deutschland, die Niederlande und die Schweiz unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Trennlinie zwischen der Aufgabenerfüllung durch den Staat und die Verbände doch variiert hat eine erstaunliche Gleichheit bezogen auf das BIP bzw. den einzelnen Beschäftigten in den vertretenen Unternehmen ergeben. Die Finanzierungsquellen sind allerdings ganz unterschiedlich. Am besten dokumentiert sind sie für Österreich, ist hier doch die Rolle der öffentlich-rechtlichen Wirtschaftskammern dominant und die Finanzierung weitgehend durch Mitgliedsbeiträge gedeckt.

Es ist diese Intransparenz, welche eine tiefergehende Befassung der Wissenschaft mit der Rolle der Wirtschaftsverbände in Wirtschaft und Gesellschaft am meisten behindert. Die Bedeutung dieser Rolle kann aber gar nicht unterschätzt werden. Eine Wissenschaft, die in reduktionistischer Weise nur den Staat, die Unternehmer und den Bürger/Konsumenten betrachtet greift daher immer zu kurz. Die Wirtschaftsverbände sind nicht nur eine wichtige Determinante der wirtschaftlichen Effizienz sondern neben anderen Institutionen der Zivilgesellschaft eines der wichtigsten Instrumente der bürgerlichen Partizipation in der Demokratie.

Das österreichische Verbändesystem: gleich- oder einzigartig?

Im Zuge der kammerkritischen Auseinandersetzungen in den Neunzigerjahren und danach haben vor allem die österreichischen Wirtschaftskammern immer auf das Beispiel anderer europäischer Länder mit dem Argument hingewiesen, dass der österreichische Fall nicht einzigartig sei, sondern dass es viele Länder mit Kammern als öffentlich-rechtlichen Körperschaften mit Pflichtmitgliedschaft gebe. Das ist richtig und auch wieder nicht. Richtig ist, dass es auch andere erfolgreiche Länder gibt, in denen öffentlich-rechtliche Kammern eine wichtige Rolle spielen, ja dass gerade viele der erfolgreichsten Länder ein System öffentlich rechtlicher Kammern haben. Österreich ist allerdings einzigartig hinsichtlich seines alle Lebensbereiche und Regionen durchziehenden Systems von Institutionen der Selbstverwaltung dessen integraler und vielleicht komplexester Teil die Wirtschaftskammern sind. Das System als Ganzes wirkt auch für einen Außenstehenden „wie auf dem Reißbrett mit Lineal und Zirkel entworfen“. Es gibt die regionale (Gemeinden) und die funktionale Selbstverwaltung. Diese umfasst die berufsständische Selbstverwaltung (Kammern, Jagdverbände, Feuerwehrverbände, Tourismusverbände etc.), die kulturelle

Selbstverwaltung (Universitäten, öffentlich rechtliche Rundfunkanstalten) und die soziale Selbstverwaltung (Sozialversicherungsanstalten). Die Funktionäre der Selbstverwaltungskörper sind durch eigene Wahlen direkt oder indirekt demokratisch legitimiert. Es besteht Pflichtmitgliedschaft. Die Kammern sind regional (Bundesländer) und fachlich gegliedert und verfügen jeweils über einen starken Bundesverband (ebenfalls mit Pflichtmitgliedschaft). Die (Pflicht)Mitglieder wählen direkt immer auf der untersten Ebene (der regionalen Fachorganisation). Die darüber liegenden hierarchisch gestuften institutionellen Dächer (Sektionen, Landeskammer, Bundeskammer) werden indirekt aufwärts von den gewählten Funktionären auf der jeweils unteren Ebene bestimmt. Es gilt das Prinzip „one man one vote“, das das Gewicht der großen Unternehmen erheblich verringert. Dies wird andererseits wieder dadurch relativiert, dass bei der Wahl in die Dachorganisationen ein Kuriensystem zur Anwendung kommt: unabhängig von ihrer Mitgliederstärke haben die wählenden Verbände alle das gleiche Gewicht. Die Kammern entsenden wieder von ihnen legitimierte Funktionäre in die Selbstverwaltungskörper ohne ein System von Primärwahlen (z. B. Sozialversicherungsträger).

Neben den Kammern gibt es eine Fülle freier Verbände. Ein Teil von ihnen ist primär fachlich ausgerichtet, ein Teil tritt vor allem als Interessensverband auf (z. B. Industriellenvereinigung, Bankenverband, Versicherungsverband, Handelsverband) und ein anderer Teil versteht sich als Teilorganisation politischer Parteien (z. B. ÖVP Wirtschaftsbund). Manche freie Verbände treten bei den Kammerwahlen als „wahlwerbende Gruppen“ auf, die in Konkurrenz zueinander um die Kontrolle der jeweiligen Kammer kämpfen. Die Wahlbeteiligung bei den Kammerwahlen ist (unterschiedlich je nach Bundesland und Fachorganisation) – aber z. B. im Vergleich zu Deutschland – hoch.

Eine in Österreich beliebte Streitfrage betrifft die Richtung der politischen Einflußnahme zwischen Staat (Parteien) und Kammern. Die Vertreter der Opposition beklagen häufig beides gleichzeitig: die Nähe der Kammerfunktionäre zu Regierungsparteien einerseits und die Abhängigkeit des Staates (der politischen Parteien, der Regierung, des Parlaments) von den Kammern andererseits. Die Wissenschaft kritisiert eher den letztgenannten Sachverhalt, diagnostiziert aber – wahrscheinlich zu recht – eine vor allem mit dem EU-Beitritt einhergehende Abnahme der Abhängigkeit von den Kammern. Man kann diesen Diskurs jedenfalls als ein starkes Indiz dafür auffassen, dass das österreichische Kammersystem auch gegenüber dem Staat ein starker Akteur und nicht sein Büttel ist, wie man aus den üblichen juristischen Definitionen von „Selbstverwaltung“ eigentlich erwarten könnte.⁷ Im Gegensatz zu freien Verbänden wird von ihnen allerdings vor der Interessenartikulation nach außen der interne Interessenausgleich erwartet. Dies ist ein wichtiger Teil des ordnungspolitischen

„Deals“ zwischen Staat und Kammern: Pflichtmitgliedschaft ermöglicht Interessenausgleich, und der Staat steht sie wohl auch zu, um von allzu viel Ansprüchen selbstorganisationsfähiger Einzelinteressen entlastet zu sein.⁸ Es gibt allerdings auch eine tiefer gehende Begründung: Pflichtmitgliedschaft und breit definierte Gruppenzuständigkeit (z. B. de facto alle Wirtschaftsunternehmen) erzwingen gesamtwirtschaftlich verantwortungsvolles Handeln. „Rent-seeking“ wird dadurch erschwert, dass seine gesamtwirtschaftlichen Kosten zu einem erheblichen Teil auf die eigenen Gruppenmitglieder zurückfallen und nur zu einem kleinen Teil auf andere Gruppen externalisiert werden können.⁹ Da diese Gruppen aber ebenfalls hoch organisiert sind können sie Gegenmacht anwenden. Das Bewusstsein dieser Situation hat in Österreich zu einem System der Kooperation zwischen den großen Verbänden (Sozialpartnerschaft) geführt.

Teil dieser Sozialpartnerschaft ist der Österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB). Er (seine Teilgewerkschaften) schließen Kollektivverträge mit Teilorganisationen der Wirtschaftskammern ab. Der ÖGB ist eine auf Vereinsbasis beruhende Einheitsgewerkschaft, in der analog zu den Kammern wahlwerbende Gruppen um die Kontrolle kämpfen und in den Organen „Fraktionen“ bilden. Nennenswerte Rivalen zum ÖGB gibt es praktisch nicht. Dies ist wohl nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass in den so genannten „Sozialpartnerabkommen“ die Wirtschaftskammern als zentraler Lohnverhandler auf Arbeitgeberseite dem ÖGB auf Arbeitnehmerseite stets eine Art Exklusivrecht auf Verhandlungen mit ihr einräumen. Dieses Faktum scheint mir von der Forschung etwas zu wenig beachtet zu werden. Die Wirtschaftskammern treten rechtlich gesehen zwar nur in „zweiter Linie“ als Verhandler auf. Rechtlich gesehen haben freie Verbände Priorität, die sie aber nur in den seltensten Fällen nutzten. Dank der Pflichtmitgliedschaft der Unternehmen in der Kammer aber ist de facto immer auch die Allgemeingültigkeit des Tarifvertrags gegeben.

Insgesamt gesehen lässt das österreichische System für die freien Verbände formal ebenso viel Platz wie es in anderen europäischen Ländern der Fall ist (es gilt die Assoziationsfreiheit), de facto ergibt sich aber durch das umfassende System der Pflichtmitgliedschaft bei den Wirtschaftskammern und deren besonderes Verhältnis zum Staat ein vergleichsweise engerer Raum, in dem Unternehmen die Sinnhaftigkeit eines freien Verbandes erkennen können, selbst wenn Selbstorganisationsfähigkeit gegeben wäre.

Wirtschaftsverbände und Lobbying/Public Affairs Agenturen

Eine in Kontinentaleuropa relativ neue Erscheinung im Bereich der Interessenvertretung sind Lobbying/Public Affairs Agenturen. Ihr Wirken ist

daher auch noch sehr wenig erforscht, vielleicht aber auch zum Teil deshalb, weil mehr noch als bei freien Verbänden die Vertraulichkeit ein Teil ihres Geschäftsmodells ist. Im Gegensatz zu Verbänden als NPO treten sie als Interessenmittler/-vertreter mit dem Ziel der Gewinnerzielung auf. Ihre Kunden sind häufig große Einzelunternehmen, die für das Unternehmen oft entscheidende Einzelinteressen verfolgen, welche im meist existenten Unternehmerverband Desinteresse oder sogar Widerstand hervorrufen – im Sinne der Olson'schen Verbändetheorie ist die Größe der latenten Gruppe auf eins geschrumpft. Dass das Unternehmen dann nicht direkt den Kontakt sucht ist nicht immer leicht erklärbar, muss doch angenommen werden, dass seine leitenden Manager in der Regel selbst ausreichend gut vernetzt sind, um bei öffentlichen Stellen Gehör zu finden (Das gilt z. B. sicherlich für den zur Zeit stark diskutierten Fall der AUSTRIA TELEKOM). Ist diese Annahme richtig, so drängt sich als alternative Erklärung auf, dass zur Verfolgung der Interessen jenseits der Darstellung von Sachverhalten auch Methoden angewandt werden sollen, die rechtlich möglicherweise nicht ganz einwandfrei sind.

Interessant ist, dass Lobbying/Public Affairs Agenturen ihre Dienste mittlerweile nicht nur Einzelunternehmen sondern auch Unternehmerverbänden – besonders im Zusammenhang mit der Interessenvertretung bei EU-Behörden. anbieten. Dies kann durchaus auch als Indiz dafür genommen werden, dass manche Unternehmerverbände auf EU-Ebene (noch) keine ausreichend effiziente Form der Interessenartikulation gefunden haben. Möglicherweise sind sie aus den weiter oben schon besprochenen Gründen auf dieser Ebene auch gar nicht oder nicht ausreichend stark selbstorganisationsfähig. Das Problem von Transparenz, Repräsentativität und Korrektheit stellt sich dann auf dieser Ebene in besonderen Maße. Die EU-Kommission hat diesbezüglich in letzter Zeit ein gewisses Sensorium entwickelt. So ist sie manchmal bereit mit meist schwächeren Verbänden auf EU-Ebene „contracts“ über einzelne Projekte abzuschließen, die die Verbände stärkt bzw. ihre Existenz sichert. Wie bereits oben dargestellt, lässt diese Methode die Verbände aus der Sicht des Kontraktgebers aber auch wieder nicht wirklich stark werden, die finanzielle Abhängigkeit ist dazu dann oft zu stark.

Zusammenfassung

Seit dem Erscheinen von Olson's Buch über die Logik kollektiven Handelns (Olson, M. 1965) ist eine Fülle theoretischer und empirischer Literatur über die Selbstorganisation latenter Gruppen erschienen. Wesentlich ist, dass Verbände öffentliche Güter (meist staatliche Privilegien) schaffen wollen, private Güter werden in der Regel vom Markt und von Verbänden

nur dann produziert, wenn damit latente Gruppenmitglieder aus ihrer Trittbrettfahrerposition in den Verband gelockt werden können. Generell gilt: Große Gruppen Kleiner sind weniger selbstorganisationsfähig als kleine Gruppen Großer. Dies kann zu politischen Ungleichgewichten führen: Minderheiten können schweigende Mehrheiten ausbeuten. Um dies zu vermeiden geben europäische Staaten latenten Gruppen und schon existenten Gruppen Kleiner häufig „Organisationshilfen“ mannigfaltiger Art. Die Forschung hat darüber nur wenig berichtet. Diese Organisationshilfen vermögen oft aber erst zu erklären warum es auch zu großen Verbänden Kleiner kommen kann. Die Argumente, dass deren Existenz beweise, dass es offenbar nur auf gutes Verbandsmanagement und -marketing ankomme sind falsch. Staaten unterstützen Verbände nicht nur aus „Gerechtigkeits-erwägungen“ sondern auch, wenn sie von ihnen bestimmte Leistungen (vor allem auch meritorische Güter) erwarten. Die quasi „ultimative“ Organisationshilfe ist die Pflichtmitgliedschaft. Sie ist in vielen der EU- 15 Staaten beobachtbar. Diese Beobachtung allein ist aber kein entscheidendes Argument um das umfassende österreichische System der Selbstverwaltung mit Pflichtmitgliedschaft zu verteidigen. Zu groß ist die Unterschiedlichkeit der Systeme in Europa. Das österreichische System ist in seiner alle Bereiche von Wirtschaft und Gesellschaft umfassenden Wirkung wohl einzigartig. Diese Einzigartigkeit ist aber auch kein sinnvolles Gegenargument – die Wirkung zählt. Im internationalen Vergleich lässt sich das Ergebnis sehen. Die zunehmende Verlagerung der Regelsetzung auf die europäische Ebene zeigt aber Grenzen auf. Lobbying/Public Affairs Agenturen versuchen in die Bresche zu springen. Die Transparenz und Gleichgewichtigkeit der Interessenvertretung ist damit mehr denn je gefährdet.

Anmerkungen

- ¹ Ironischerweise lag der unmittelbare Anstoß zur Krise dabei gar nicht so sehr im Bereich der Wirtschaftskammern sondern bei einem unappetitlichen Finanzskandal in einer regionalen Arbeiterkammer.
- ² Tatsächlich erbringen österreichische Kammern viele „Services“, sie haben aber fast immer den Charakter „meritorischer Güter“ (z. B. Rechtsberatung in den Arbeiterkammern, Aus- und Weiterbildung in den Wirtschaftskammern. Dort wo der meritorische Charakter der erbrachten Leistungen zweifelhaft ist hat es auch schon Beschwerden konkurrierender Unternehmer bei den zuständigen EU- Behörden gegeben. Zu begründen ist dabei auch, warum die jeweilige Kammer das Gut selbst „erzeugt“ und nicht seine Produktion bei Unternehmen in Auftrag gibt, aber seine Finanzierung stützt.
- ³ Das österreichische System der Wirtschaftsverbände scheint unter diesem Gesichtspunkt redundant zu sein. Das Wirtschaftskammersystem inkludiert auch die selbstorganisationsfähige Industrie, Banken und Versicherungen. Tatsächlich haben diese parallel neben ihrer Kammer- Pflichtmitgliedschaft auch eigene freie Verbände. Diese scheinbare Redundanz wäre unter Verwendung der Olson'schen Theorie kaum begründbar. Es muss darüber hinausgehende gute Gründe für die Existenz dieser Parallelstruktur geben.

- ⁴ Z. B. kommen 90% der Mitgliedsbeiträge von CBI (Confederation of British Industries) von den 400 größten Mitgliedern. Ende der Neunzigerjahre gab es daneben noch 2500 kleinere Mitgliedsunternehmen und zusätzlich „Trade Assocoations“, die ihrerseits Unternehmen mit ca. 250.000 Beschäftigten repräsentierten. (Teufelsbauer, W. [1998])
- ⁵ So gab es Ende der Neunziger Jahre in Großbritannien z. B. mehr als Tausend lokale „Chambers of Commerce“, die meist privatrechtlich als „Partnerships“ konstruiert waren (Teufelsbauer, W. [1998]). Der Dachverband British Chamber of Commerce hat ebenfalls eine privatrechtliche Gesellschaftsform. Nur maximal 10% des Budgets der Chambers stammte jeweils von Mitgliedsbeiträgen, bis zu 20% aus dem Verkauf von nicht selbst erzeugten Gütern und Leistungen (die Chambers betätigen sich als Großhändler); 70% der Einnahmen aber kommen von „Government Contracts“.
- ⁶ Eine interessante Variante gab es in den 90er-Jahren in der Schweiz (Pasztory-Teufelsbauer [1995]): die obligatorische „zweite Säule“ der Altersvorsorge auf Betriebsebene ist privatwirtschaftlich organisiert und wird von Versicherungsunternehmen erbracht. Manche Unternehmerverbände des Gewerbes schließen mit bestimmten Versicherungen Verträge ab, in deren Rahmen sie ihren Mitgliedsunternehmen maßgeschneiderte Verträge anbieten und daraus erhebliche Provisionen lukrieren. Ob das in der Interessenvertretung für ihre Mitglieder zu einer entsprechenden „Beisshemmung“ führt?
- ⁷ Wer WIKIPEDIA unter dem Stichwort „Selbstverwaltung“ konsultiert bekommt folgende Definition: „Unter Selbstverwaltung versteht die Rechtswissenschaft die Übertragung von Verwaltungsaufgaben an rechtlich selbständige Organisationen (juristische Personen) um den Betroffenen die eigenverantwortliche Gestaltung zu ermöglichen. Dem wird begrifflich die staatliche Verwaltung gegenübergestellt, was insoweit ungenau ist, als auch Träger der Selbstverwaltung Teil der staatlichen Verwaltung im weiteren Sinne sind (mittelbare Staatsverwaltung) ...“
- ⁸ In freien Vereinigungen ist der Interessenausgleich kaum möglich, der Unzufriedene würde einfach austreten und sich so der Verbandsentscheidung entziehen. Deswegen ist der Staat – quasi als letzte Instanz – als Pflichtorganisation konstruiert. Nur die Auswanderung ist möglich). Interessant ist, das zwar in vielen europäischen Staaten zwar nicht die einzelnen politischen Parteien Pflichtorganisationen sind, wohl aber das Parteiensystem als ganzes: ein System der staatlichen Parteienfinanzierung soll die Abhängigkeit der Parteien von finanzstarken Lobbies lindern- ganz zu vermeiden ist wohl unmöglich.
- ⁹ Dies mag auch ein Grund sein, dass der Gesetzgeber auch jene Gruppen in die Wirtschaftskammern eingegliedert hat, die als Selbstorganisationsfähige auch einen privaten Verband haben. So lange der Staat den Interessenausgleich innerhalb der Wirtschaft wünscht und akkordierte Interessenskundgebungen wünscht, so lange macht dieses Arrangement jedenfalls Sinn. Setzt sich ein in der Zeit der so genannten Wende-regierung beobachtbarer Trend durch, dass die Regierung prioritär direkt mit den freien Verbänden der Großen oder einzelnen großen Unternehmen redet, verliert das Argument allerdings an Bedeutung. Es bleibt natürlich die Tatsache, dass beim derzeitigen System die Großen überdurchschnittlich zur Finanzierung des Gesamtsystems beitragen. Dies ist ein beliebter Zankapfel, die Großen möchten schon aus diesem Grund entweder aus der Pflichtmitgliedschaft entlassen werden, zumindest aber geringere Mitgliedsbeiträge zahlen.

Literatur

Kristian, G. (2004) Handwerkskammern in Europa- ein Organisationsvergleich, Niedersächsisches Ministerium für Handwerk, Arbeit und Verkehr.

- Olson, M. (1965) *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, MA and London: Harvard University Press.
- Pasztory, C. & Teufelsbauer, W. (1995) *Politisches System und Verbändewesen in der Schweiz- ein Vergleich mit Österreich*, Wien, Wirtschaftskammer Österreich.
- Teufelsbauer, W. (1998) *Politisches System und Verbändewesen in Großbritannien*, Wien, Wirtschaftskammer Österreich.
- Traxler, F. & Huemer, G. ed. (2007) *Handbook of Business Interest Associations and Governance*, London and New York, Routledge.

Arbeitsbeziehungen in Rot – Weiß – Rot

Wolfgang Tritremmel

Good practice erfolgreich weiterentwickeln!

Die Arbeitsbeziehungen in Österreich sind ein komplexes Thema, das sich bei weitem nicht nur auf die Beziehungsebene in Unternehmen und auf Kollektivvertragsverhandlungen begrenzt. In Österreich, ähnlich den skandinavischen Ländern, sind die als korporatistisch bezeichneten Arbeitsbeziehungen durch zentrale Interessenvertretungen und deren starke Einbindung in den politischen Entscheidungsprozess gekennzeichnet.

Gerade in jüngster Zeit zeigte sich die intensive Mitwirkung der Sozialpartner bei den Reformschritten des Pensions- und des Gesundheitssystems. Bei aller grundsätzlichen Gesprächs- und Kooperationsbereitschaft liegen die Auffassungen zur Problemlösung doch sehr weit auseinander. Immer wieder wird an gemeinsamen Strategien und Lösungen gearbeitet, wie etwa bei dem jährlich stattfindenden Bad Ischler Dialog der Sozialpartner. Ebenso in vielen Studien des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen. Das Finden eines gemeinsamen Nenners am Weg zur politischen Umsetzung ist jedoch langwierig, schwierig und zeitaufwendig.

Die massiven Veränderungen der letzten Jahre haben zu einem steigenden Handlungsdruck geführt:

- In Österreich: z. B. die steigende Kosten des Pensionssystems und des Gesundheitssystems,
- in der Europäischen Union: z. B. die Freizügigkeit am Arbeitsmarkt,
- Global: z. B. aufstrebende Wirtschaftsräume wie China, Indien, Brasilien als neue Mitbewerber sowie der massive weltweite Konjunkturerinbruch.

Diese Veränderungen müssten zu einer effizienteren Zusammenarbeit im Prozess der Arbeitsbeziehungen führen. Vorrangig geht es dabei um die Beschleunigung der Entscheidungs- und Konsensfindungsprozesse!

Veränderungsprozess erfordert Entscheidungsfreudigkeit

Diese Herausforderung ist anzunehmen, will man Nachteile für die jeweiligen Mitglieder vermeiden und die Mitwirkungskompetenz im politischen

Geschehen weiter behalten. Das Veränderungstempo ebenso wie die Sprunghaftigkeit internationaler Entwicklungen wird auf absehbare Zeit nicht nachlassen. Die für Österreich eindeutig positiven Wirkungen der Internationalisierung und Öffnung insbesondere für Wirtschaft (Zunahme der Wettbewerbsfähigkeit) und Beschäftigung (Rekordstände an Beschäftigten) sind aber auch mit einem in Frage stellen von „traditionellen“ innerstaatlichen Rahmenbedingungen verbunden (z. B. Exportorientierung, Aufgabe der Monopole, Zulassung von EU-Bürgern am Arbeitsmarkt etc.). Dazu bedarf es einerseits größerer Weitsicht und Entscheidungsfreudigkeit sowie gleichzeitig verstärkter Kommunikation und Information mit den jeweiligen Mitgliedern. Gerade bei der Mitgliederkommunikation besteht Nachholbedarf in einem derartigen Wandel, will man die „Gefolgschaft“ für notwendige und manchmal zügige Veränderungen nicht verwirken.

Insbesondere auf Unternehmensebene, aber auch auf der Ebene der Kollektivvertragspartner ist der sich aus den Veränderungen auf den Märkten sowie auch der auf Grund der demografischen Entwicklung ergebende Handlungsrahmen leichter, weil unmittelbarer erkennbar, mit konsensualen Ergebnissen ausfüllbar. Ein gutes Beispiel dafür war wohl die rasche Lösungsfindung auf betrieblicher, wie auf Branchenebene zur Stabilisierung der Beschäftigung in der jüngsten Krise. Mit einer Vielfalt von Instrumenten von Kurzarbeitsregelungen über Bildungskarenz, bis zu Verbrauch von Urlauben und Zeitguthaben etc., konnten Arbeitsplätze erhalten werden. Zweifellos war und ist dabei auch die intensive, direkte – und international einzigartige – Einbindung der Sozialpartner in die österreichische Arbeitsmarktpolitik ein großer Vorteil, um den erforderlichen Regelungsrahmen für Instrumente – wenn auch nicht immer zur vollen Zufriedenheit aller Partner – rasch an die erheblichen Herausforderungen anzupassen.

Klein ist ein Vorteil, Hilfe von außen wichtig

Wenn der mittel- und längerfristig weitgehend abgestimmte Veränderungsprozess gegenüber einer „Stop and Go“ Politik bevorzugt wird, ist die Pflege und Weiterentwicklung der Arbeitsbeziehungen unerlässlich. Auf Unternehmensebene, insbesondere mit dem Rahmen des Arbeitsverfassungsgesetzes, und den Kollektivverträgen, sowie dem Willen der Unternehmensleitungen und der Betriebsräte zur Zusammenarbeit und der Bereitschaft, neue Entwicklungen gemeinsam aufzunehmen, ist dies möglich. Zu diesen Entwicklungen zählen insbesondere

- die (rasche) Alterung der Belegschaften und längere Beschäftigung,
- die zunehmende Nachwuchslücke in Folge der demografischen Entwicklung,

- die Integration unterschiedlicher Kulturen infolge Internationalisierung,
- die Gleichstellung von Frauen,
- die möglichst rasche Anpassung der Qualifikationen an den Wandel in Technik und Märkten,
- die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen,
- das Ausschöpfen der Innovationsmöglichkeiten in Prozessen und Produkten,
- die Erschließung neuer Märkte und Kundengruppen,
- die Steigerung von Anpassungsfähigkeit und Flexibilität,
- die Integration ökologischer Anforderungen und Vieles mehr.

Die Arbeitsbeziehungen in einer überwiegend klein- und mittelständischen Unternehmensstruktur, mit einer größeren Überschaubarkeit und Integration der Belegschaften, sind grundsätzlich ein Vorteil. Ein Nachteil ist jedoch die in kleinen Einheiten meist nicht ausreichend verfügbare Wissensbasis und Expertise zur Bearbeitung dieser meist neuen – weit über ein Unternehmen hinausgehenden – Herausforderungen. Deshalb ist das Bestreben der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, meist auch auf dreigliedriger Basis mit den zuständigen Ministerien, Angebote bereitzustellen, um Unternehmen bei deren betrieblichen Umsetzungsarbeit zu unterstützen. Darüber hinaus ist zu vielen Bereichen in den letzten Jahren ein Berater- und „Initiativen-Markt“ gewachsen, der gerade den KMUs zur Verfügung steht.

So sind beispielhaft die Angebote und Initiativen der Sozialpartner zu alternsgerechter Arbeitsgestaltung – www.arbeitundalter.at –, zur Gesundheitsförderung – www.arbeitundgesundheit.at, zur Beschäftigung von Menschen mit Behinderung – www.arbeitundbehinderung.at – aber auch die in Zusammenarbeit mit dem AMS (Arbeitsmarktservice Österreich) und den BFIs und WIFIs zu Neuem Wissen entwickelten Curricula¹ zu nennen.

Die im AMS gemeinsam bearbeitete New Skills Strategie für Betriebe, Arbeitsuchende und in Ausbildung stehende Junge zeigt auf, wie effektiv und effizient eine wesentliche Wettbewerbs – Herausforderung durch intakte überbetriebliche Arbeitsbeziehungen rasch aufgenommen werden kann. Was insbesondere noch fehlt, ist die Mitfinanzierung der öffentlichen Hand bei der beruflichen Erwachsenenweiterbildung, die nicht nur vom Einzelnen, den Betrieben und der Arbeitslosenversicherung getragen werden kann. Dazu ist das Qualifizierungsausmaß einfach zu groß.

Diese erarbeiteten Qualifizierungsangebote sind jedenfalls in der Form, dass sowohl Arbeitgeber, wie auch Arbeitnehmer an diesen Projekten arbeiten und diese weiterentwickeln, ziemlich einzigartig in der EU. Dies gilt auch für die Entwicklung der Rahmenbedingungen für die österreichische Arbeitsmarktpolitik, die dreigliedrig im AMS sowohl auf Bundes-

ebene im Verwaltungsrat, wie auch auf Landesebene und in den regionalen Geschäftsstellen gestaltet werden. Diese direkte und unmittelbare Nutzung der Arbeitsbeziehungen der Sozialpartner ist soweit erkennbar, weltweit einzigartig und hat sich zuletzt in der jüngsten Wirtschaftskrise bewährt. Es kann durchaus festgestellt werden, dass der Flexicurity (Flexibilität und Sicherheit) Ansatz der EU in der Arbeitsmarktpolitik praktiziert wird!

EU-Beitritt erweiterte die Handlungsebenen

Ein herausragendes und historisch bedeutsames Ergebnis funktionierender österreichischer Arbeitsbeziehungen war zweifellos die gemeinsame positive Stellungnahme der Sozialpartner im Vorfeld des Beitritts Österreichs zur Europäischen Union. Mit dem Beitritt Österreichs ist zu den nationalen Ebenen der Arbeitsbeziehungen die EU-Ebene neu hinzugekommen. Die österreichischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen haben sich rasch in diese Struktur eingebunden und wirken seit dem aktiv mit. In Erinnerung zu rufen sind unter anderem die Sozialpartner – Übereinkommen

- zum Elternurlaub,
- zu Stress am Arbeitsplatz,
- zu Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz oder
- zur aktiven Einbeziehung von Menschen, die bisher dem Arbeitsmarkt ferngestanden sind.

Der Sozialdialog, die dreigliedrigen Sozialgipfel, wie überhaupt die Zuerkennung einer besonderen Rolle der Sozialpartner in der EU, haben die österreichischen Arbeitsbeziehungen um eine weitere wichtige Dimension erweitert und bereichert.²

Die österreichischen Arbeitsbeziehungen beruhen auf allen Ebenen auf einer langen Tradition und sind daher gute Basis für die aus dem anhaltenden Wandel sich ergebenden Herausforderungen und Problemlösungen. Dies ist als große Chance anzusehen, wenn auch die Prozessdauer bis zu Entscheidungen künftig deutlich kürzer sein muss. Gleichzeitig gibt es Nachholbedarf in der Information und Kommunikation mit den jeweiligen Mitgliedern um die Akzeptanz von Lösungen und Ergebnissen auf möglichst breiter Basis zu sichern.

Anmerkungen

¹ AMS Report Nr 80: AMS Standing Committee on New Skills (<http://www.ams-forschungsnetzwerk.at/deutsch/publikationen/>).

² EU-Kommission „Consulting European Social Partners: Understanding how it works“, Luxemburg 2011 – ISBN: 978-92-79-21474-5.

Kliometrie in der Erweiterung

Warum anthropometrische Wirtschafts- und Sozialgeschichte nicht nur für die Geschichtswissenschaften von Bedeutung ist

Andreas Weigl

Als ein Nebenprodukt der im Herbst 2008 ausgebrochenen „neuen Weltwirtschaftskrise“,¹ einer tiefgreifenden Strukturkrise des modernen finanzkapitalistischen Systems, ist die populäre Deutung des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf und vergleichbarer rein aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung abgeleiteter Indikatoren des Lebensstandards als Wohlstandsmaß wieder einmal in ihrer Fragwürdigkeit deutlich geworden. Wie bekanntlich jeder anspruchsvolleren Einführung in die Makroökonomie zu entnehmen ist eignen sich diese Pro-Kopf-Größen für die Wohlstandsmessung nur sehr bedingt.² Auch nur oberflächlich informierten Betrachtern ist das zuletzt empirisch am Beispiel Irlands vor Augen geführt worden. Das dortige finanzblasenbasierte Bruttoinlandsprodukt pro Kopf sank zwar von 41.057 \$ 2007 auf 35.982 \$ 2010 dramatisch, lag aber selbst 2010 noch immer recht deutlich über jenem Deutschlands (OECD 2012), was den tatsächlichen rezenten Wohlstandsrelationen wohl kaum gerecht wird. Eine krasse Paradoxie aus der rezenten Regionalökonomie sei ebenfalls noch erwähnt: Im 1. Halbjahr 2010 nahm die Bruttowertschöpfung im Wiener Kredit- und Versicherungswesen um satte 13,2% zu, was maßgeblich zum realen Wachstum Wiens von 1,8% in der Betrachtungsperiode beitrug. Die Zunahme der Bruttowertschöpfung im Kreditsektor resultierte jedoch vornehmlich aus den steigenden Zinsspannen der Kreditinstitute, die für sinkenden Wohlstand der Kreditnehmer stehen.³

In einer Phase in der angesichts der Krise in Griechenland, Irland, den USA und anderswo der Lebensstandard und damit auch der Wohlstand der berühmten 99% der Nichtmillionäre („Anti-Wall-Street-Bewegung“) zum Thema geworden ist und Armut in „reichen“ Industriestaaten im öffentlichen Raum immer sichtbarer in Erscheinung tritt, lohnt es sich, sich mit den langfristigen Folgen der „turbokapitalistischen“ Jahrzehnte und damit mit alternativen Ansätzen der Wohlstandsmessung auseinanderzusetzen. Einen solchen möglichen Zugang bietet die nunmehr auch schon in die Jahre gekommene anthropometrische Wirtschaftsgeschichte. Vielleicht nicht ganz zufällig haben die Autoren Roderick Floud, Robert W.

Fogel, Bernard Harris und Sok Chul Hong gerade in einer Situation, in der die jetzige Form des Kapitalismus auf dem Prüfstand steht, mit ihrem Buch „The Changing Body“ so etwas wie ein Resümee mehrerer Jahrzehnte anthropometrischer Wirtschafts- und Sozialgeschichte vorgelegt. Es war auch einer der Autoren dieses Bandes, der Ökonom Robert W. Fogel, der Mitte der 1970er-Jahre gemeinsam mit Stanley Engerman mit „Time on the Cross“⁴ einen ersten Klassiker dieser Disziplin verfasst hat.

„The Changing Body“⁵ ist jedoch mehr als ein Rekapitulieren zentraler Befunde anthropometrischer Wirtschaftsgeschichte der letzten Jahrzehnte. Das Buch spiegelt auch einen gewissen Wandel in der anthropometrisch orientierten Wirtschaftsgeschichte in den letzten Jahren wider. Ursprünglich als Hilfsmittel und Krücke für die Untersuchung historischer Epochen, in denen grundlegende makroökonomische Daten nicht zur Verfügung stehen, gedacht, hat sich der Horizont anthropometrischer Studien bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts erweitert und räumlich bis in die Schwellenländer und die Dritte Welt ausgedehnt. Inhaltlich ist vor allem eine Öffnung zum Konzept des Human Development Index und damit zur Demografie zu erkennen. Unter Einbeziehung demographischer und gesundheitsstatistischer Indikatoren rüttelt anthropometrische Wirtschaftsgeschichte nunmehr auch an den Ergebnissen der modernen ökonomischen Forschung zu rezenteren wirtschaftlicheren Entwicklungen. „The Changing Body“ endet daher nicht in der Mitte des 20. Jahrhunderts, also zum Zeitpunkt der allmählichen Etablierung nationaler Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen in den wichtigsten Industriestaaten, sondern in der Gegenwart, ja die Autoren wagen sogar einen – durchwegs optimistischen Blick – in die Zukunft.

Der methodische Zugang der „Anthropometriker“ ist ja keineswegs ganz neu. Bei Betrachtung der ökonomischen Dogmengeschichte wird man den Eindruck nicht ganz los, als ob mit dem von Floud, Fogel und anderen verfolgten Konzept in gewisser Weise auf sehr alte Traditionen in der Geschichte ökonomischen Denkens zurückgegriffen wird. Manchen mag heute nicht mehr bewusst sein, dass Wohltandsmessung schon in den Anfängen der theoretischen Befassung mit Wirtschaft das zentrale Ziel ökonomischer Beobachtungen und wirtschaftlichen Räsonnements war. Es lohnt sich, diese Anfänge in Erinnerung zu rufen.

Im 17. Jahrhundert hatte eine kleine Gruppe englischer „Econometricians“, wie John Graunt und William Petty, erste Versuche einer „political Arithmetick“ gewagt und damit die „Statistik“ in das ökonomische Denken eingeführt.⁶ In diesem Umfeld bewegte sich auch ihr Zeitgenosse Edmund Halley, der die erste Sterbetafel auf Basis von Daten der Stadt Breslau (Wroclaw) berechnete und seine Berechnungen in einen direkten Bezug zur „Menschenökonomie“ setzte.⁷ Damit bezog er so etwas wie „Lebensqualität“, gemessen an der Überlebenswahrscheinlichkeit, in die merkanti-

listische Populationistik mit ein. Ein solcher Zusammenhang klingt etwa auch im Hauptwerk seines Zeitgenossen, des „österreichischen“ Kameralisten Johann Joachim Becher an, der in seinem „Politischen Discurs“ letztlich die „nahrhafte Gemein“ als Ziel wirtschaftspolitischen Handelns in den Vordergrund stellte. Nach Becher bedürfe ein Staat, um wirtschaftliche und politische Bedeutung zu erlangen, einer möglichst großen Bevölkerung. Voraussetzung sei jedoch „gute Nahrung“. „Dann ob schon ein Land populös wäre/und im Fall der Noth keine Lebens = Mittel/Nahrung oder Verdienst hätte/so wären die Leut potius oneri, quam usui.“⁸ Angesichts der in der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts in Mitteleuropa herrschenden „Überlebensbedingungen“ stand „Nahrhaftigkeit“ für die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung für geregelte Grundversorgung mit Nahrungsmitteln, Kleidung und Energiespendern deren Verfügbarkeit mit der Morbidität und Lebenserwartung der überwiegenden Bevölkerungsmehrheit hoch korreliert waren.

Einen Schritt weiter ging etwa ein Jahrhundert danach die jüngere „österreichische“ Kameralistik die staatliche Wirtschaftspolitik in ein weites Feld („wohlfahrts“-)staatlichen Handelns eingebettet sah. Schon Johann Heinrich Gottlob von Justi hatte eine solche als Grundvoraussetzung einer funktionierenden Ökonomie postuliert.⁹ Justi war es auch, der den Problemkreis der Sterblichkeit umfassende Beachtung schenkte und für moderne sozialhygienische Maßnahmen plädierte.¹⁰ Für den auf Justi bis zu einem gewissen Grad aufbauenden Kameralisten Joseph von Sonnenfels bildeten Wirtschafts-, Sozial- und Gesundheitspolitik letztlich eine nicht zu trennende Einheit im Rahmen eines Systems staatlicher „Policey“. Praktische Bedeutung erlangte diese Position von Sonnenfels im Zuge der Theresianischen Polizeireform. Als Polizeireferent der niederösterreichischen Regierung war es maßgeblich Sonnenfels zu verdanken, dass die Reform des „Polizeiwesens“ in den Erbländen nicht nach französischem Muster ablief. Vielmehr betonte Sonnenfels die vorrangige Bedeutung der Wohlfahrts- gegenüber der Sicherheitspolizei. Als zentrale Aufgaben der Wohlfahrtspolizei verstand er im Wesentlichen präventive Maßnahmen, die der medizinischen Versorgung, der Versorgung mit Grundnahrungsmitteln und der Arbeitsmarktregulierung dienten und verschiedene hygienische und marktregulierende Aktivitäten mit einschlossen.¹¹ Letztlich dienten die „Policey“ und auch wirtschaftspolitische Maßnahmen der Regierung im engeren Sinn dem Zweck der Hebung des Lebensstandards auch mit dem Mittel der Verteilungspolitik. Nach Sonnenfels' Überzeugung muss die Regierung durch liberale Gesetze das Gesamtvermögen allen Gruppen innerhalb einer Gesellschaft zukommen zu lassen, doch sollten zu starke Unterschiede im Lebensstandard der einzelnen Gruppen – bei grundsätzlicher Wahrung der ständischen Ungleichheit – vom Staat ausgeglichen werden.¹² Implizit war also bei

Sonnenfels und Justi ein vermittelter Zusammenhang zwischen Ökonomie und „biologischem“ Lebensstandard hergestellt.

Wenngleich im kontinentalen Diskurs auch in der Folge kameralistisches Denken präsent blieb, wurde es doch nach und nach von der ricardianischen Ökonomie in den Hintergrund gedrängt. Für die „Klassiker“ stellte aber „well being“ kein wirkliches Problem der Wirtschaftspolitik dar, sollte sich doch, wenn der Staat die Rahmenbedingungen für freien Wettbewerb schuf, durch steigende Produktivität, Arbeitsteilung und Freihandel ohne dessen Zutun und Eingriff ein Produktionsoptimum und eine optimale Ressourcenverteilung von selbst einstellen.¹³ Wie John Stuart Mill ausdrücklich betonte sei „every departure from it [Laissez-faire: AW], unless required by some great good, [...] a certain evil“. Ausnahmen gestand Mill vor allem im Bereich der Ausbildung, des Kinder- und Jugendschutzes, der Arbeitszeitregelung und der Armenversorgung, die er der staatlichen Intervention offen ließ, zu.¹⁴

Die frühindustrielle Realität sprach der liberalen Theorie freilich Hohn. Trotz Freihandelsdoktrin und „industrieller Revolution“ ging es Vielen „biologisch“ schlechter als zuvor. Dieses als „Early Industrial Growth Puzzle“ in die Wirtschaftsgeschichte eingegangene Phänomen rief Sozialreformer auf den Plan. Um ihr Anliegen auch statistisch zu untermauern, machten sie nun auch erstmals den Versuch, mittels anthropometrischer Daten die Folgen der Frühindustrialisierung auch mit Daten zu belegen. Die menschliche Körpergröße als Indikator für die Lebensbedingungen wurde schon 1829 von Louis-René Vilermé in Frankreich und 1833 von Edwin Chadwick in Großbritannien verwendet. Im Jahr 1870 erstellte der britische Biologe Francis Galton berühmte Zeitreihen über das Wachstum von Schülern.¹⁵ Ab dem späten 19. Jahrhundert entwickelten auch die Militärverwaltungen immer größeres Interesse an Statistiken über Körpergröße und Gewicht der Rekruten waren doch die Anteile der Stellungsuntauglichen ganz erheblich. Ein richtiger „Hype“ entstand in den Jahren vor dem Ersten Weltkrieg.¹⁶ Der eugenische und zum Teil „rassenbiologische“ Kontext, der diesen Diskursen schon vor 1914 eigen war, verschärfte sich in der Zwischenkriegszeit mit der bekannten Instrumentalisierung durch die Nationalsozialisten. Dies sorgte dafür, dass Anthropometrie nach 1945 nachhaltig diskreditiert war.

Die Wirtschaftswissenschaften widmeten mit einigen Ausnahmen wie etwa Rudolf Goldscheid den „biologischen Schulen“ schon länger kaum Aufmerksamkeit.¹⁷ Die subjektivistische Ausrichtung der marginalen Revolution stellte die interpersonelle Vergleichbarkeit von Nutzenschätzungen und damit jeden Wohlstandsvergleich ohnehin in Frage. Aus dem sogenannten „Werturteilstreit“ gingen im Wesentlichen die Verfechter einer „wertfreien“ Wirtschaftswissenschaft als Sieger hervor. Eine Außen-seiterrolle nahm lediglich die sich auf Basis der Neoklassik entwickelnde

Wohlstandsökonomie ein. Die von Arthur Cecil Pigou formulierten Kriterien zur Maximierung der gesellschaftlichen Wohlfahrt beruhten auf der Annahme kardinal messbaren und interpersonell vergleichbaren Nutzens. Für Pigou war das „Volkseinkommen“ bzw. das „Nettosozialprodukt“, damals empirisch noch kaum etablierte Größen, das geeignete Wohlstandsmaß. Es war aber Pigous Verdienst, mit seiner Unterscheidung zwischen privaten und sozialen Wertgrenzprodukt den Blick für externe Effekte geöffnet zu haben.¹⁸ Die neue Wohlfahrtstheorie (Kenneth J. Arrow) verabschiedete sich von der Idee des kardinal messbaren Nutzens, ersetzte ihn durch den ordinalen und erhob das Paretooptimum zum zentralen Kriterium für Wohlstandsmaximierung, allerdings unter der Voraussetzung vollständiger Konkurrenz und keiner Externalitäten.¹⁹ Auch die neuere Wohlfahrtsökonomie bezog jedoch implizit ethnische Normen mit ein,²⁰ was mit dem Anspruch der Wertfreiheit der konventionellen Ökonomie nicht wirklich vereinbar war. Die Infragestellung interpersonell und intertemporal vergleichbaren Nutzens veranlasste einen Verteidiger der Wohlfahrtsökonomie, Colin Clark, zu der zynischen Bemerkung, dass von der Ökonomie kaum etwas übrig bliebe, wenn der Begriff „Wohlfahrt“ aus der Ökonomie genommen würde.²¹

Seit Mitte der 1960er-Jahre sorgte die von den USA ausgehende *cliometrics revolution*²² und mit etwas Verzögerung die anthropometrische Wirtschaftsgeschichte für ein neues, ideologisch nicht belastetes Interesse an anthropometrischen Daten. Diese Daten dienten vorrangig als Hilfsgrößen für die Untersuchung von Epochen, in denen es an wirtschaftsstatistischen Daten mangelte. Zu den prominentesten Vertretern der ersten Stunde zählten Douglas C. North und Robert W. Fogel. Die Grundüberlegung der Anthropometriker war denkbar einfach. Sie lautete: „height is a proxy for the standard of living“. Da zwischen einem halben und drei Lebensjahren sich umweltbedingte Unterschiede in der Größe innerhalb einer bestimmten Population entwickeln, während zwischen drei Jahren und der Pubertät – ausreichende Basisversorgung mit Nahrungsmitteln vorausgesetzt – genetisch bedingte den Ausschlag geben,²³ wurde damit ein altes Wohlstandsmaß auf gesicherter naturwissenschaftlicher Basis „reaktiviert“.

Auch wenn kliometrische Studien den Rahmen der neoklassischen Theorie keineswegs sprengen wollten, entsprach ihr Zugang durch die Einbeziehung außerökonomischer Daten und die Form der Langzeitbetrachtung nicht unbedingt dem Mainstream. Jedenfalls gelang es den Kliometrikern bald, überraschende neue Einsichten in das wirtschaftshistorische Geschehen zu liefern. Ein Beispiel dafür liefert die Wirtschaftsgeschichte der Habsburgermonarchie. Deren angebliches wirtschaftliches Scheitern, wie es von weiten Teilen der älteren Literatur behauptet worden war, wurde eindrucksvoll in Frage gestellt. In seinem 1984 erschienenen

Werk „The Economic Rise of the Habsburg Empire, 1750-1914“ gelangte David F. Good zu einer grundlegenden Neubewertung der Performance der Donaumonarchie.²⁴ Nach Goods zentraler Aussage konnte von einem wirtschaftlichen Versagen der Monarchie und deren mangelnder wirtschaftlicher Lebensfähigkeit keine Rede sein.²⁵ Good hatte freilich mit diskutierbaren Industriedaten und Proxys den wirtschaftlichen Aufstieg zu belegen gesucht und war damit auch auf partiell berechtigten Widerspruch gestoßen.²⁶

Ein anderer Kliometriker, der sich der Wirtschaftsgeschichte der Habsburgermonarchie in der Proto- und Frühindustrialisierungsphase annahm, war John Komlos. Komlos ging es nicht mehr nur um die Schätzung des Wirtschaftswachstums mit Hilfe von Proxys, er versuchte, den „biologischen Lebensstandard“ zu messen. Dazu diente die Körpergröße von Rekruten als Indikator des durchschnittlichen Ernährungsstandards. Da der Nahrungsmittelverbrauch mit dem Realeinkommen pro Familie korreliert, ergaben sich daraus neue Perspektiven über den Zusammenhang von allgemeinem Lebensstandard und Industrieller Revolution.²⁷ Mit Bezug auf die Habsburgermonarchie versuchte Komlos, ganz im Einklang mit Good, eine relative günstige Ausgangsposition gegen Ende des 18. Jahrhunderts zu zeigen, die sich erst durch mehrere Rückschläge im 19. Jahrhundert verschlechterte. Vor allem die Behauptung einer relativ günstigen Ausgangsposition führte zu einem heftigen Disput mit dem amerikanischen Historiker Herman Rebel, der diese energisch bestritt, was zu einer längeren Auseinandersetzung in der Österreichischen Zeitschrift für Geschichtswissenschaften beitrug.²⁸ Auch John Komlos Anliegen war es jedoch nicht, den Boden der Neoklassik zu verlassen, ein Umstand den ihm Rebel gemeinsam mit einem „herzlosen“ Neomalthusianismus auch vorhielt.

Diese Kritik von Rebel war zweifelsohne berechtigt. Das zeigte sich in Komlos Beiträgen zur Erklärung des „Early Industrial Growth Puzzles“. Komlos war überzeugt, das „Early-Industrial-Growth-Puzzle“ mit Hilfe konventioneller ökonomischer Theorie erklären zu können. Der Körpergrößenrückgang während der Frühindustrialisierung wurde nach Komlos Analyse von langfristigen, sich wechselseitig verstärkenden ökonomischen Prozessen und strukturellem Wandel begleitet, die mit dem Beginn modernen ökonomischen Wachstums einher gingen.²⁹ Schuldig blieb er allerdings die Erklärung, warum bis in die Phase der Hochindustrialisierung viele Europäer und Europäerinnen so klein blieben.

Trotz der bemühten Nähe der Kliometriker zur konventionellen ökonomischen Theorie war mit der Einbeziehung von nicht im engeren Sinn wirtschaftsstatistischen Größen eine Sollbruchstelle im neoklassischen Theoriegebäude erkennbar geworden, die nun vor allem die Entwicklungsökonomie aufgriff. Nachdem bereits Ende der 1970er-Jahre ein „Quality of Life Index“ erarbeitet worden war, stützte sich die UNO schließlich vorran-

gig auf das Konzept von Amartya Sen, um mit den „Human Development Index“ (HDI) zu Beginn der 1990er-Jahre einen international vergleichbaren Indikator für Lebensstandard zu definieren. Dieser Index vereinte neben einer ökonomischen (Bruttosozialprodukt pro Kopf) und sozialstatistischen (Analphabetenrate und Schulbesuch) auch eine demographische Komponente (Lebenserwartung bei der Geburt).³⁰ Nach und nach wurde er auch in der Wirtschaftsgeschichte, manchmal auch in adaptierter Form, rezeptiert.³¹

Das methodische Konzept des HDI bezog über die Lebenserwartung den „biologischen Lebensstandard“ in die Wohlstandsmessung mit ein, was einer „Kliometrie in der Erweiterung“ entsprach, denn ursprünglich war es lediglich das Anliegen der Kliometriker gewesen, Methoden der konventionellen Ökonomie auf die Wirtschaftsgeschichte anzuwenden. Diese Entwicklung entging auch Fogel und anderen Anthropometrikern nicht. Wenn auch in einem Mitte der 1990er-Jahre erschienenen Essayband die Körpergröße zumeist in Verbindung mit ökonomischen Variablen wie dem Pro-Kopf-Einkommen oder dem Pro-Kopf-Kalorienverbrauch diskutiert wurde und nur ein Beitrag auch die Mortalität in die Analyse mit einbezog,³² kamen nun auch demographische und sozialstatistische Daten immer mehr ins Spiel. Der Schritt der Anthropometriker zur Biologie war nicht weit. Die versammelten Essays könnten genau so gut, wie James M. Tanner in der Einleitung des erwähnten Bandes betonte, in den „Annals of Human Biology“ oder im „Journal of Economic History“ erscheinen.³³ Einige Jahre später bediente sich Robert F. Fogel in dem 2004 erschienenen Band „The Escape from Hunger and Premature Death“ bereits einer breiten Palette von Wohlstandsindikatoren: Sterberaten, Körpergrößen, Sterbewahrscheinlichkeiten, Body Mass Indizes, Iso-Sterblichkeitskurven, Waaler-Surfaces,³⁴ Gesundheits- und Ernährungsstatistiken, Zeitverbrauch pro Tag, für Freizeit verfügbare Zeit innerhalb der Lebenszeit, Einkommenselastizitäten u. v. m.³⁵

Über dem Ganzen stand nun ein Generalschema, die sogenannte „technophysio evolution“:

1. Der Ernährungszustand einer Generation bestimmt deren Lebenserwartung und deren Input an Arbeit.
2. Die Arbeit einer Generation in Kombination mit den verfügbaren Technologien bestimmt den Output an Gütern und Dienstleistungen.
3. Der Output einer Generation wird teilweise bestimmt vom Erbe früherer Generationen. Er bestimmt den Lebensstandard, die Einkommens- und Vermögensverteilung gemeinsam mit dem Investment in Technologien.
4. Der Lebensstandard einer Generation bestimmt durch deren Fertilität, Einkommens- und Vermögensverteilung den Ernährungszustand der nächsten Generation.³⁶

Hinter diesem Konzept steht das erste Gesetz der Thermodynamik: die Umwandlung von Energie in Form von Ernährung und Wärme in Arbeit zum Zweck des Wachstums, Überlebens (auch im Sinn der Stärkung der Immunabwehr) und der menschlichen materiellen und geistigen Weiterentwicklung.

Auf Basis dieses Ansatzes haben Floud, Fogel, Harris und Song in ihrem zuletzt erschienenen Band, gestützt auf ein inhaltlich sehr breit gestreutes Indikatorenset, die Geschichte des Lebensstandards seit der Industriellen Revolution neu bewertet. Wie schon in früheren Arbeiten relativieren sie den Anstieg der Lebensstandards an der Schwelle zur Hochindustrialisierung. Zwar stieg die Lebenserwartung in den Industrieländern gegen Ende des 19. Jahrhunderts an und diese war mit dem durchschnittlichen Kalorienverbrauch pro Kopf hoch korreliert. Aber selbst Anfang des 20. Jahrhunderts waren 10% der Bevölkerung auch in entwickelten Industrieländern schlecht ernährt und 40% hatten Defizite bei Proteinen, Vitaminen und Mineralstoffen.³⁷ Es war daher zunächst primär die „sanitary revolution“ der die größte Bedeutung für die Hebung des Lebensstandards zukam. Die Zahl der Personen pro Raum oder pro Wohnung sank im 20. Jahrhundert (1900-1975) erheblich.³⁸ Nachrangig war der Einfluss genuin ökonomischer Einflüsse. Was die Realeinkommen in den europäischen Ländern anlangt gingen diese erst nach 1945 generell nach oben.³⁹ Bemerkenswerterweise bauten die USA in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ihren Vorsprung, was den „biologischen Lebensstandard“ anlangt, nicht weiter aus, wie das die Entwicklung des Bruttosozialprodukts pro Kopf suggeriert, sondern er ging zusehends verloren. Anthropometrisch wurden die Niederländer zuletzt Europas „Giganten“. Derzeit ist der durchschnittliche Amerikaner deutlich kleiner als der durchschnittliche Niederländer, um 1950 war das noch keineswegs der Fall. Die Größe in den USA Geborener hat sich im Gegensatz zu den Niederländern seit Mitte des 20. Jahrhunderts nur im bescheidenen Ausmaß erhöht.⁴⁰

Vor allem dieses Ergebnis rüttelt natürlich am amerikanischen Selbstverständnis. Dies äußerte sich auch in einzelnen Rezensionen. So wies Jerome Groopman auf die fragwürdige Herstellung einfacher linearer Korrelationen zwischen Geburtsgewicht und späterer Anfälligkeit für Krankheiten hin. „Although our health care system and its long-standing lack of universal coverage is often blamed as a primary factor, we should not jump to this conclusion“.⁴¹ Groopmann verweist in diesem Zusammenhang auf die trotz entwickelten sozialstaatlichen Gesundheitssystem vergleichsweise hohe Säuglingssterblichkeitsrate in Kanada, die zuletzt mit 5,2 (2005-2010) nicht allzu weit unter jener der USA mit 6,8 lag. Der eklatante Unterschied zu Westeuropa (Säuglingssterblichkeit: 3,7) wird jedoch auch von Groopman nicht bestritten. Zudem hinkt der Vergleich mit

Kanada, da in diesem Land die Säuglingssterblichkeit noch Mitte des 20. Jahrhunderts erheblich über der US-amerikanischen lag, was die Verschlechterung der Position der USA verdeutlicht.⁴²

Wie sehr der Befund zur Säuglingssterblichkeit mit der Einkommensverteilung im jeweiligen Land verknüpft ist, zeigt auch eine neuere britische Studie. Nach deren Ergebnissen besteht zwischen Bruttosozialprodukt pro Kopf und der Lebenserwartung nur zwischen Ländern mit großem wirtschaftlichem Gefälle ein eindeutiger linearer Zusammenhang. Innerhalb der Gruppe der hochentwickelten Industrieländer entscheidet jedoch die Verteilung über den Wohlstand. Länder mit ausgeprägt flacher Einkommens- und Vermögensverteilung wie Japan und die skandinavischen Länder haben daher auch die höchste Lebenserwartung und die geringste Säuglingssterblichkeit. Die USA schneiden bei diesem Ranking, wie zu erwarten, nicht besonders gut ab.⁴³

An einer „Kliometrie in der Erweiterung“ scheint also für die langfristige Analyse der Auswirkungen ökonomischen Wandels auf die „menschliche Wohlfahrt“ kein Weg vorbeizuführen. Sie hat auch schon Eingang in Standardwerke gefunden. In den „Population and living standards“ betitelten Abschnitten der jüngst erschienenen „Cambridge Economic History of Modern Europe“ werden Lebenserwartung, HDI, sanitäre Situation und ökonomische Ungleichheit ausführlich behandelt,⁴⁴ wenngleich nur in einem einzigen Beitrag, jenem von Robert Millward und Jörg Baten, die Körpergröße (1910-1950) als Indikator Berücksichtigung findet.⁴⁵ Der Einfluss einer stärker interdisziplinär orientierten Wirtschaftsgeschichte, das belegen die Arbeiten von Fogel, Floud, ist jedenfalls im Wachsen.

Anmerkungen

¹ Schulmeister (2009).

² Streissler/Streissler (1986) 177.

³ Huber (2010) 4f.

⁴ Engerman/Fogel (1995).

⁵ Floud/Fogel/Harris/Hong (2011).

⁶ Schumpeter (1976) 210.

⁷ Halley (1693) 596–610.

⁸ Becher (1673) 2.

⁹ Tribe (1995) 24.

¹⁰ Michel (2006) 20.

¹¹ Karstens (2011) 346

¹² Kann (1962) 170.

¹³ Pribram (1992) 866.

¹⁴ Mill (1970) 314, 317–346.

¹⁵ Tanner (1994) 3f.

¹⁶ Hartmann (2011).

¹⁷ Schumpeter (1976) 790.

¹⁸ Söllner (2001) 125–128.

- ¹⁹ Söllner (2001) 136.
- ²⁰ Winkel (1994) 77.
- ²¹ Pribram (1992) 868f.
- ²² Fogel (1966).
- ²³ Tanner (1994) 1-3.
- ²⁴ Good (1984); Good (1986).
- ²⁵ Mosser (1987) 458.
- ²⁶ März (1985) 369.
- ²⁷ Komlos (1994) 35.
- ²⁸ Rebel (1993); Komlos (1995).
- ²⁹ Komlos (1998) 165-197.
- ³⁰ Wagner (2008) 14-16.
- ³¹ Persson (2010) 217.
- ³² Komlos (1994).
- ³³ Tanner (1994) 6.
- ³⁴ Waaler Surfaces beschreiben grafisch den Zusammenhang zwischen Größe, Gewicht und Morbiditäts- und Mortalitätsrisiko. Sie wurden von Hans Waaler am National Institute of Public Health in Oslo 1984 erstmals präsentiert. Vgl dazu Fogel 2004: VIII.
- ³⁵ Fogel (2004).
- ³⁶ Floud/Fogel/Harris/Song (2011) 3f.
- ³⁷ Floud/Fogel/Harris/Hong (2011) 163f.
- ³⁸ Floud/Fogel/Harris/Hong (2011) 270-275.
- ³⁹ Floud/Fogel/Harris/Hong (2011) 263.
- ⁴⁰ Floud/Fogel/Harris/Hong (2011) 354.
- ⁴¹ Groopman (2011).
- ⁴² United Nations (2010).
- ⁴³ Wilkinson/Pickett (2010) 102.
- ⁴⁴ Pamuk/van Zanden (2010) 1: 217-234; Leonard/Ljungberg (2010) 2: 107-129; Barnes/Cummins/Schulze (2010) 2: 390-420.
- ⁴⁵ Milward/Baten (2010) 2: 232-263.

Literatur

- Johann Joachim Becher, Politische Discurs, Von den eigentlichen Ursachen/des Auff= und Abnehmens der Städt/Länder und Republicken/... Frankfurt ²1673.
- Dudley Barnes, Neil Cummins, Max-Stephan Schulze, Population and living standards, 1945-2005. In: Stephen Broadberry, Kevin O'Rourke, The Cambridge Economic History of Modern Europe, Bd. 2, Cambridge 2010, 390-420.
- Stanley L. Engerman, Robert William Fogel, Time on the Cross: The Economics of American Slavery, Norton 1995.
- Roderick Floud, Robert W. Fogel, Bernard Harris, Sok Chul Hong, The Changing Body. Health, Nutrition, and Human Development in the Western World since 1700, Cambridge 2011.
- Robert William Fogel, The Escape from Hunger and Premature Death, 1700-2100. Europe, America, and the Third World, Cambridge 2004.
- Robert William Fogel, The New Economic History. Its Findings and Methods. In: The Economic History Review New Series 19/3 (1966), 642-656.
- David F. Good, The Economic Rise of the Habsburg Empire, 1750-1914, Berkeley – Los Angeles – London 1984.
- David F. Good, Der wirtschaftliche Aufstieg des Habsburgerreiches 1750-1914 (Forschungen zur Geschichte des Donauraumes 7), Wien – Köln – Graz 1986.

- Jerome Groopman, The Body and Human Progress. In: The New York Review, 27.10.2011, 75-81.
- Edmond Halley, An Estimate of the Degrees of the Mortality of Mankind, drawn from curious Tables of the Births and Funerals at the City of Breslaw; with an Attempt to ascertain the Price of Annuities upon Lives. Phil. Transaction of the Royal Society of London 17 (1693), 596-610.
- Heinrich Hartmann, Der Volkskörper bei der Musterung. Militärstatistik und Demographie in Europa vor dem Ersten Weltkrieg, Göttingen 2011.
- Peter Huber [u. a.], Bericht zur Wiener Wirtschaft. Konjunkturbericht Herbst 2010, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien 2010.
- Robert A. Kann, Kanzel und Katheder. Studien zur österreichischen Geistesgeschichte vom Spätbarock zur Frühromantik, Freiburg – Basel 1962.
- Simon Karstens, Lehrer – Schriftsteller – Staatsreformer. Die Karriere des Joseph von Sonnenfels (1733-1817) (Veröffentlichungen der Kommission für neuere Geschichte Österreichs 106), Wien – Köln – Weimar 2011.
- John Komlos, Ernährung und wirtschaftliche Entwicklung unter Maria Theresia und Joseph II. Eine anthropometrische Geschichte der Industriellen Revolution in der Habsburgermonarchie, St. Katharinen 1994.
- John Komlos, Modernes ökonomisches Wachstum und der biologische Lebensstandard. In: Eckart Schremmer (Hg.), Wirtschafts- und Sozialgeschichte. Gegenstand und Methode (Vierteljahrschrift für Wirtschafts- und Sozialgeschichte Beiheft 145), Stuttgart 1998, 165-197.
- John Komlos (Hg.), Stature, Living Standards, and Economic Development. Essays in Anthropometric History, Chicago-London 1994.
- Carol Leonard, Jonas Ljungberg, Population and living standards 1870-1914. In: Stephen Broadberry, Kevin O'Rourke, The Cambridge Economic History of Modern Europe, Bd. 2, Cambridge 2010, 107-129.
- Eduard März, Die wirtschaftliche Entwicklung der Donaumonarchie im 19. Jahrhundert. Gedanken zu einem neuen Buch von David F. Good. In: Wirtschaft und Gesellschaft 11 (1985), 367-392.
- Harald Michel, Der Bevölkerungsgedanke im Zeitalter des Merkantilismus (Institut für angewandte Demographie Historische Reihe II), Berlin 2006.
- John Stuart Mill, Principles of Political Economy, with some of their applications to social philosophy. Books IV and V, hg. Von Donald Winch, Harmondsworth 1970.
- Robert Millward, Jörg Baten, Population and living standards, 1914-1945. In: Stephen Broadberry, Kevin O'Rourke, The Cambridge Economic History of Modern Europe, Bd. 2, Cambridge 2010, 232-263.
- Alois Mosser, Rezension zu David F. Good, The Economic Rise of the Habsburg Empire, 1750-1914. In: Wirtschaft und Gesellschaft 40 (1987), 448-458.
- OECD StatExtracts: GDP per head, US \$, constant prices, constant PPP, reference year 2005. <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=559>.
- Şevket Pamuk, Jan-Luiten van Zanden, Standards of living. In: Stephen Broadberry, Kevin O'Rourke, The Cambridge Economic History of Modern Europe, Bd. 1, Cambridge 2010, 217-234.
- Karl Gunnar Persson, An Economic History of Europe. Knowledge, Institutions and Growth, 600 to the Present, Cambridge 2010.
- Karl Pribram, Geschichte des ökonomischen Denkens. Bd. 2, Frankfurt/M. 1992.
- Stephan Schulmeister, Die neue Weltwirtschaftskrise – Ursachen, Folgen, Gegenstrategien (Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 106), Wien 2009.
- Joseph A. Schumpeter, History of Economic Analysis. Hg. Von Elizabeth Boody Schumpeter, New York 1976.

- Fritz Söllner, Die Geschichte des ökonomischen Denkens, Berlin u. a. ²2001.
- Erich und Monika Streissler, Grundzüge der Volkswirtschaftslehre für Juristen, Wien ²1986.
- James M. Tanner, Introduction: Growth in Height as a Mirror of the Standard of Living. In: John Komlos (Hg.), Stature, Living Standards, and Economic Development. Essays in Anthropometric History, Chicago – London 1994.
- Keith Tribe, Strategies of economic order. German economic discourse, 1750-1950, Cambridge 1995.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, World Population Prospects. <http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/p20data.asp> (Zugriff: 17.2.2012).
- Andrea Wagner, Die Entwicklung des Lebensstandards in Deutschland zwischen 1920 und 1960 (Beihefte des Jahrbuchs für Wirtschaftsgeschichte 12), Berlin 2008.
- Richard Wilkinson, Kate Pickett, Gleichheit ist Glück. Warum gerechtere Gesellschaften für alle besser sind, Frankfurt/M. ³2010.
- Harald Winkel, Die Volkswirtschaftslehre der neueren Zeit, Darmstadt ⁴1994.

American History through a Midwestern Lens

David F. Good

Günther Chaloupek and I share two important things in common. We both have published in the field of Austrian economic history and we both have important ties to the American Midwest. In the 1970-71 academic year, Günther earned an M.A. in Economics at the University of Kansas. I was born and raised in a small town in Illinois and moved to Minnesota in 1990.

In between I spent almost 30 years on the east coast pursuing schooling, my career, and raising a family. In 2003, after thirteen years of living in Minnesota, I suddenly felt myself to be a “born-again” Midwesterner and began pursuing my current passion—studying the history of the region I call home. Whether by nature or because of his student days in Kansas, Günther embodies a number of Midwestern traits I admire. He is a high achieving scholar and a strong leader of those who strive to make the world a better place, yet he remains thoroughly humble and without pretention. I am delighted to be among those contributing to this *Festschrift* in honor of him and his extraordinary accomplishments.

For some time the Midwest has been off the radar of most foreigners and even many Americans who regard it as “flyover” territory compared to what lies along the coasts—the Atlantic, the Pacific, and the Gulf. The same holds true for most American historians. The Midwest is a common site for their research projects, but unlike the South, the West, and colonial New England, it has little standing within the historical profession as a distinct field of study with its own intellectual coherence, historiography, course offerings, professional society, and scholarly journal. Like a growing number of scholars, I believe that the Midwest’s history as a region deserves wider attention. Though difficult to define and with an identity that is only 100 years old, the territory of today’s Midwest played a central role in the history of North America long before and after European contact, and still does today. What do we learn by viewing the story of America’s past through a Midwestern lens? In what sense is much of American history really the story of its Midwestern heartland? For the purposes of my paper, I have adopted a “big tent” approach in defining the Midwest as constituting all or parts of the following states moving west to east: North Dakota,

South Dakota, Nebraska, Kansas, Missouri, Iowa, Minnesota, Wisconsin, Illinois, Indiana, Michigan and Ohio.¹

Mississippian Culture and Civilization, 1000-1400 CE

The story of human history before European contact in what is now the United States differs sharply from the popular notion that only scattered populations of hunters and gatherers lived there. Moreover, even knowledgeable observers ignore the central role of the region we now call the American Midwest in dispelling that myth.

To be sure, humans arrived in the heart of North America very recently (around 13,000 BCE) compared to their origins in Africa millions of years ago and their spread throughout most of the Eurasian landmass by 500,000 BCE. Similarly, civilizations flourished in the “New World” long after they arose in Eurasia and North Africa—the Near East (3500 BCE), Egypt (3100 BCE), India (2500 BCE), China (1500 BCE). The earliest were in Mesoamerica, mainly in the territory of present-day Mexico—the Olmec (1500 BCE) followed by the Maya (1000 BCE) and the Zapotec (500 BCE)—with the Aztec around Mexico City and the Inca of South America flourishing much later, around 1200 CE. Although not on the scale and complexity of contemporaries in Mesoamerica, the Ancient Pueblos of the American Southwest were also pursuing agriculture and building sizable villages with notable architectural structures in the cliffs of canyon walls, and crafting impressive pottery and baskets (Stuart, 2000).

Virtually unknown, however, even to Americans who are familiar with the Ancient Pueblos, are the achievements of the people of the Mississippian Culture that flourished in the watersheds of the Ohio and Mississippi rivers, especially from 1000 CE to 1400 CE (Pauketat, 2009). The Mississippians lived in sizable urban concentrations situated around large burial mounds, participated in long distance trade, and excelled in pottery and basket making. The largest of these concentrations, Cahokia, was located across the Mississippi River from present-day St. Louis in an unusually fertile region called the “American Bottom.” The location provided a perfect setting for highly productive agriculture, an expanding population, and water transportation links for a flourishing trade network that stretched well west of the Mississippi River, north to the Great Lakes, south to the Gulf Coast, and east to the Appalachians. With a population around 1,000 in 1050 that grew rapidly to as many as 20,000 by 1350 CE, Cahokia was by far the largest city north of Mesoamerica until Philadelphia reached this level in the 1780s. Cahokia’s Monks Mound, the largest by far of mound-building structures, rivaled the largest structures built by the Mayans in Mesoamerica.

Colonialism in New France, 1673-1783

The story of colonialism in American history is also far more complex than the popular narrative of oppressive British imperial rule and the growing inevitability of colonial revolt. Missing from the narrative is the tragic fate of the American Indians under British colonial rule. Moreover, other colonial powers claimed territory: Spain in what is now the American Southwest, the Dutch Republic in New York and the Hudson Valley; and Russia along the coast of present-day Alaska. Directly relevant to understanding the American Revolution, however, is the story of colonialism in New France, a territory that covered a good portion of the present-day Midwest.

Looking at the American Revolution through the lens of New France yields important insights because British and French colonial policies differed in the lands each claimed. France's primary purpose was not settlement and the acquisition of land, but resource extraction—pursuing the fur trade around the Great Lakes region to satisfy the insatiable demand for beaver hats in Europe. French officials organized the fur trade in Montreal; the French Voyageurs carried furs out and manufactured goods in by canoe via the Great Lakes and the St. Lawrence River, while Indians provided expertise as trappers and local agents. Success in the fur trade required cooperation across Indian and French cultural lines. In this “middle ground,” French and Indians regularly intermarried within extensive kinship systems in which French, Indians, and *Metis* (mixed blood) all played major roles (White, 1991).

The British also pursued the fur trade in North America, although in the French era the trade flowed overwhelmingly in and out of Hudson Bay, well north of British America. In British America, the main non-religious motivation for colonization was not resource extraction, but permanent settlement. Settlement implied appropriating and developing the land according to the principles of English private property law. Conflict with the Indians was inevitable because their cultural practice was to develop a symbiotic relationship in using the land they inhabited, not owning it and treating it as a commodity (Cronon, 2003).

Had the French not been defeated in the Seven Year's War (1754-1763) in Europe (Britain and Prussia against France and Austria) and the French and Indian War in America (mainly France and the Indians against Britain), the very different patterns of European/Indian interactions in British America and New France might have persisted. In the wake of its defeat, however, France gave up its claims to all North American territory east of the Mississippi. This gave Britain free reign to tighten its hold on its American colonies and use them to help recoup the military costs incurred during the mid-eighteenth century wars. As a result, a full-scale revolt of the colonists in America became more likely (Skaggs and Nelson, 2001).

Forging the American Empire in the Great West, 1783-1861

Frederick Jackson Turner was the earliest and most prominent supporter of the view that what later became the Midwest fundamentally shaped American history in the 19th century. Born and raised in Wisconsin and Professor of History at the University of Wisconsin, Turner presented his thesis at the annual meeting of the American Historical Association in Chicago in 1893 in a paper entitled "The Significance of the Frontier in American History" (Turner, 1920):

"This perennial rebirth, this fluidity of American life, this expansion westward with its new opportunities, its continuous touch with the simplicity of primitive society, furnish the forces dominating American character. The true point of view in the history of this nation is not the Atlantic Coast, it is the Great West."

The Land Ordinance of 1785 and the Northwest Ordinance of 1787 laid out the fundamental policies that governed the Great West's settlement. The Ordinance of 1785 called for surveying the land into one square mile sections and selling it in subsections. The Ordinance of 1787 created the Northwest Territory, including the Great Lakes and all the land above the Ohio River east of the Mississippi River. It spelled out how new states would be formed and how the territory was to be governed until then. In addition, it laid out the natural rights of its citizens, prohibited slavery and involuntary servitude, and stated that the lands inhabited by the American Indians "shall never be taken from them without their consent."

Taken together, the two Ordinances, the Declaration of Independence (1776), and the U.S. Constitution (1787) provided the legal framework for fostering the growth of commercial capitalism and bourgeois culture throughout the western lands above the Ohio River (Cayton and Onuf, 1990). The transportation revolution of the early nineteenth century—first canals and then railroads—provided the technological impetus by encouraging urban settlements beyond the existing sites on the Great Lakes and navigable rivers. For most of the pre-Civil War era, though, river cities prevailed. Locked in competition and fueled by the "booster" mentality of bourgeois elites throughout the Great West, Cincinnati on the Ohio River remained the largest city, Saint Louis on the Mississippi River was just behind, with Chicago on Lake Michigan a distant third (Teaford, 1993).

Migrants from the upper Atlantic coast and immigrants mainly from the British Isles and German-speaking Europe fueled the westward expansion. God-fearing, Protestant, individualistic, self-improving male elites, especially from New England, fashioned the emerging bourgeois culture. They later saw their history as "one of rapid and inexorable progress: the arrival of hearty pioneers, the conquest of noble savages, the taming of the wilderness, the transformation of the landscape from forest to farms, the

growth of civilization in churches, schooling, and cities" (Cayton and Gray, 2001, p. 11).

Turner's view in 1893 that the Great West and not the Atlantic Coast held the key to understanding the first century of American history rings true. Yet it is incomplete because he wrote long before the emergence of "history from below" in the 1970s, which takes account of American Indians, slaves, white southerners, and women, all of whom now belong to the American national narrative (Bender, 2002). This body of revisionist work, too, demonstrates the Midwest's centrality in American history.

The Northwest Territory that captured the imagination of white settlers became the initial battleground for the bloody conquest of native peoples by the U.S. Government. The promise in the 1787 ordinance that the land occupied by the Indians would not be taken without their consent was an empty one. The purpose of the 1785 ordinance was to specify the mode of disposing of the western lands by dividing them into one square mile parcels that could be subdivided, bought, and sold under the laws of private property. By doing so, it openly challenged prevailing notions of land tenure on the French and Indian middle ground.

Not surprisingly, the Indian tribes put up fierce resistance as white settlers began moving into the future states of Ohio, Indiana, and Illinois (Skaggs and Nelson, 2001). A broad alliance of tribes soundly defeated U.S. forces in 1790 and humiliated them in 1791 in one of the worst defeats ever suffered by the U.S. military against native peoples. The U.S. military turned the tide in 1794 with a series of victories that pushed the Indians ever closer to the Mississippi River. The de facto ceding of land in post-war treaties became formalized with the passing of the Indian Removal Act of 1830 that was vigorously supported by President Andrew Jackson. Two years later, U.S. troops effectively removed any Indian threat to the lands above the Ohio River and east of the Mississippi River by ending the Blackhawk War with the massacre of hundreds of unarmed Sauk and the removal of remaining survivors west across the Mississippi.

Although the Northwest Ordinance of 1787 banned slavery and indentured servitude in the Northwest Territory and the constitutions of the individual states eventually ratified the ban, forced labor persisted in the Old Northwest until the end of the Civil War. Many white southerners who had migrated from the Upland South into the Old Northwest bitterly opposed the ban, especially in Illinois where the resistance was particularly violent and the ratification vote was quite close (Simeone, 2000). Some southern migrants were able to institute indentured servitude contracts with African Americans as a way of sidestepping the state level bans on slavery once they were passed. Even in the Upper Mississippi states of Minnesota and Wisconsin, slavery persisted as federal officials, military officers, and vacationing southerners routinely brought slaves with them (Lehman,

2011). Missouri was not part of the Northwest Territory and entered the union in 1821 as a slave state according to the Missouri Compromise.

Women, too, began to step beyond their traditional roles in the domestic sphere to spearhead social movements promoting such causes as temperance and the abolition of slavery. Harriet Beecher Stowe, for example, moved with her parents from Connecticut to Cincinnati and eventually wrote her famous anti-slavery novel, *Uncle Tom's Cabin; or, Life Among the Lowly*, after visiting a plantation across the Ohio River in Kentucky.

American Capitalism and Social Reform in the Great West after 1865

By the 1820s, industrialization in New England (textiles) and the Mid-Atlantic region (diversified light manufacturing) was underway. Protected from competition by high transportation costs and fueled by highly productive agriculture in the Great West, some cities especially Cincinnati and Saint Louis, began industrializing by the 1840s (Meyer, 2003).

After the Civil War, industrialization in the Great West accelerated. Consistent with their respective resource endowments, the eastern regions of the Great West tended to specialize in heavy industry—iron, steel, chemicals—and light manufacturing, while the western regions of the Great West specialized in food processing (Page and Walker, 1991). Chicago became a gigantic rail hub that linked the two industrial regions together and a major producer of both types of goods in its own right (Cronon, 1991). Minneapolis, the self-proclaimed “flour milling capital of the world,” anchored agro-industrialization in the west, while Cleveland, the largest city in the heart of steel country, anchored heavy industry in the east.

As the “Second Industrial Revolution” unfolded in the Great West, its typically small-scale, family-owned capitalist enterprises gave way to large-scale enterprises that adopted the corporate legal form. The increased scale and scope of these firms, and the complexity of their operations led to a “managerial revolution” with layers of top and middle management increasingly standing between the owners (shareholders) of firms, and the skilled and unskilled workers on the production lines and shop floors (Chandler, 1977). Also, many nimble, small scale specialty firms in the Midwest also introduced new technologies and played crucial roles in bolstering American economic power, for example, in the furniture and machine tool industries. (Scranton, 1997).

The growth of corporate capitalism in industry, and waves of immigration significantly altered social class, ethnic, and gender relations after the Civil War (Cayton and Gray, 2001). Early on in the Great West, capitalists and high-level managers tended to be overwhelmingly white, Protestant, and

descended from English colonists. Workers and lower level managers tended to be white, Catholic, and descended from Irish, Scottish, and German immigrants and from those who migrated from the Upland South. Successive waves of new European immigrants from northern, southern, and eastern Europe swelled the ranks of the industrial working class. Women, too, entered the labor force in large numbers to fill low-paying, white-collar clerical, sales, and office jobs in large-scale manufacturing and retail firms.

The social and political reactions to these trends in late 19th century capitalism were strong on many fronts, especially in the Great West (Nye, 1959). The reactions coalesced into the Progressive Movement that enabled what is now the Midwest to lead the nation "in defining a new relationship between civic identity and state responsibility" (Cayton and Gray, 2001, p. 19). In the 1870s and 1880s, farmers fostered the Granger Movement and protested the fall in agricultural prices, rising farm foreclosures, and high interest rates. The trade union movement challenged large industrial firms on low wages, the deskilling of jobs, and poor working conditions. Eugene Debs, a labor leader born in Indiana, led the violent Pullman Strike of 1894 outside of Chicago; later founded the Socialist Party of America, which was unusually strong in the Midwest; and ran four times as its candidate for President of the United States, (Teaford, 1994).

Others in the Great West joined the political fray on several fronts. In Kansas, Carrie Nation became the best known and most radical activist in the temperance movement while Frances Willard led its national organization, the Woman's Christian Temperance Union, from its national headquarters in suburban Chicago. Jane Addams led the settlement house movement for women with the creation of Hull House in Chicago in 1889. Willard and Addams were also active in the movement to give women the right to vote, which was especially strong in the more democratic Great West than in the east. Intellectuals, many of whom had spent considerable time in Europe studying the social reform movement there, played a central role as advocates of social reform in municipal and state government (Rodgers, 1998).

The Meteoric Rise of the Midwest, 1890-1915

Not long after the Superintendent of the U.S. Census Office officially announced "the closing of the frontier" in 1890 and no later than the entry of the United States into World War I in 1916, the territory of the Great West was often referred to as the Midwest or Middle West in the popular press. Surprisingly, the Middle West had appeared in print as a regional designation already in the 1830s. At that time, it was a north-south geographical construct referring to the states of Tennessee and Kentucky that

lay in the “middle” of the Great West between Ohio and Indiana in the old Northwest Territory and Alabama and Mississippi in the plantation South. (Shortridge, 1989).

With the westward movement of population, the cultural, social, political, and economic differences between the industrializing, capitalist North and the agricultural slave South hardened. The 1830s notion of a Middle West between these two very distinct regions fell away. By the 1890s the term Middle West had surfaced again in the popular press as a north-south construct. It referred then to the central plains states of Kansas and Nebraska, which lay below the Dakotas and above the Oklahoma Territory, as the home of rural values—self-reliance and independence; pragmatism and industriousness; idealism and humility (Shortridge, 1989).

By the early twentieth century, steady migration into the Great West that now stretched beyond the Rocky Mountains to the Pacific Ocean, had left behind people with much in common. They shared similar values rooted largely in common European origins. They cultivated prosperous small family farms, and promoted thriving industry in small towns and large cities on land taken from the American Indians. They had limited experience with slave labor and fought the Civil War against the slaveholding South. They were well connected by an expansive railroad network centered on Chicago, which, by 1900, was by far the region’s largest city with a population of almost 1.7 million. It was arguably the most dynamic city in America as the site of the 1893 Columbian Exposition (World’s Fair) and the main locus of innovation in modern architecture and the use of public space (Teaford, 1991). Not surprisingly many viewed Chicago as the unofficial capital of the western lands in the “middle” of America, the Middle West, excluding, of course, the South. As a geographic term, the Middle West was now an east-west rather than a north-south construct (Shortridge, 1989).

How are we to understand this rather sudden rise of the Midwest? Almost 50 years ago, Leo Marx (1964) wrote about the ongoing psychic tension between Americans’ self-image as a people who live in a garden of purity, yet embrace high productivity, wealth, and industrial power. For the Midwest, the turn of the last century was a unique moment in the history of this psychic tension. Embodying at once the Jeffersonian ideal of an agrarian America and the Hamiltonian vision of an industrializing America, the Midwest seemed to stand on the middle ground between the heavily urbanized and industrial East and the relatively empty “Wild West” and clearly separate from the American South as a distinct geographic and cultural space. The Midwest soon reached the pinnacle of its importance in the United States as the harmonious embodiment of the pastoral ideal—“a haven between the corruption of urban civilization, and the dangerous, untamed wilderness” (Shortridge, 1989, pp. 27).

The Midwest under Pressure: Image and Reality, 1915-1940

As suddenly as it had risen to prominence after 1900, the image of the Midwest as the preeminent region in the United States began to erode during World War I and the decade of the 1920s. Despite its flagging image, the Midwest played a key role in American history throughout the interwar period, especially in the 1930s, when it served as a main theater for the Great Depression and the New Deal.

The image of the Midwest began to tarnish in the popular mind for several reasons. During World War I, isolationist sentiment prevailed because of the region's insular location well off the coasts and its large immigrant populations from Germany, the main Axis power, and Sweden, a neutral country (Billington, 1945). The end of the hostilities brought a precipitous drop in agricultural prices and farm incomes, and a rash of farm closures. In 1920 Sinclair Lewis published *Main Street*, a biting commentary on life in the small town Midwest (Shortridge, 1989). Having been raised in Sauk Centre, Minnesota, Lewis used the fictional small town of Gopher Prairie to parody the value placed on conformity, the sense of moral superiority, and the lack of enterprise for anything other than making money among those who grew up and lived in small Midwestern towns. The book was an instant success, especially among readers who saw it as a vehicle for reclaiming the east coast's primacy in the hierarchy of American regions. Ignoring Chicago and the other major cities of the industrial Midwest, they took great pleasure in seeing the Midwest as a rural backwater that one must leave to find culture and modernity.

In popular accounts of the 1930s, New York's "Wall Street" typically takes center stage as the prime actor in the story of the Great Depression. In many respects, though, "Main Street," that is, the Midwestern heartland of America, was on center stage. Vast stretches of the Midwest west of the Mississippi, suffered under the severe drought conditions that John Steinbeck memorialized in his novel *The Grapes of Wrath*. As the Dust Bowl deepened and commodity prices fell, farm incomes in the Midwest plummeted. The Midwest bore the brunt of the Great Depression because of the nature and sheer size of its industrial and agricultural sectors.

Like the Great Depression itself, President Roosevelt's New Deal policy response, was, in many respects, decidedly Midwestern in its origins and character. A staggering number of legislative initiatives were introduced in the period 1933-1938: programs of agricultural support, public works projects and other programs for the unemployed, banking and financial market regulations, protection for workers and labor unions, and America's first-ever national-level social welfare and insurance program. Most of these initiatives had deep roots in the largely unrealized agendas of the Progressive Era in the late 19th and early 20th centuries that were pro-

moted by Midwestern reformers and intellectuals (Rodgers, 1998). In addition, many members of Roosevelt's "brain trust" were raised, educated, and/or active professionally in the Midwest when the Great Depression began (http://en.wikipedia.org/wiki/Brain_Trust).

The Midwest, 1940-2000: Caretaker of America's Pastoral Values and Bellwether of its Future

After World War II, the Midwest lost much of its vitality and identity in face of formidable economic, social, and cultural challenges. Yet the region still retained its role as the caretaker of America's pastoral values and may well be serving as the bellwether of America's future as it confronts globalization.

In part, economic forces were responsible for the loss of vitality. During much of the post-World War II period, the Midwest gave way to the "New" South, Western Europe, Japan, and some regions in the Third World as the new drivers of the American economy (Markusen, 1987). Industry languished and declined throughout the "Rust Belt" (Teaford, 1991; High, 2003). The agricultural sector, too, shrank in size and changed in character as the prototypical small Midwestern family farm gave way to larger corporate enterprises (Nelson, 1995). These major changes cut deeply into the traditional image of the Midwest as the breadbasket and industrial heartland of the United States.

The "Great Migration" of African Americans from the South to the North, especially after 1940, significantly challenged the white, European foundations of Midwestern identity (Cayton and Gray, 1991). Pushed out by racism and pulled in by jobs in the urban centers of the industrial heartland, African Americans found their new lives in the Midwest to be a mixed blessing (Berry, 2007). They faced significant racial and class barriers to upward mobility in the form of segregated housing and schools, and persistent discrimination in labor markets. In the wake of the riots in Chicago (1966) and Detroit (1967), the unfulfilled promise of new lives in the Midwest coupled with the New South's economic vibrancy led to the reverse migration of many African-Americans. Also in the 1970s, a new wave of international immigrants further challenged the foundations of Midwestern identity (Radzilowski, 2007). The initial wave came from Vietnam and other Southeast Asian countries, then from the Middle East and the countries of the former Soviet bloc. More recently, war, famine, and other disasters in sub-Saharan Africa have fueled significant immigration from Nigeria, Ethiopia, and especially Somalia to Midwestern cities, and even small towns and rural areas.

Perhaps the most important and least understood challenge to Midwest-

ern vitality and identity is the role of mass consumer culture. More than any other region, the Midwest has spawned the institutions of mass consumer culture in America and exported them to the rest of the world. It is very likely that the distribution of income and wealth was much more equal in the Midwest than in the East or the South, which would have provided fertile ground for mass production techniques and the institutions of mass consumer culture. Well before World War I, mass production developed in the beer brewing capitals of Milwaukee and St. Louis. The two largest mail order firms in the United States were located in Chicago and served consumers in small towns and rural areas. Mass retailing subsequently developed with the founding of large department stores in Chicago, Minneapolis, Detroit and other large cities.

By the 1920s, major advertising firms were conducting sophisticated marketing surveys on consumer buying habits in the small-town Midwest. Chain stores were competing aggressively against family-owned grocery stores, and discount "five and dime" variety stores were proliferating. After World War II, the first enclosed suburban shopping mall was built in the Midwest and others soon followed. A number of the largest international fast food chains (McDonald's and Dairy Queen) and major "big box" chains (Wal-Mart, Target, and K-Mart), had their start in the Midwest. Combined with the relative decline of agriculture and industry in the Midwest, these institutions of mass consumer culture over the long run seem to have sucked the life out of the rural areas, the small towns, and the small cities that lay at the heart of the Midwest's role as the embodiment of the pastoral ideal in America.

Yet in the first decade of the 21st century, there are indications that the Midwest is reviving. Hitching biotechnology to agriculture may put that sector on firmer footing and an upward trajectory (Longworth, 2008). Although major cities like Milwaukee, Saint Louis, Cleveland have lost traction in the last few decades, Minneapolis-St. Paul, Columbus, Indianapolis, Madison, and Ann Arbor are prospering as homes to major public research universities and the externalities they create. Some medium-size cities like Grand Rapids, Michigan are staking their economic future on medical infrastructure and technology, education, and a vibrant arts community. Many small towns are recovering through aggressive efforts at selling their Midwestern past through tourism.

This revival, still in an early stage, means that the Midwest may well be a bellwether for America's future. Having served as the preeminent region in America over a century ago, it lapsed into relative decline during the last half of the 20th century as other regions caught up. Midwesterners, both long-term and newly arrived residents, are marshaling their considerable strengths in carving out a largely non-industrial future of unknown shape. Globalization presents both major challenges, and vast opportunities for

imagining and fashioning the Midwest into a 21st century version of the pastoral ideal. Perhaps that agenda can anchor and serve as a model for the entire United States in helping it adapt and prosper as it heads into relative decline in face of the current global restructuring of economic and political power.

Note

- ¹ I wish to thank Tracey Deutsch for her valuable comments on my essay.

Works Cited

- Bender, Thomas (2002), *Rethinking American History in a Global Age*, Berkeley: University of California Press.
- Berry, Chad (2007), "Twentieth Century Southern Migration," [In] Richard Sisson, Christian Zacher, and Andrew Cayton, (Eds.), *The American Midwest, An Interpretive Encyclopedia*, (p. 242-245), Bloomington: Indiana University Press.
- Billington, Ray Allen (1945), "The Origins of Middle Western Isolationism," *Political Science Quarterly*, 60(1), 45-64.
- Cayton, Andrew R. L. and Susan E. Gray (2001), *The Midwest and the Nation*, Bloomington: Indiana University Press.
- Cayton, Andrew R. L. and Peter S. Onuf (1990), *The American Midwest: Rethinking the History of an American Nation*, Bloomington: Indiana University Press.
- Cronon, William (2003), *Changes in the Land: Indians, Colonists, and the Ecology of New England*, New York: Hill and Wang.
- Cronon, William (1991), *Nature's Metropolis: Chicago and the Great West*, New York: W. W. Norton.
- High, Stephen C. (2003), *Industrial Sunset: The Making of North America's Rust Belt, 1969-1984*, Toronto: University of Toronto Press.
- Lehman, Christopher P. (2011), *Slavery in the Upper Mississippi Valley, 1787-1865*, Jefferson: MacFarland & Company, Inc.
- Longworth, Richard C. (2008), *Caught in the Middle: America's Heartland in the Age of Globalism*, New York: Bloomsbury.
- Markusen, Ann R. (1987), *Regions: The Economics and Politics of Territory*, Towata: Rowman & Littlefield.
- Marx, Leo (1964), *The Machine in the Garden: Technology and the Pastoral Ideal in America*, London: Oxford University Press.
- Meyer, David R. (2003), *The Roots of American Industrialization*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Nelson, Daniel (1995), *Farm and Factory: Workers in the Midwest 1880-1990*, Bloomington: Indiana University Press.
- Nye, Russel B. (1959), *Midwestern Progressive Politics*, New York: Harper Torchbooks.
- Page, Brian and Richard Walker (1991), "From Settlement to Fordism: The Agro-Industrial Revolution in the American Midwest," *Economic Geography*, 67 (4), 281-315.
- Pauketat, Timothy R. (2009), *Cahokia: Ancient America's Great City on the Mississippi*, New York: Viking Penguin.
- Radzilowski, John, (2007), "Late Twentieth Century Immigration," [In] Richard Sisson, Christian Zacher, and Andrew Cayton, (Eds.), *The American Midwest, An Interpretive Encyclopedia*, (p. 248-251), Bloomington: Indiana University Press.

- Rodgers, Daniel T. (1998), *Atlantic Crossings: Social Politics in a Progressive Age*, Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Scranton, Philip (1997), *Endless Novelty: Specialty Production in American Industrialization, 1865-1925*, Princeton: Princeton University Press.
- Shortridge, James R. (1989), *The Middle West: Its Meaning in American Culture*, Lawrence: University of Kansas Press.
- Simeone, James, (2000), *Democracy and Slavery in Frontier Illinois: The Bottomland Republic*, DeKalb: Northern Illinois University Press.
- Skaggs, David Curtis and Larry L. Nelson, (Eds.) (2001), *The Sixty Years War for the Great Lakes, 1754-1814*, East Lansing: University of Michigan Press.
- Sleeper-Smith, Susan (2001), *Indian Women and French Men: Rethinking Cultural Encounter in the Western Great Lakes*, Amherst: University of Massachusetts Press.
- Stuart, David E. (2000), *Anasazi America*, Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Teaford, Jon C. (1993), *Cities of the Heartland: The Rise and Fall of the Industrial Midwest*, Bloomington: Indiana University Press.
- Turner, Frederick Jackson (1920), *The Frontier in American History*, New York: Dover Publications.
- White, Richard (1991), *The Middle Ground: Indians, Empires, and Republics in the Great Lakes Region, 1650-1815*, New York: Cambridge University Press.

Wirtschaftspublizistik und Wirtschaftspolitik

Felix Butschek

Der Wirtschaftspublizistik kommt im Rahmen der Ökonomie eines Landes eine ähnliche Funktion zu, wie der Presse für die Demokratie. Das betrifft zunächst die Information der Öffentlichkeit, aber vor allem die Reflexion der wirtschaftspolitischen Aktivitäten. Besonders letztere Aufgabe übersteigt zumeist die Möglichkeiten der Tagespresse, welche sich notwendiger Weise den tagespolitischen Ereignissen zuwenden muss; die grundsätzliche, und längerfristige Problematik wird daher von den periodischen Publikationen wahrgenommen. Auch hier war England als Pionier der Industriellen Revolution vorangegangen, da schon 1843 der „Economist“ erschienen war.

Der Österreichische Volkswirt

Österreich folgte 1908 mit der Gründung der Wochenzeitschrift „Der Österreichische Volkswirt“ durch Walter Federn welcher bis 1934 als Herausgeber fungierte. Zwischen 1914 und 1935 wurde er in dieser Position von Gustav Stolper unterstützt. Die Zeitschrift, über deren Entwicklung Günther Chaloupek eine umfassende Studie erarbeitet hat,¹ erwies sich als außerordentlich erfolgreich, da sie nicht nur innerhalb der Monarchie häufig, sondern darüber hinaus auch im benachbarten Ausland gelesen wurde. Das angestrebte hohe fachliche Niveau stellte nicht nur die Qualifikation der Herausgeber sicher, sondern auch die Mitarbeit vieler Größen der österreichischen Nationalökonomie, wie etwa Joseph Schumpeter, Gottfried Haberler, Friedrich A. Hayek, Fritz Machlup und Oskar Morgenstern. Damit wurde die Zeitschrift zu einer allseits respektierten wirtschaftspolitischen Publikation.

Die Linie des Blattes könnte man mit dem etwas unscharfen Begriff „linksliberal“ bezeichnen. Das bedeutete, dass die Marktwirtschaft als Basis der Erörterungen betrachtet wurde, jedoch eingeschränkt nicht nur durch sozialpolitische Erfordernisse, sondern auch grundsätzlich durch Eingriffe wirtschaftspolitischer Art. Die Herausgeber legten daher auch eine gewisse Sympathie für die Sozialdemokratie an den Tag, lehnten

jedoch den Marxismus ebenso ab, wie die Interventionsscheu der Österreichischen Schule.²

Der Österreichische Volkswirt erfreute sich hohen Ansehens in den Kreisen der Wirtschaft wurde aber auch von der Regierung respektiert, obwohl er häufig die staatliche Wirtschaftspolitik kritisierte – nicht immer zu Recht. Als Beispiel mag die Ablehnung der Stabilisierungspolitik durch die Regierung Seipel gelten. Die Herausgeber lehnten die „Genfer Sanierung“ nicht nur deshalb ab, weil sie gravierende Einschnitte in die Souveränität des Landes mit sich brachte und, nach Meinung des Blattes, aus eigener Kraft hätte ebenso erreicht werden können, sondern vor allem darum, weil die Stabilisierung misslingen würde. Zur allgemeinen Überraschung war das aber schon 1924 der Fall, und die österreichische Wirtschaft erlebte bis 1929 einen einigermaßen befriedigenden Aufschwung. Freilich stieg Arbeitslosigkeit deutlich an.³

Was die Frage der „Lebensfähigkeit“ Österreichs nach dem 1. Weltkrieg anbelangt, bewegte sich der Österreichische Volkswirt durchaus im Rahmen des mainstreams. Stolper sah in seinem Buch „Deutsch-Österreich als Sozial- und Wirtschaftsproblem“ (1921) die Lösung dieses Problems im „Anschluss“ an Deutschland. Eine Gegenposition vertraten nur Schumpeter, Hertz und die Autoren einer Studie des Völkerbundes.⁴ Hertz hatte schon während des Krieges auf die industrielle Kapazität des heutigen Bundesgebietes hingewiesen⁵, ein Faktum, welches in dieser Debatte gern übersehen wurde, in welcher häufig nur vom „Wasserkopf“ Wien die Rede war.

Auf die Argumente dieser Autoren ging Federn allerdings in der Weise ein, dass er nicht die industrielle Kapazität Österreichs in Frage stellte, aber meinte, die strukturelle Anpassung an die neuen Gegebenheiten, insbesondere auch im Hinblick auf die Abschließungstendenzen der Nachfolgestaaten, werde in absehbarer Zeit nicht möglich sein.⁶

In mancher Hinsicht charakteristisch für die Einstellung des Österreichischen Volkswirts erwies sich sein Vorgehen in der Debatte über eine präkeynesianische Studie. 1932 hatten Dr. Otto Deutsch (ein Wirtschaftsredakteur der „Neuen Freien Presse“) sowie Ing. Alexander Verte's (ein Beamter?) ein Buch mit dem Titel „Aufbau nicht Abbau“ publiziert, welches die Arbeitslosigkeit in Österreich vollständig beseitigen wollte. Dieses Ziel sollte durch ein umfangreiches Programm von Investitionen in die Infrastruktur erreicht werden. Die Finanzierung dieses Projekts wäre durch eine Anleihe von 400 bis 500 Millionen Schilling sicherzustellen gewesen, später hätten sich zusätzliche Mittel aus der ersparten Arbeitslosenunterstützung ergeben sollen. Das Interessante dieser Studie liegt aber nicht nur in ihrem makroökonomischen Ansatz, sondern auch darin, dass die Autoren einen veritablen Multiplikator entwickelten⁷.

Die Arbeit wurde von Woytinski, einem deutschen Präkeynesianer und

Mitverfasser des WTB Plans der deutschen Gewerkschaften, wärmstens im Anhang des Buches begrüßt. Nur die Wirkungen des Multiplikators scheinen ihm zu optimistisch, weil die Autoren gewisse Abflüsse der Ausgaben nicht berücksichtigt hätten. Ebenso erachtet er die Annahmen über die eingesparten Arbeitslosenunterstützungen als zu optimistisch. Der Österreichische Volkswirt ließ dem Buch eine kurze abschätzige Rezension von Federn zu Teil werden, vor allem deshalb, weil den ins Auge gefassten Investitionen die Profitabilität und damit die Finanzierungsmöglichkeit über Anleihen fehle (Nr. 3, Oktober 1932). Jedoch sah sich die Redaktion schon im November dieses Jahres (Nr.6) veranlasst, die Diskussion darüber zu eröffnen, weil „... erstaunlicher Weise selbst in Kreisen des öffentlichen Lebens, die man sonst ernst zu nehmen gewohnt ist, die Stimmen von Wirtschaftsführern nicht verstummen, die sich für den Plan einsetzen“. Das änderte freilich nichts an der negativen Haltung der Zeitschrift, welche durch Polanyi und Haberler vorgetragen wurde. Die Ablehnung erfolgte teilweise systemimmanent, weil der Ausgabenmultiplikator als viel zu optimistisch betrachtet wurde, andererseits damit, dass eine solche Vorgangsweise zu Inflation führen müsse. Die Redaktion räumte den Autoren zwar die Möglichkeit zur Stellungnahme ein, doch änderte sich dadurch nichts an ihrer ablehnenden Haltung.⁸

Diese Diskussion demonstriert zunächst das hohe Niveau der wirtschaftspolitischen Erörterungen im Österreich der dreißiger Jahre, aber auch die Position des Österreichischen Volkswirts, welcher zwar den Markt durchaus auch kritisch sah, jedoch den neuen makroökonomischen Ansätzen nichts abgewinnen konnte. Dennoch war er bereit, den Vertretern dieser Gedanken bei sich Gelegenheit zur Diskussion einzuräumen.

Mit der Okkupation durch das nationalsozialistische Deutschland wurde der Österreichische Volkswirt eingestellt. Er erlebte nach 1945 eine Neuauflage, vermochte sich aber unter den geänderten Bedingungen nicht mehr durchzusetzen und wurde schließlich 1998 eingestellt.

Horst Knapp und die Finanznachrichten

Der Darstellung über die 1. Republik kann man entnehmen, dass die Bedeutung einer wirtschaftspolitischen Publikation in hohem Maße von der Qualifikation des Herausgebers abhängt. Das traf gleichermaßen für die Periode nach 1945 zu. Sie war publizistisch geprägt durch Horst Knapp. Dieser wurde 1925 in Wien geboren, arbeitete zunächst als Redakteur für United Press International und später als freier Journalist. Während dieser Zeit verfasste er unter dem Pseudonym Herbert Breit wöchentlich einen Wirtschaftskommentar in der liberal-sozialistischen Zeitschrift „Heute“. Darin demonstrierte er schon alle die Vorzüge, welche

ihn später auszeichneten. Dazu zählten nicht nur sein eindrucksvolles – theoretisch fundiertes – Fachwissen, sondern – in einer ideologisch noch recht verhärteten Landschaft – das Bemühen um objektive Darstellung. Als das Wochenblatt nach vehementen Attacken des linken Flügels der SPÖ, insbesondere des Nationalratsabgeordneten Czernetz, des Leiters der sozialistischen Bildungszentrale, eingestellt wurde, übernahm er die Herausgeberschaft der Wochenschrift für Wirtschaftspolitik „Finanznachrichten“. Diese bis dahin einem kleinen Leserkreis vorbehaltene Publikation, die sich vor allem Bilanzanalysen widmete, erhielt einen völlig neuen Charakter. Zwar wurde auch weiterhin Bilanzanalysen publiziert, doch der Schwerpunkt lag nunmehr bei der Diskussion aktueller wirtschaftspolitischer Fragen.

Die Bedeutung Horst Knapps ergab sich jedoch auch aus dem zeitgenössischen wirtschaftspolitischen Umfeld. Einerseits wurde er dadurch beeinflusst, andererseits trug er seinerseits dazu bei, dieses zu formen. Darin vollzog nämlich ein grundlegender Wandel. Nach 1945 existierten in Österreich kaum geschulte Nationalökonominnen. Die Hochschule für Welt-handel (heute Wirtschaftsuniversität) war stärker betriebswirtschaftlich orientiert und auf der Universität wurde Nationalökonomie nur rudimentär im dritten Studienabschnitt der Juristen geboten. Die Experten der Banken richteten ihre Aufmerksamkeit vor allem auf den Geld- und Kapitalmarkt, was eher den Erfordernissen der 1. Republik entsprach, nicht aber jenen der Nachkriegsperiode. Die genannten Märkte traten nunmehr gegenüber jenen der Produktion und des Arbeitsmarktes in den Hintergrund – umso mehr, als sie zunächst überhaupt keine Rolle spielten und auch strikt reguliert blieben. Es begann die Periode des „Produktionskapitalismus“ (Hans Seidel).

Dazu kam, dass sich die wirtschaftspolitischen Strukturen nunmehr insofern fundamental geändert hatten, als darin die Sozialpartner eine immer gewichtigere Rolle einnahmen⁹. Und schließlich hatte sich auch ein Wechsel des nationalökonomischen Paradigmas vollzogen: die Neoklassik – sowie die Österreichische Schule – waren vom Keynesianismus abgelöst worden.

Die Ökonomen, welche in der Lage waren, zeitgemäße wirtschaftspolitische Ansätze zu formulieren beschränkten sich daher vorerst auf einen sehr kleinen Kreis. Sie rekrutierten sich aus Mitgliedern des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, der Arbeiterkammer, des ÖGB, der damaligen Handelskammer, der Nationalbank, – einigen – Universitätsprofessoren sowie Horst Knapp. Der wirtschaftspolitische Referent der Wiener Handelskammer und Korrespondent der Neuen Zürcher Zeitung, Max Mitic, organisierte ein wöchentliches Treffen dieser Ökonomen Runde in einem Kaffeehaus – was deren Umfang charakterisiert – worin die aktuellen wirtschaftspolitischen Fragen diskutiert wurden. Universi-

tätsprofessor Theodor Pütz versuchte, diesen Kreis im Rahmen eines Privatissimums auch in die Universität Wien einzubinden. Er hatte die Bedeutung der Sozialpartner für die österreichische Wirtschaftspolitik bereits erkannt, was seinen Niederschlag auch in einer umfangreichen Publikation fand: Th. Pütz (Hg.), *Verbände und Wirtschaftspolitik in Österreich*, Berlin, 1966).

Dieser Ökonomenkreis gewann immer mehr an Einfluss und bildete schließlich die Basis der Mitarbeiter im Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen. Also jenem Diskussionsforum in welchem die Vertreter der Sozialpartner, aber auch der Bundesregierung, sich bemühten, für wirtschaftliche Probleme gemeinsame Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Obwohl sich die nicht parteipolitisch gebundene ökonomische Analyse auch mehr und mehr in den wissenschaftlichen Publikationen der Interessenvertretungen (*Arbeit und Wirtschaft*, *Wirtschaftspolitische Blätter*) durchzusetzen begann, boten die Finanznachrichten die Möglichkeit, auch kürzere und aktuelle Arbeiten zu veröffentlichen.

Horst Knapp beschränkte sich jedoch nicht nur auf die Herausgabe der Finanznachrichten, sein publizistischer Ehrgeiz ging dahin, die öffentliche Debatte sachlich zu fundieren. Er verfasste daher eine große Zahl von Broschüren, welche auf einfache, aber ökonomisch korrekte Weise, einem breiteren Kreis von Interessierten, die Wirtschaftsprobleme des Landes verständlich machen sollten.

Schließlich beschränkte sich Horst Knapp nicht nur darauf, die Wirtschaftspolitik zu kommentieren oder durch Beratung zu unterstützen, sondern er versuchte, direkt in ihre Gestaltung einzugreifen. Er tat das zunächst durch entsprechende Kommentare in den Finanznachrichten, welche aber dazu führten, dass er von Politikern eingeladen wurde, seine Überlegungen mündlich vorzutragen.

Die ökonomische Problematik lag Ende sechziger Jahre im Entstehen der „Stagflation“, also einem schwachen Wirtschaftswachstum mit steigender Inflation; verursacht nicht zuletzt dadurch, dass die Lohnsteigerungen weit über den Produktivitätszuwachs hinausgegangen waren. Knapps Vorschlag ging dahin, dass Sozialpartner und Regierung zusammentreten sollten, um gemeinsam eine den Problemen entsprechende Wirtschaftspolitik zu konzipieren. Das bedeutete den Lohnanstieg zu begrenzen, umgekehrt sollte die Inflationsbekämpfung nicht durch eine klassische Restriktionspolitik erfolgen, sondern durch eine solche der Expansion. Tatsächlich gingen die Lohnsteigerungen 1967 deutlich zurück, und Geld sowie Fiskalpolitik blieben eher expansiv – freilich vor dem Hintergrund des „Goldenen Zeitalters“ in Westeuropa. Sicherlich wurde damit jene Tradition gestärkt, die in Österreich praktisch bis in die Gegenwart nachwirkt und damals dazu beitrug, dass 1968 der „längste Aufschwung der österreichischen Wirtschaftsgeschichte“ einsetzte, welcher bis 1974 vorhielt.

Bundeskanzler Klaus verabsäumte es nicht, Horst Knapp schriftlich für seine Bemühungen zu danken.¹⁰

Dessen plötzlicher Tod 1996 beendete diese Periode eines Wirtschaftsjournalismus höchsten Niveaus in Österreich nach 1945. Ein gewisser Ausgleich kam allerdings dadurch zu Stande, dass sich im Laufe der Jahre die Qualität der Redakteure in den Tageszeitung wesentlich verbessert hat und sich diese immer häufiger auch längerfristigen und grundsätzlichen Fragen zuwenden. Und das gilt nicht nur für die Blätter, welche in Österreich erscheinen, sondern auch jene ausländischen, welche intensiv über die österreichische Wirtschaft berichten.

Anmerkungen

- ¹ Chaloupek, 2011.
- ² Chaloupek, 2011, S. 75.
- ³ Chaloupek, S. 78.
- ⁴ Layton, Rist, 1925.
- ⁵ Hertz, 1917.
- ⁶ Chaloupek, 2011, S. 82.
- ⁷ Butschek, 1997, S. 108.
- ⁸ Butschek, 1993, S. 177.
- ⁹ Butschek, 2011, S. 311.
- ¹⁰ Knapp, 1996, S. 11.

Literatur

- Butschek, F., Präkeynesianismus in Österreich, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Nr. 2/1993.
- Butschek, F., *Österreichische Wirtschaftsgeschichte. Von der Antike bis zur Gegenwart*, Wien – Köln – Weimar, 2011.
- Chaloupek, G., From Stabilization to Depression; Comments in the *Österreichische Volkswirt* on Economic Policy in Austria Between 1923 and 1929, in Backhaus J. G. (ed.), *The Beginning of Scholarly Economic Journalism. The Austrian Economist and The German Economist*, 2011.
- Deutsch, O., Verte's, A., *Aufbau nicht Abbau*, Wien, 1932.
- Hertz, F., *Die Produktionsgrundlagen der österreichischen Industrie vor und nach dem Kriege*, Wien, 1917.
- Knapp, H., Big Bargain in Kausel, A. (Hg.), Horst Knapp. „Big Bargain“ und andere Beiträge aus vier Jahrzehnten, Wien, 1996.
- Layton, W. T., Rist, Ch., *The Economic Situation of Austria*, Report Presented to the League of Nations, Geneva, 1925.
- Stolper, G., *Deutsch-Österreich als Sozial- und Wirtschaftsproblem*, München, 1921.

Aufstieg und Niedergang der Stuckys – ein mitteleuropäischer Beispielfall

Robert Schediwy

Zu den bedeutendsten Industriedenkmalen Venedigs zählt, im westlichen Abschnitt der Giudecca-Insel gelegen, ein nicht zu übersehendes monumentales Backsteingebäude, die so genannte Stuckymühle. Sie ist heute, nach jahrzehntelanger Leerstellung, als Hotel revitalisiert. Das Molino Stucky Hilton trägt aber immer noch den Namen seines Erbauers Giovanni Stucky (1843-1910), und das nicht zu Unrecht. Stucky ist allerdings ein für Italien ungewöhnlicher Name. Die am Wiener Beispiel getätigte Feststellung Günther Chaloupeks von der zumeist ausländischen Herkunft der Fabriken gründenden Handwerker¹ bewahrheitet sich auch im Falle der im 19. Jahrhundert lange zu Österreich gehörigen Lagunenstadt. Die Stuckys waren eine italienischer Unternehmerdynastie Schweizer Herkunft, und ihr Aufstieg war ebenso dramatisch wie ihr Niedergang.

Zuerst war da allerdings Friedrich Oexle aus Augsburg. Der Bayer war nach der Eröffnung des Freihafens nach Venedig zugezogen und verkörperte den Typus des wagemutigen Entrepreneurs. Im Juli 1840 gelang es Oexle, gegen 49 Mitbewerber Kloster und Kirche von San Girolamo für sein Projekt einer Dampfmühle zu erwerben – nicht zuletzt dank der Unterstützung durch den Wiener Bankier Salomon Rothschild. Weniger als ein Jahr später war die Mühle fertig, im gleichen Jahr als auch in Wien die erste Dampfmühle errichtet wurde.² Verarbeitet wurde hauptsächlich ausländisches Getreide, aus der Gegend des Schwarzen Meeres. Die Oexlesche Dampfmühle galt als die modernste der italienischen Halbinsel. Allerdings dürfte Oexles Wagemut seiner Kapitalkraft vorausgeeilt sein: 1847 ging er in Konkurs und das Unternehmen wurde von drei venezianischen Geschäftsleuten übernommen. Samuele della Vida, Abramo Errera und Giuseppe Maria Reali. Der kompetente Techniker Oexle verblieb allerdings als Direktor.³ Als solcher hatte er einen gebürtigen Schweizer namens Hans Stucky als geschätzten Mitarbeiter, der ihm bis zu Oexles Tod die Treue hielt.

Hans Stucky (1813-1887) war der Spross einer Bauern- und Büchsenmacherfamilie, stammte aus Münsingen im Kanton Bern und machte sich 1829 zu Fuß auf, sein Glück in der weiten Welt zu versuchen. Er fand Anstellungen in Getreidemühlen, bildete sich technisch weiter – Schwei-

zer, wie Jakob Sulzberger aus Frauenfeld waren damals führend in der Industrialisierung der Müllerei. Seit 1837 lebte Hans Stucky permanent in Italien, heiratete dort eine Domenica Forte und war ab 1841 in Venedig als Mitarbeiter Oexles und dann ab 1865 in Mogliano, im Veneto, ansässig.

Als der Jahrzehnte währende postnapoleonische Friede unter der revolutionären Eruption des „Völkerfrühlings“ von 1848 aufbrach, hatten es die tüchtigen binneneuropäischen Auswanderer nicht leicht. Venedig, das der 1797 verlorenen Freiheit nachtrauerte, erhob sich – und dank ihrer strategisch günstigen Lage konnten sich die Revolutionäre unter der fähigen Führung Daniele Manins (1804-1867) bis weit ins Jahr 1849 halten. Das Personal der Dampfmühle von San Girolamo war weitgehend deutschsprachig, das führte zu Misstrauen in der revolutionären Bevölkerung – aber die Mühle blieb während der gesamten, bis Anfang August 1849 währenden Belagerung durch Radetzkys Truppen in Gang – obwohl sie vom Festland her gut sichtbar war und zahlreiche Artillerietreffer davontrug.

Während Hans Stucky diese Bewährungsprobe miterlebte, befand sich sein 1843 geborener Sohn während des nächsten Krieges, jenes von 1859, der Österreich die Lombardei kostete, im Ausland.

Auch Giovanni Stucky machte sich mit 16 Jahren auf die Wanderschaft, allerdings vermutlich auf etwa komfortablere Art als sein Vater. Mit 13 Jahren hatte er die Schule verlassen und zunächst bei der englischen Brückenbaufirma Neville in seiner Heimatstadt Venedig gearbeitet. Giovanni Stucky ging zuerst nach Wien, dann nach Ungarn. Dort arbeitete er in der Firma des dort zum Großindustriellen aufgestiegenen Schweizer Protestanten Abraham Ganz, einem Bekannten seines Vaters.

Auch Ganz war übrigens zwischen die Mühlsteine der 48er-Revolution geraten: Er hatte Kanonen für die ungarischen Aufständischen gegossen. Am 28. Oktober 1849, vier Tage nach seiner Hochzeit, und gerade beim Einsteigen in den Wagen zur ersten Ausfahrt mit seiner jungen Frau, bekam Ganz deshalb eine Vorladung zum Kriegsgericht. Bei Franz Maria Feldhaus⁴ kann man nachlesen: „In den damaligen strengen Verhältnissen wurde Jeder auf das schärfste bestraft, der die Honvéds, das heißt, die ungarische Landwehr, in irgend einer Weise unterstützte und gar mancher kehrte von den im „Neugebäude“ abgehaltenen Kriegsgericht nicht mehr zurück. G. konnte jedoch seine Aussagen, die dahin lauteten, von den Honvéds zum Kanonengießen gezwungen worden zu sein, mit dem durch den damaligen Honvédcommandanten Major Lukács eigenhändig unterfertigten „Befehle“ dokumentieren und wurde nach allerdings mehrmaligem Verhöre freigesprochen“.

Der Aufschwung der Ganz'schen Firma dauerte an, und ihr technischer Direktor, der gebürtige Augsburger András Mechwart war daran nicht unbeteiligt. Er erfand ein ungarisches Vermahlungssystem und führte in der Mühlenindustrie Hartschalenguss-Walzen für Getreide-Walzstühle

ein. Ab 1865 betrieb Giovanni Stucky in Mogliano eine eigene gepachtete Mühle, die er nach ungarischen Vorbildern modernisierte. Der erfolgreiche Jungunternehmer heiratete 1867 Antonietta von Kupferschein, mit der er drei Töchter und einen Sohn hatte. 1867-1880 expandierte Giovanni Stuckys Unternehmen zunächst im Veneto, importierte russisches Getreide und reexportierte Mehl und Teigwaren

Das 19. Jahrhundert war eine Zeit dramatischer Umbrüche in der Vermahlung des Getreides: Traditionelle Wasser- und Windmühlen sowie durch Tierkraft angetriebene Mühlen existierten aber noch eine gute Weile Seite an Seite mit modernen industriellen Dampfmühlen.⁵ So stieg bis 1870 die Zahl der Budapester Dampfmühlen auf 14 mit etwa 3000 Arbeitern. Trotz der gesteigerten Produktionsfähigkeit dieser Großbetriebe fiel auf die kleineren Triebwerke doch immerhin noch ein ansehnlicher Teil der gesamten Mehlproduktion im Budapester Handelskammerbezirk. Hier waren im 1870 4608 Mühlen verzeichnet, von denen 1870 durch Wasser, 545 durch Wind und 2093 durch Tierkraft in Bewegung gesetzt wurden. In diesen Kleinmühlen waren 5646 Personen tätig, es waren also vielfach Ein-Mann-Betriebe. (Die Mehlproduktion pro beschäftigter Person betrug in diesen kleinen Triebwerken ein Siebentel der industriellen Dampfmühlen.) „Die Dampfkraft setzte sich gegenüber dem traditionellen Gewerbe nur langsam durch.“⁶

Ab 1880 machte sich Giovanni Stucky erneut in Venedig ansässig und ließ 1883 auf dem Gelände des ehemaligen Nonnenklosters SS. Biago e Cataldo auf der Giudecca eine Dampfmühle mit Walzenstühlen errichten, zuerst als einfaches, würfelförmiges Ziegelgebäude. 1894-1895 ließ er sie vom Hannoveraner Architekten (Ernst Wullekopf (1858-1927) zu einer industriellen Großmühle ausbauen. Es gab seitens der städtischen Planungsbehörden zwar zunächst massive Bedenken gegen den allzu „unvenezianischen“ Charakter des historisierenden Gebäudekomplexes im Stil der Backsteingotik. Letztlich setzte sich der Unternehmer aber durch, auch durch ungeschminkte Drohungen mit dem Verlust von Arbeitsplätzen. Im Endeffekt wurde der Bau in der Art verwirklicht, wie ihn Wullekopf und Stucky konzipiert hatten. In der Großmühle und der später angeschlossenen Teigwarenfabrik arbeiteten bis zu 1500 Menschen.

Um die Jahrhundertwende galt Giovanni Stucky nach dem Steueraufkommen als reichster Mann Venedigs. Er war mit seinen 1 m 92 und seinem blonden Vollbart eine imposante Erscheinung, als Mäzen und Wohltäter beliebt, Förderer der Biennale – ein Mann auf dem Höhepunkt. 1908 hatte Giovanni Stucky den Palazzo Grassi erworben und zum Familiensitz umgebaut – ein österreich-patriotisches Deckengemälde, das Baron Simon von Sina, einer der Vorbesitzer, darin anbringen hatte lassen, wurde dabei eliminiert, Strom, Lift, Zentralheizung eingeführt.

Am 1. Jänner 1909 zog die Familie Stucky ihr neues, prunkvolles Domizil

ein. Aber der Glanz fand ein baldiges Ende. Am 21. Mai 1910 wurde Giovanni Stucky nämlich in der Halle des Bahnhofs von Venedig von einem wahrscheinlich Geistesgestörten, dem 35jährigen Giovanni Bruniera, mit einem Rasiermesser ermordet. Bruniera, der zeitweilig in Stuckys Unternehmen gearbeitet hatte, hatte bereits wegen Drohungen gegen die Familie Stucky 18 Monate im Gefängnis verbracht. Zur Rechtfertigung seiner Bluttat gab er unter anderem an, vom argentinischen Präsidenten oder von König Umberto den Auftrag erhalten zu haben. Das Gericht sah ihn aber als für seine Tat voll verantwortlich an und Bruniera verblieb bis zu seinem Tod im Gefängnis.

Das Begräbnis des beliebten Industriellen wurde unter größtem Pomp und unter Teilnahme breiter Bevölkerungskreise begangen. Der Patriarch von Venedig, Kardinal Cavallari zelebrierte die Totenmesse des längst schon zum Katholizismus Konvertierten.⁷ Regierungschef Luzzatti bekräftigte, Italien habe „einen großen Mann verloren“.⁸

Giancarlo Stucky (1881-1941) der Sohn von Giovanni Stucky übernahm nach dem tragischen Ende seines Vaters 1910 die Leitung des industriellen Familienunternehmens. Schon der Vater hatte seinen Besitz diversifiziert und großen landwirtschaftlichen Besitz um Portogruaro erworben und melioriert. Giovanni, ein in Zürich ausgebildeter Ingenieur, ging in der Folge auch andere Industrie- und Finanzbeteiligungen ein, gründete etwa 1917 die Società Anonima Pila Pilla zur Produktion von Batterien und das Textilunternehmen Fortuny (in Kooperation mit dem gleichnamigen Maler und Modeschöpfer Mariano Fortuny), beschäftigte sich aber auch mit kulturellen Projekten, war Kunstsammler und im Leitungsausschuss der venezianischen Oper tätig.

Giancarlo war höchst arbeitsam, freilich fehlte ihm die Fortune, und vielleicht auch ein wenig der Realitätssinn. Er beschäftigte sich gerne mit technischen Spielereien, obskuren Erfindungen, Flugzeugen, baute mit eigener Hand Elektroboote und entwarf sogar ein utopisches Projekt eines unterirdischen oder besser subaquatischen Venedig. Als kommunikativ und gesellig galt er nicht, nahm aber an kulturellen Dingen regen Anteil. Dabei war er ausgebildeter Ingenieur, hatte die Konstruktion von Silos bei Luther in Braunschweig gelernt und in Oerlikon bei Brown Boveri praktiziert.

Die Weltwirtschaftskrise bedeutete für Giancarlo Stuckys Unternehmensgruppe eine ernsthafte Bedrohung. Auch scheint sein Verhältnis zu führenden Repräsentanten der Wirtschaftspolitik des Faschismus, etwa dem langjährigen Freund Giuseppe Volpi etwas komplex – Volpi gelang es letztlich, Stuckys Mühle unter seine Kontrolle zu bringen und den Freund, wie einst Oexle, auf die Position eines bloß angestellten Direktors zurückzudrängen. Auch gab es Probleme mit Stuckys Staatsbürgerschaft: Giancarlo Stucky hatte 1914 die italienische beantragt und wollte 1915 sich

sogar als Freiwilliger zur italienischen Armee melden.⁹ Aber er war immer noch Schweizer Staatsbürger, und während zweier Kriegsjahre hatte die auf der Stuckmühle wehende neutrale Schweizer Flagge für das Unternehmen einen gewissen Schutz bedeutet.¹⁰ Giancarlo legte die Schweizer Nationalität 1923, nach Zuerkennung der italienischen, zurück. Letztere wurde ihm aber wieder rückgängig gemacht – und staatliche Vergütungen für Kriegsschäden an Gewerbebetrieben waren italienischen Staatsbürgern vorbehalten. Die Bemühungen von Stuckys Rechtsanwalt Sarfatti, immerhin Verwandter einer lange Zeit einflussreichen Geliebten Mussolinis, in dieser Sache eine persönliche Aussprache mit dem „Duce“ zu erlangen, scheiterten schon „Im Vorzimmer“, nämlich bei dem Bürochef Mussolinis, Guido Beer.

Um die Mitte der 1930er-Jahre mussten die Kunstsammlung der Stuckys, darunter viele Guardis und der vom Vater erworbene Familiensitz des Palazzo Grassi verkauft werden, Vittorio Cini, auch ein langjähriger Freund Stuckys konnte sie günstig erwerben. Ob Stuckys Tod 1941 natürliche Ursachen hatte oder ob der ruinierte Großunternehmer Selbstmord beging, wird in der einschlägigen Literatur nicht eindeutig beantwortet. Der ärztliche Totenschein spezifiziert die Zugehörigkeit Stuckys zur „arischen Rasse“, aber nicht die Todesursache. Lavinia Cavalletti meint, die Selbstmordthese unter Hinweis auf Stuckys tiefe (katholische) Religiosität, „kategorisch zurückweisen“ zu können, aber die Cavalletti ist eine direkte Nachkommin Giovanni Stuckys, und das ist ihrem an sich wohl dokumentierten Buch über die Dynastie Stucky auch anzumerken.

In jedem Fall illustriert die Geschichte der Familie Stucky, wie schnell zuweilen selbst sehr große Vermögen wieder verloren gehen können und wie rasch die „Internationale der Techniker und Unternehmer“ im aufkommenden Geist des Nationalismus nationale Assimilierung suchen musste oder zwischen den Mühlsteinen der unterschiedlichen Loyalitäten zerrieben wurde. Die Eliten jüdischer Herkunft (dazu gehörten, wie schon einst Daniele Manin, auch die Sarfattis und Guido Beer) waren im bürokratisch verordneten Rassenwahn der 1930er-Jahre ja überhaupt chancenlos. Aber auch das Schicksal Giancarlo Stuckys ist lehrreich. Die Stuckys waren aus Protestanten Katholiken geworden, aus Schweizern patriotische Italiener – aber vielleicht um einen Hauch zu spät.

Von Kar Marx ist das ein wenig seltsame Wort überliefert: „Die sozialen Verhältnisse sind eng verknüpft mit den Produktivkräften. Mit der Erwerbung neuer Produktivkräfte verändern die Menschen ihre Produktionsweise, und mit der Veränderung der Produktionsweise, der Art, ihren Lebensunterhalt zu gewinnen, verändern sie alle ihre gesellschaftlichen Verhältnisse. Die Handmühle ergibt eine Gesellschaft mit Feudalherren, die Dampfmühle eine Gesellschaft mit industriellen Kapitalisten.“¹¹ Dass Marx hier die Handmühle und nicht die protoindustrielle Wassermühle als

Beispiel nimmt, ist wohl auf seine philosophische Büchergelehrsamkeit zurückzuführen die hier an Kants Analogie von Handmühle und Despotismus anknüpft.¹² Marx hat aber wohl auch insofern geirrt, als er die Dominanz des Politischen über die Macht einzelner Kapitalisten – noch dazu, wenn sie „Fremde“, Zugewanderte“ waren unterschätzte.

Die Stuckys waren eine Familie in der man nach einem strengen Wochenplan die Konversationssprache wechselte: Deutsch, Französisch, Italienisch und später auch Englisch wurden so geübt, daneben musste natürlich auch der venezianische Dialekt beherrscht werden. Es half nichts, die Stuckys wurden am Ende doch wieder, was sie nie sein wollten: Außenseiter.

Und sie wurden zerrieben von den Mühlsteinen der Geschichte. Geblieben sind nur die „steinernen Zeugen“: Die Stucky-Mühle, seit 1955 stillgelegt, seit 1988 unter Denkmalschutz, seit 2007 Hotel, und die Villa Stucky in Mogliano, heute ebenfalls gastronomisch genutzt.

Anmerkungen

¹ Günther Chaloupek, Peter Eigner, Michael Wagner, Wien: Wirtschaftsgeschichte, Teil 1, Industrie, Wien 1991, S. 258.

² Günther Chaloupek, a.a.O. S. 355. Es handelte sich in Wien um die k.k. priv. Dampfmühlen-Actiengesellschaft, die bis 1872 Bestand hatte.

³ Lavinia Cavalletti: La Dinastia Stucky, 1841-1941. Storia del molino di Venezia e della famiglia, da Manin a Mussolini, Venedig 2011, S. 23.

⁴ Franz Maria Feldhaus: Ganz, Abraham. In: Allgemeine Deutsche Biographie (ADB). Band 49, Leipzig 1904, S. 676f.

⁵ Ein Beispiel: Nach den Aussagen eines Anonymus Die Mühlenindustrie in Ungarn im „Polytechnischen Journal“ von 1878, Band 227/Miszelle 3 (S. 503-504), Digitalisierung http://dingler.culture.hu-berlin.de/article/pj227/mi227mi05_.

⁶ Chaloupek, ebenda S. 355.

⁷ Cavalletti, a.a.O. S. 135.

⁸ Ebenda S. 137.

⁹ Cavalletti, ebenda S. 183.

¹⁰ Ebenda S. 208.

¹¹ Karl Marx, Das Elend der Philosophie, 4, S. 130.

¹² „So wird ein monarchischer Staat durch einen beseelten Körper, wenn er nach inneren Volksgesetzen, durch eine bloße Maschine aber (wie etwa eine Handmühle), wenn er durch einen einzelnen absoluten Willen beherrscht wird, in beiden Fällen aber nur symbolisch vorgestellt. Denn, zwischen einem despotischen Staate und einer Handmühle ist zwar keine Ähnlichkeit, wohl aber zwischen den Regeln, über beide und ihre Kausalität zu reflektieren.“ Immanuel Kant: Kritik der Urteilskraft, § 59.

Günther Karl Chaloupek

Geboren am 5. Juni 1947 in Zwentendorf an der Donau, Niederösterreich
Verheiratet mit Gertrude Chaloupek geb. Kotzmanek, drei Kinder

Bildungsweg

Bundes-Gymnasium Krems an der Donau, Niederösterreich

Matura 1965

Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Wien 1965 bis 1969

Dr. iuris (Universität Wien) 1969

Sommerhochschule der Universität Wien (Juli/August 1969)

Studium der Volkswirtschaftslehren der Universität Wien 1969/70

Fulbright-Stipendium für Studium in den USA:

Kansas University, Lawrence, Kansas, USA 1970/71

M.A. (economics) 1971

Berufliche Laufbahn

1971/72 Österreichisches Institut für Raumplanung, Wien

seit 1972 Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Abteilung Wirtschaftswissenschaft

1976 (bis 1992) Geschäftsführer des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen der Paritätischen Kommission

1986-2011 Leiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft (seit 1999 Wirtschaftswissenschaft und Statistik)

2011 Bereichsleiter Wirtschaft der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Redaktionelle Leitung der Zeitschrift „Wirtschaft und Gesellschaft“ (Verlag Nexis-Lexis) seit 1986

Positionen und Funktionen in öffentlichen Institutionen

Vizepräsident des Staatsschuldenausschusses seit 1986

Mitglied des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen der Paritätischen Kommission seit 1993

Mitglied des Beirates der Österreichischen Wertpapieraufsicht 1997-2001

Beisitzer beim Kartellgericht 1986-1993

Teilnahme an beratenden Gremien internationaler Organisationen

OECD Working Party on Short Term Economic Perspectives (STEP) 1974-1985

UNO/ECE Senior Economic Advisors 1978-1986

Lehrtätigkeit

Sozialakademie der Bundesarbeitskammer 1974-1977

Lehrbeauftragter an der Universität Wien, Fakultät für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften 1991-1993

Günther Chaloupek in „Wirtschaft und Gesellschaft“

	Nummer	Seite
Das städtische Bodenproblem und die Möglichkeiten der Bodenpolitik	1/1975	59
Die Verteilung der persönlichen Einkommen in Österreich I	1/1977	9
Die Verteilung der persönlichen Einkommen in Österreich II.		
Die Arbeitsverdienste	2/1978	191
Der unsanfte Abstieg einer Klasse – Die „Euthanasie des Rentiers“ in der Perspektive	S/1979	61
Über die Grenzen der Planung	2/1979	225
Ökonomische Krisentendenzen im gegenwärtigen Kapitalismus (Müller, Rödel et al.) (Rezension)	3/1979	401
Die Verteilung der persönlichen Einkommen in Österreich III. Haushalts- einkommen und soziale Stellung	1/1980	17
Geschichte und Ergebnisse der zentralen amtlichen Statistik in Österreich 1829-1979 (Rezension)	1/1981	89
Die Industrieaktiengesellschaft in Österreich 1880-1913 (Alois Mosser) (Rezension)	3/1981	370
Planung im Wachstumszyklus	2/1982	225
Längerfristige Wirtschaftspolitik im Rahmen der Sozialpartnerschaft	4/1983	503
Gesellschaftspolitische Aspekte der Planung (Irene Dyk) (Rezension)	1/1984	132
Demokratische Wirtschaftsplanung (Alfred Betschart) (Rezension)	1/1984	132
Lohnentwicklung und Einkommensverteilung bei schwachem Wirtschaftswachstum	4/1984	483
The Habsburg Monarchy as a Customs Union (John Komlos) (Rezension)	4/1984	564
State, Economy and Society in Western Europe 1815-1975. A Data Handbook in two Volumes. Volume 1: The Growth of Mass Democracies and Welfare States (Peter Flora et al.) (Rezension)	4/1984	572
Modell Schweden (Rudolf Meidner, Anna Hedborg) (Rezension)	4/1985	581
Baudenkmäler der Technik und Industrie in Österreich. Bd. 1 Wien, Niederösterreich, Burgenland (Manfred Wehdorn/Ute Georgeacopol-Winischhofer) (Rezension)	4/1985	611
Die österreichische Wirtschaft im 20. Jahrhundert (Felix Butschek) (Rezension)	1/1986	124
Die „Wiener Schule der Nationalökonomie“ politisch betrachtet (Berichte und Dokumente)	2/1986	269
Corporatism and Change – Austria, Switzerland and the Politics of Industry (Peter Katzenstein) (Rezension)	3/1986	405
Gewerbe- und Industrielandschaften vom Spätmittelalter bis ins 20. Jahrhundert (Hans Pohl [Hrsg.]) (Rezension)	4/1986	571
Niederösterreich – Porträt einer Industrielandschaft (Philipp Mauthe/Gerhard Trumler) (Rezension)	4/1986	571
Steuerreform made in USA – Vorbild für Österreich? (Berichte und Dokumente)	1/1987	123
Eduard März (1908-1987) als Ökonom und Wirtschaftspolitiker	3/1987	311
Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa (Scharpf Fritz W.) (Rezension)	4/1987	537

	Nummer	Seite
Die Österreichische Schule und der Austromarxismus	4/1987	469
Die Diskussion zur indirekten Investitionsförderung in Österreich (Berichte und Dokumente)	1/1988	153
Aspekte der Wirtschaftsreform in China	1/1989	109
Von Marx zum Markt (Brus W./Laski K.) (Rezension)	4/1990	561
Wir bejahen den Fortschritt. Die Wirtschaftspolitik des ÖGB (Kienzl Heinz) (Rezension)	4/1991	552
Gewerbeordnungsreform 1992: Zurück zu 1859! (Kommentar)	1/1992	89
Wirtschaftsgeschichte der Stadt Wien 1740-1938 (Berichte und Dokumente)	3/1992	375
Head to Head. The Coming Economic Battle Among Japan, Europe, and America (Thurow Lester) (Rezension)	1/1993	132
Der österreichische Arbeitsmarkt – von der Industrialisierung bis zur Gegenwart (Butschek Felix) (Rezension)	2/1993	220
Geschichte des ökonomischen Denkens (Pribram Karl) (Rezension)	4/1993	598
Werner Sombart, Theoretiker und Historiker des modernen Kapitalismus (Appel Michael) (Rezension)	2/1994	314
Gustav von Schmoller und die Probleme von heute (Backhaus Jürgen [Hrsg.]) (Rezension)	2/1994	314
Zur Soziogenese der politischen Ökonomie (Bürgin Alfred) (Rezension)	1/1995	203
Werner Sombart 1863-1941. Eine Biographie (Lenger Friedrich) (Rezension)	2/1995	352
Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften (Bentele Karlheinz/ Reissert Bernd/Schettkat Ronald [Hrsg.]) (Rezension)	1/1996	126
Werner Sombarts „Spätkapitalismus“ und die langfristige Wirtschaftsentwicklung	3/1996	385
Die Österreichische Schule der Nationalökonomie, Bd. 1: Von Menger bis Mises (Leube Kurt R. [Hrsg.]) (Rezension)	4/1996	593
The Philosophy of the Austrian School (Cubeddu Raimondo) (Rezension)	4/1996	593
Wolfgang Schmitz – Wirtschaftspolitische Weichenstellungen 1963-73 (Socher Karl) (Rezension)	1/1998	141
Austro-Corporatism. Past, Present, Future (Bischof Günther/Pelinka Anton [Hrsg.]) (Rezension)	1/1998	141
Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele – ein Weg (Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung) (Rezension)	3/1998	425
Führer durch die Krisenpolitik (Machlup Fritz) (Rezension)	2/1999	248
Systemtheorie für Wirtschaft und Unternehmungen (Baecker Dirk/ Hutter Michael [Hrsg.]) (Rezension)	4/2000	587
„Schneller, höher, stärker“ – oder vielleicht das Gegenteil (Kommentar)	2/2001	219
Werner Sombart (1863-1941) – Klassiker der Sozialwissenschaften (Backhaus Jürgen [Hrsg.]) (Rezension)	3/2001	393
Wirtschaft, Wissenschaft und Politik. Aufsätze zur Wirtschaftspolitik (Hayek Friedrich A./hrsg. von Vanberg Viktor) (Rezension)	4/2001	558
Wiener Stadtbildverluste seit 1945 (Klein Dieter/Kupf Martin/ Schediwy Robert) (Rezension)	2/2002	284
The Personal Distribution of Income in an International Perspective (Hauser Richard/Becker Irene [Hrsg.]) (Rezension)	2/2002	255
Kategorien und Grenzen der empirischen Verankerung der Wirtschaftsforschung (Richter Josef) (Rezension)	3/2003	465
Nationalökonomie als Kapitalismustheorie. Ausgewählte Schriften, hrsg. von Alexander Ebner und Helge Peukert (Sombart Werner) (Rezension)	2/2004	299
Werner Sombart in Russland (Zweynert Joachim/Riniker Daniel) (Rezension)	2/2004	299

	Nummer	Seite
Herausforderungen der Demokratie. Zur Integrations- und Leistungsfähigkeit politischer Institutionen (Offe Claus) (Rezension)	4/2004	606
Otto Neurath, Economic Writings. Selections 1904-1945 (Uebel Thomas E./ Cohen Robert S.) (Rezension)	2/2006	245
Machlup, Morgenstern, Haberler, Hayek und andere. Wirtschaftspublizistische Beiträge in kritischer Zeit (1931-1934) (Klausinger Hansjörg [Hrsg.] (Rezension)	1/2007	130
Ludwig von Mises als Pionier der modernen Geld- und Konjunkturtheorie (Pallas Carsten) (Rezension)	1/2007	130
Strukturveränderungen und funktionale Einkommensverteilung in Österreich Zeitzeugen und Gestalter der österreichischen Wirtschaftspolitik (Mahlich Jörg/Schediwy Robert [Hrsg.] (Rezension)	1/2008	33
Die Grenzen der Wirtschaftspolitik (Morgenstern Oskar) (Rezension)	3/2008	424
Klassiker des ökonomischen Denkens, Band 1: Von Adam Smith bis Alfred Marshall (Kurz Heinz [Hrsg.] (Rezension)	4/2008	591
Klassiker des ökonomischen Denkens, Band 2: Von Vilfredo Pareto bis Amartya Sen (Kurz Heinz [Hrsg.] (Rezension)	3/2009	467
Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie, Bd. XXIII Ökonomie und Technik (Harald Hagemann [Hrsg.] (Rezension)	2/2010	267
	3/2011	483

BÜCHER

Zu den Ursachen und Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise

Rezension von: Markus Marterbauer, *Zahlen bitte! Die Kosten der Krise tragen wir alle*, Deuticke, Wien 2011, 255 Seiten, € 17,90.

„Zahlen bitte!“ ruft der Gast in einfachen Lokalen, wenn er seine Konsumation bezahlen möchte. Der Untertitel von Marterbauers Buch: „Die Kosten der Krise tragen wir alle“ lässt jedoch zunächst vermuten, dass damit eher der Ausruf des Wirts gemeint ist, wenn der Gast sich aus dem Lokal davonstehlen will. Demgemäß beginnt auch Kapitel 1 („Wer trägt die Kosten der Krise?“) mit der Frage: „Ist es angemessen, die Steuerpflichtigen in Österreich für die *Staatsschuldenkrise* in Griechenland, Irland und Portugal zahlen zu lassen?“ (S. 9; meine Hervorhebung, G.T.) – Die Österreicher drängen sich offenbar nicht, die (fremde) Rechnung zu bezahlen; die Verursacher sollten das tun.

Verursacher wären jedoch, betont Marterbauer, nicht die Arbeitslosen in diesen Ländern, sondern „ein ineffizientes Steuererhebungssystem, aufgeblähte Bürokratie und Budgettricks in Griechenland; ein Bankensystem, das sich hemmungslos auf dem Immobilienmarkt verspekulierte und nur noch durch Staatskapital gerettet werden konnte, in Irland; fehlende Wettbewerbsfähigkeit der Industrie in Portugal; der Zusammenbruch des Immobilienbooms in Spanien.“ (S. 10) Das ist unbestreitbar richtig. „Wichtiger waren“, fährt Marterbauer fort, „andere Phänomene: Geprägt von einem Herdentrieb, setzte sich bei den Finanzmarktakteuren schlagartig die Meinung durch, die Schulden könnten nicht zurückgezahlt werden, deshalb stiegen die Kosten der Versicherung von Staatsanleihen und die Zinssätze ... Angesichts der Höhe der Staatsschuld und der schlechten wirtschaftlichen Aussichten war damit die Rückzahlungsmöglichkeit tatsächlich nicht mehr gegeben. Die Staatsschuldenkrise ist in erheblichem Ausmaß eine sich selbst erfüllende Prophezeiung der vom Herdentrieb geprägten spekulativen Finanzmärkte.“ (S. 10) – unbestreitbar eine gleichfalls wichtige Ursache, doch eher der Finanz- als der Schuldenkrise.

Kapitel 2 („Liberalisierung und Ungleichheit: Verursacher der Finanzkrise“) wendet sich der Finanzkrise zu und beschreibt in klarer, für den anvisierten breiteren Leserkreis verständlicher Form deren Ursachen: mangelndes Risikobewusstsein vor allem der US-Banken, unrealistische Ertragswünsche der Anleger und Vertrauen in die Selbstregulierung der Märkte. Marterbauer hält jedoch die zunehmende Ungleichheit der Verteilung von Einkommen und Vermögen, die weltwirtschaftlichen Ungleichgewichte und die Deregulierung der Finanzmärkte für tiefer liegende wahre Ursachen.

Als anhaltende Folgen sieht er hohe Arbeitslosigkeit, hohe Staatsverschuldung

und weiter zunehmende Ungleichheit. Als „Lehren aus der Krise“ (Kapitel 3) zieht der Autor zunächst eine schärfere Regulierung der Finanzmärkte und eine „keynesianische“ Politik der Krisenbekämpfung. Doch eine „erfolgreiche Bewältigung der Krise ... müsste bei den tieferen Ursachen ansetzen: der hohen Ungleichheit der Verteilung von Vermögen und Einkommen, den zunehmenden Ungleichgewichten in der Weltwirtschaft sowie der Dominanz der liberalisierten Finanzmärkte und Banken.“ (S. 30). Die folgenden 30 Seiten widmen sich diesen Themen im Detail; es genügt hier, die Zwischenüberschriften anzuführen: „Wohlstand weltweit gerechter verteilen“, „Produktive Exportindustrie bewahren“, „Mehr importieren“ (d. h. Leistungsbilanzüberschüsse vermeiden), „Finanzsektor verkleinern“, und „Banken, die der Realwirtschaft dienen“. Das Kapitel endet mit einem pessimistischen „Ausblick: Wirtschaft schwach, Budgetdefizit und Arbeitslosigkeit hoch“ (S. 81).

Marterbauer wendet sich in den nächsten beiden Kapiteln zwei Fragen zu, die Medien und Öffentlichkeit im Gefolge der Schuldenkrise (zu Unrecht) sehr bewegen: „Droht der Staatsbankrott“ (Kapitel 4) und „Die große Inflation kommt nicht“ (Kapitel 5). Kapitel 4 geht zunächst kurz auf die Lage in den vier Krisenländern ein, konzentriert sich aber dann auf die „Auswege aus der Schuldenkrise“ (S. 89): Förderung des Wachstums in diesen Ländern mit Hilfe der EU, Senkung des Niveaus der langfristigen Zinsen sowie Abbau der Arbeitslosigkeit als mit Schuldenreduktion gleichrangiges Ziel. Der Autor kritisiert die „Mangelnde Gestaltungsfähigkeit der EU“ (S. 95) und betont, dass es „Keine ‚griechischen‘ Verhältnisse in Österreich“ gäbe (S. 97): In Österreich wäre die Budgetlage besser als in den meisten anderen Staaten, und die jüngst eingeführte mittelfristige Finanzplanung sei den EU-Vorstellungen über eine Schuldenbremse überlegen. Ein Staatsbankrott sei für Österreich nicht zu befürchten. Allerdings gibt es die saldenmechanische Problematik: Wenn der Staat seinen negativen Finanzierungssaldo (Budgetdefizit) reduzieren und der negative Finanzierungssaldo des Auslands (= österreichischer Leistungsbilanzüberschuss) nicht weiter zunehmen soll, müssen sich entweder die Unternehmen stärker verschulden (= größerer negativer Finanzierungssaldo) oder die Haushalte weniger sparen (= geringerer positiver Finanzierungssaldo). Alternativen gibt es nicht. Marterbauer will vor allem den letzteren Weg nutzen. Er schlägt dafür steuerliche Maßnahmen und Umschichtungen innerhalb der Transfers vor. Sie werden in späteren Kapiteln ausführlich besprochen.

Kapitel 5 argumentiert, wohl auch für Laien überzeugend – selbst wenn für diese Begriff und unterschiedliche Entwicklung von Liquidität und Geldmenge (Abb. 5.2) erklärungsbedürftig wären –, dass die große Inflation nicht kommt, und dass für die kommenden Jahre eher eine Gefahr von Deflation als von Inflation besteht. Etwas übertrieben ist allerdings die Aussage: „Deflation ist potenziell bedeutend gefährlicher als Inflation“ (S. 121). Frei nach Tante Jolesch: Gott soll einen hüten vor allem, was in eine dieser beiden Richtungen geht. Marterbauer weist auch richtigerweise darauf hin, dass eine von der Politik bewusst herbeigeführte Inflation zur Reduzierung der Staatsschulden durch Entwertung weder effektiv noch leicht instrumentierbar und daher unwahrscheinlich ist.

„Keynesianische“ Politik (für Österreich)

Damit endet der Teil des Buches, der sich mit den Ursachen und Folgen der Finanz- (und indirekt auch der Schulden-)krise beschäftigt. Die zweite Hälfte des Buchs wendet sich generellen Fragen der österreichischen Wirtschaftspolitik zu, die schon lange kontrovers diskutiert, durch die Krise allerdings verschärft wurden. Kapitel 6, „Lob der Arbeitskräfteknappheit“, geht zunächst auf die Frage ein, ob die demografische Entwicklung tatsächlich zu der erwarteten Arbeitskräfteknappheit führen würde. Marterbauer meint, dass ganz im Gegenteil gedämpftes Wachstum, Immigrations-bedingtes Bevölkerungswachstum und die in Arbeitslosigkeit, Frühpensionierungen und Frauenerwerbsquote steckenden Reserven die Arbeitslosigkeit weiter hoch halten werden. Einerseits müssten Arbeitsplätze geschaffen werden: 1 Mrd. Staatsausgaben erzeugten 18-25.000 Arbeitsplätze, und es bestehe enormer Mangel im Erziehungs-, Bildungs- und Sozialbereich. Andererseits müsste die Arbeitszeit verkürzt werden. Marterbauer verlangt eine europäische Arbeitsmarktiniziativa im Ausmaß von 30 Mrd. Euro, die vor allem bei der hohen Jugendarbeitslosigkeit ansetzen müsste.

Kapitel 7 ist ein flammendes Plädoyer für „Sozialstaat: Sicherheit und Anerkennung für die sozial Schwachen“ als Weg zu einer gerechteren Gesellschaft. Die Transfers wirkten als eingebaute Stabilisatoren, verhinderten Depressionen und stabilisierten die Erwartungen; Sozialversicherung wäre nicht bloß wirksamer, sondern auch billiger als private Absicherung. Allerdings sei der Sozialstaat durch die Alterung der Bevölkerung, die zunehmende Ungleichheit der Verteilung und die neuen Familienstrukturen in Probleme geraten. Kinderbetreuungseinrichtungen sollten die Geburtenrate steigern, der Pensionsantritt sollte hinausgeschoben, die soziale Absicherung sollte zwecks Verminderung der Ungleichheit verbessert, und im Familienbereich sollten Steuerbegünstigungen und Transfers durch soziale Dienstleistungen ersetzt werden. Eine Analyse der Staatsausgaben kommt zum Schluss, dass „[d]er Versuch, den Staatseinfluss zurückzudrängen ... ganz besonders in diesen Ausgabenbereichen [Soziales, Gesundheit und Bildung] mit schwerwiegenden negativen sozialen und wirtschaftlichen Folgen verbunden“ wäre (S. 177). Der Sozialstaat müsse daher ausgebaut werden: Betreuungskapazitäten vor allem für 2 bis 3-jährige Kinder, Umschichtung (wie schon zuvor beschrieben) von Finanz- zu Sachleistungen im Familienbereich, Ganztagschulen und Nachmittagsbetreuung, Betreuungs- und Pflegeeinrichtungen für Alte, etc. Vorbilder sollten Dänemark und Schweden sein, die für alle diese Aufgaben erheblich mehr ausgeben.

Kapitel 6 und 7 schlagen aufwändige Maßnahmen vor, und damit stellt sich die Frage nach der Finanzierung. Kapitel 8 fordert: „Vermögen stärker besteuern“. Der Wohlstand, Vermögen wie Einkommen, sei sehr ungleich verteilt, und Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise hätten die Ungleichheit noch verstärkt. Nach einer Analyse der Verteilung und der einkommensspezifischen Steuerbelastung diskutiert Marterbauer eine allgemeine Steuer auf das Vermögen der privaten Haushalte mit großzügigen Freibeträgen, eine für Kindergärten und Pflegeleistungen zweckgebundene Grundsteuer, eine Erbschaftssteuer, eine Vermögenszuwachssteuer, eine Finanztransaktionssteuer, und, um Steuervermeidung zu ver-

hindern, eine Aufhebung des Bankgeheimnisses. Ohne genauere Detaillierung vermutet er aus dem Vergleich mit Deutschland und Skandinavien, dass das „für Österreich Zusatzeinnahmen von 2 bis 5 Milliarden Euro bedeuten“ würde (S. 213).

Kapitel 9 stellt die vieldiskutierte Frage „Brauchen wir Wirtschaftswachstum?“ Marterbauer diskutiert das unter dem Schlagwort Entkoppelung: erstens Entkoppelung von Wachstum und Vollbeschäftigungsziel: Da Wirtschaftswachstum zwar für die Beschäftigung essenziell sei, aber nicht ausreiche, Vollbeschäftigung zu erzielen, seien die Nutzung des Potentials im Sozialen Dienstleistungs- und Umwelttechnologiebereich sowie eine Arbeitszeitverkürzung erforderlich. Zweitens Entkoppelung von Wachstum und Finanzierung des Staatshaushalts durch Verschiebung von Abgaben auf Arbeit zu solchen auf Vermögen. Drittens Entkoppelung von Wachstum und Lebensstandard durch aktive Verteilungspolitik. Viertens Entkoppelung von Wachstum und Ressourcenverbrauch durch Investitionen in die Effizienzverbesserung. „Wirtschaftspolitik sollte es als eine ihrer wesentlichen Aufgaben ansehen, die Qualität des Wirtschaftswachstums zu steuern, indem Anreize dafür gegeben werden, dass die richtigen Bereiche wachsen.“ (S. 231)

Das abschließende Kapitel 10 schließlich stellt die Frage „Wer die Kosten tragen sollte“; es ist eine Zusammenfassung der Forderungen. Die Frage nach der Finanzierung wird bestenfalls qualitativ, keineswegs quantitativ beantwortet. Weder wird versucht, die Kosten der in den vorhergehenden Kapiteln geforderten Maßnahmen abzuschätzen, noch die Erträge der zusätzlichen Steuern. Und so schließt das Buch „Zahlen bitte! Die Kosten der Krise tragen wir alle“ eher allgemein: „Selbst nach der Finanzkrise ist der Wohlstand in unserer Gesellschaft so hoch, dass sozialer Fortschritt für alle Menschen möglich ist. Zu diesem Zweck müssen wir uns allerdings auf die zentralen Werte der Arbeitsgesellschaft besinnen: Leistung und Solidarität. Eine merkbare Besteuerung von Vermögensbeständen und der Um- und Ausbau des Sozialstaates bilden die wichtigsten Eckpfeiler dieses offenen Projekts.“ (242) Offenbar geht es primär um *nationale* Solidarität.

Ungerechte Einkommensverteilung als Krisenursache?

In „Zahlen bitte!“ geht es somit weniger um die Frage, ob Österreich für die griechischen Staatsschulden zahlen soll; es richtet primär sich an die österreichischen Vermögensbesitzer, die für eine Verbesserung des österreichischen Sozialstaats und eine gleichmäßigere Wohlstandsverteilung zahlen sollen. Das ist eine Forderung, der der Rezensent als Teil eines breiteren wirtschafts- und sozialpolitischen Programms gar nicht fern steht.

Die im Untertitel und in den ersten fünf Kapiteln angesprochene Finanz- und mehr noch die Schuldenkrise hängen aber mit den (keineswegs unberechtigten) Umverteilungsforderungen der Folgekapitel nur sehr indirekt zusammen: „Finanzkrise und Rezession sind also ein *idealer Zeitpunkt*, um über die Lehren aus der Krise für die längerfristige wirtschaftliche und soziale Entwicklung, die Frage der Notwendigkeit des Wirtschaftswachstums, den Zusammenhang zwischen dem Anstieg des BIP und wichtigen wirtschafts- und sozialpolitischen Zielsetzungen

und über die Spielräume für die Erreichung der Ziele des Wirtschaftens nachzudenken“ (S. 217, meine Hervorhebung G. T.).

Ermöglicht wird der Sprung von der zunächst angesprochenen *globalen* Finanzkrise zu *österreichischer* Umverteilung und Sozialpolitik dadurch, dass Marterbauer die zunehmende Ungleichheit der Verteilung von Einkommen und Vermögen als die tieferliegende wahre Ursache der Krise ansieht (S. 26). Obwohl ich selbst das Überangebot Anlage-suchender Finanzmittel als eine der Ursachen der Finanzkrise ansehe (Tichy 2010a), kann ich dem Sprung von der (griechischen) *Krise* zur (österreichischen) *Verteilung* in *dieser* Form nicht folgen: Der Auslöser der Finanzkrise, das Subprime-Debakel, war so gut wie ausschließlich eine Folge der Deregulierung der Finanzmärkte, die die Eigenkapitalerfordernisse der Banken herabsetzte und den Investmentbanken den Zugang zum Kreditmarkt öffnete.

Dell’Ariccia et al. (2008) wiesen nach, dass nicht die traditionellen Wohnbaufinanzierer die Konditionen drückten, sondern die Newcomer, die Finanzinstitutionen, die als Folge der Deregulierung auf diesen Markt eindringen konnten. Sie vergaben die Kredite nach rein formalen Kriterien ohne individuelle Prüfung, und die Kunden waren keineswegs primär Angehörige der unteren Einkommensklassen, sondern vielfach Spekulanten. Sie profitierten von der merkwürdigen Regelung, dass die Hypothekarschuldner in den USA nicht persönlich haften. Sinkt der Wert des Hauses unter den aushaftenden Kreditbetrag, können sie die Schlüssel der kreditgebenden Bank senden („ringing letters“), und sind danach von jeder Haftung frei; Spekulation ist für sie somit ohne jedes Risiko (Tichy 2010a).

Auch in Irland und Spanien beruhte der Immobilienboom primär auf Spekulation, als Folge niedriger Realzinsen. Die Finanzkrise war somit die Folge falscher Regulierung und zu niedriger Zinssätze (zu lockerer Geldpolitik); die ungleiche Einkommensverteilung kam insoweit ins Spiel, als es hohe Vermögen gab, mit denen spekuliert werden konnte. Hohe Vermögen gab es aber auch schon lang vorher, ohne dass sie Finanzkrisen auslösten, und sie lassen sich, außer durch *konfiskatorische* Vermögenssteuern, auch nicht beseitigen – solche aber schlägt Marterbauer (zu Recht) nicht vor.

Höhere Besteuerung der Vermögen trägt zwar zu einer fairen Besteuerung bei, ändert aber nichts an der *Existenz* hoher Vermögen, die (zum Teil) spekulativ angelegt werden. Insoweit war die ungleiche Vermögensverteilung zwar ein Verstärker der Krise, nicht aber ihre tieferliegende *Ursache*. Wir werden daher Finanzkrisen-vermeidende Lösungen für eine Welt finden müssen, in der es weiterhin Reiche gibt, die ihr Vermögen (aus ihrer Sicht) optimal anlegen und dabei auch spekulieren, selbst wenn es stärker besteuert wird. Strikte Regulierung der Finanzmärkte ist dafür sicherlich ein Ansatz.

Die Verschiebung der Diskussion von den drängenden Problemen der Finanz- und Schuldenkrise auf allgemeine Fragen der Umverteilung erscheint wenig zweckmäßig, weil sie zwei konkretere und derzeit wichtigere Fragen verdrängt: die eine, höchst aktuelle, die Marterbauer selbst an den Anfang von Kapitel 1 stellt und im Laufe des Buchs aber beiseite schiebt: „Ist es angemessen, die Steuerpflichtigen für die Staatsschuldenkrise in Griechenland, Irland und Portugal zahlen zu lassen?“ (S. 9);¹ und die vielleicht noch wichtigere, die Marterbauer besten-

falls indirekt beantwortet: Was können wir tun, um die Wahrscheinlichkeit künftiger Krisen zu verringern, und, soweit sie dennoch auftreten, ihre finanziellen und sozialen Kosten zu mildern? Beide sollen im Folgenden kurz behandelt werden.

Sollen die Österreicher für die Krise zahlen?

Marterbauer wendet sich in Kapitel 1 gegen die in Österreich und Deutschland „grassierende“ Forderung, „die Sünder aus dem Süden“ selbst zahlen zu lassen, da sie nur so „wirtschaftlich vernünftiges Handeln lernen könnten“. Das wäre inakzeptabel und könnte wirtschaftlich und politisch gefährlich werden (S. 9). Der EU-Rettungsschirm wäre zwar kurzfristig hilfreich, „[m]ittelfristig kann jedoch nur eine wirtschaftliche Erholung, begleitet von einem merklichen Rückgang der Arbeitslosigkeit, und eine aktive Verteilungspolitik gegenüber den großen privaten Vermögensbeständen die ökonomische Basis für die Verringerung der Staatsschulden bilden.“ (S. 12) Dem ist generell zuzustimmen, doch drängen sich drei Einwände auf:

Erstens „grassiert“ die Forderung, dass man die „Sünder aus dem Süden“ sich selbst überlassen sollte, selbst in Deutschland nur unter Hardlinern. Sie können glücklicherweise nicht verhindern, dass *massive Hilfe* von der nationalen wie von der EU-Politik akzeptiert ist und auch längst gewährt wird. Selbst die Europäische Zentralbank ist über ihren Schatten gesprungen. Allerdings erfolgt die Hilfe unter *Bedingungen*, von denen manche durchaus diskussionsbedürftig wären. Das Buch geht auf dieses zentrale Thema der gegenwärtigen Diskussion – wieweit und in welcher Form Bedingungen zur Änderungen von Verhaltensweisen erforderlich sind – jedoch kaum, und wenn, dann bloß implizit ein.

Zweitens gibt Marterbauer keine direkte Antwort auf die selbst gestellte Frage, ob die Österreicher zahlen sollen: Er fordert niedrige Zinssätze und weiß, dass das eine Ausweitung des EFSF, Eurobonds oder eine direkte Verschuldung der Krisenstaaten bei der EZB voraussetzt. Er geht aber über die Tatsache hinweg, dass die österreichischen Steuerzahler in allen diesen Fällen mitzahlen, beantwortet die von ihm explizit gestellte Frage somit bestenfalls indirekt und verschleiern damit dem nicht fachkundigen Leser die *unvermeidbare* Belastung. Überdies können niedrigere Zinssätze die Probleme zwar entschärfen, aber nicht lösen. Auf die zentrale Frage, welche der Lösungen vorzuziehen wären – Ausweitung des EFSF, Eurobonds, direkte Verschuldung der Krisenstaaten bei der EZB oder gar eine Insolvenz Griechenlands –, und was für Österreich und was für Griechenland günstiger wäre, gibt Marterbauer keine Antwort, er spricht sie nicht einmal an.

Drittens finden sich in dem Buch kaum Instrumente, mit denen das mittelfristige Ziel – rascheres Wachstum – erreicht werden könnte: Explizit erwähnt Marterbauer bloß bevorzugte Vergabe von Mitteln aus den Regional- und Strukturfonds der EU, 30 Mrd. Euro zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit (S. 92) – an beiden zählt Österreich als EU-Mitglied mit – sowie niedrige langfristige Zinsen (S. 94). Wiederum im Prinzip richtig, doch tragen alle drei Maßnahmen weder zur Lösung der drängenden Finanzprobleme der *nächsten Monate* (und wie zu befürchten ist: Jahre) bei, noch reichen sie rein quantitativ zur Erreichung Schulden-reduzieren-

den Wachstums – da bedürfte es erheblich größerer Beträge, und da stellt sich wieder die (unbeantwortete) Frage wer zahlt. Es werden wohl eher die Österreicher als die Griechen sein *müssen*! Was schließlich die „aktive Verteilungspolitik gegenüber den großen privaten Vermögensbeständen“ (S. 12) betrifft, beziehen sich die Ausführungen allein auf Österreich. Kein Wort findet sich über Steuer- und Transferstruktur und Vermögensverteilung in den Krisenstaaten oder gar über institutionelle Voraussetzungen und Größenordnungen – und damit auch nichts über deren Beitrag dieser zur Überwindung der Krise. Das ist bedauerlich, da die Verteilungsproblematik vor allem in den südlichen Krisenländern wohl erheblich drängender ist als in Österreich.

Wohlwollend könnte man herauslesen, dass die Österreicher durchaus einen Beitrag leisten, in Marterbauers Terminologie also „zahlen“ sollten; schließlich spricht er von Solidarität (S. 152). Warum aber sagt er das nicht explizit, ja verschleierte die unangenehme Wahrheit sogar? Warum kommt das politisch und medial umstrittene Wort „Transferunion“ überhaupt nicht vor, obwohl die EU längst eine solche ist (wenn auch z. T. auf falschen Gebieten), und eine funktionierende Währungsunion heterogener Staaten unverzichtbar auch eine Transferunion sein muss? Und warum weicht er der Frage nach der relativen Dosierung von Finanzhilfe und Reformdruck aus, der offenbar für die Einleitung von Reformen in den Krisenstaaten unvermeidbar ist? Marterbauer wendet sich mit vollem Recht gegen die Auswirkungen des Spardrucks auf die schwächsten Teile der Bevölkerung; andererseits zeigte sich aber bisher nur zu deutlich, dass ohne den Druck der EU die Beseitigung der Mängel in der Steuererhebung, in der Verwaltung generell, aber auch das Problem der relativ zur Produktivität überhöhten Lohnforderungen nicht einmal angegangen worden wäre. Zentral wäre eine Antwort auf die Frage, wie man ausländische Regierungen, Lobbies, aber auch die Bevölkerungen zum „richtigen“ Sparen zwingen kann. Ich bin nicht so naiv, vom Autor Antworten auf diese Fragen zu erwarten – ich habe sie selbst nicht.² Aber man muss sich diesen Fragen stellen. Ein (relativ) billiges Jugendbeschäftigungs- und Konjunkturprogramm plus Vermögensbesteuerung und Sozialstaat allein kann die schweren Probleme nicht lösen, in die wir hineingeschlittert sind. Es ist unverzichtbar, gerade der breiteren Öffentlichkeit, an die sich das Buch wendet, klarzumachen, dass es bloß zwei Möglichkeiten gibt: Dass wir mit großer Wahrscheinlichkeit noch um Einiges mehr (und noch länger) zahlen müssen, als wir jetzt glauben, oder dass wir gerade die Ärmsten in den Krisenländern noch erheblich größerem Leidensdruck aussetzen als bisher.

Reichen Wachstum und Umverteilung zur Lösung?

Dem Autor geht es, vor allem in der zweiten Hälfte des Buches, zu Recht um mittel- und langfristige Lösungen, letztlich um die Frage, was wir tun können, um die Wahrscheinlichkeit künftiger Krisen zu verringern, und, soweit sie dennoch auftreten, ihre finanziellen und sozialen Kosten zu mildern. Reichen dafür rasches Wachstum und Umverteilung?

Finanzkrisen waren in der Vergangenheit gar nicht so selten,³ und die zunehmende Komplexität des Wirtschafts- und Finanzsystems erhöht die Wahrschein-

lichkeit ihres künftigen Auftretens. Währungsunionen sind für Finanzkrisen besonders anfällig, da sich die Mitglieder in einer Währung verschulden müssen, die sie selbst nicht beeinflussen können;⁴ der Ausweg einer Abwertung ist ihnen verbaut. Und besonders krisenanfällig sind Währungsunionen vom Typ der europäischen mit heterogenen Mitgliedern und ohne harmonisierte Fiskalpolitik. Da die weniger entwickelten Mitglieder der Währungsunion höhere Inflationsraten haben (zur allmählichen Angleichung ihres niedrigen Preisniveaus an das höhere der höher entwickelten Mitglieder), bedeutet der einheitliche EZB-Nominalzinssatz für sie niedrige Realzinsen. Diese und die damit verbundene Privatverschuldung waren auch der wichtigste Grund für die Spekulations- und Immobilienpreisblasen in diesen Ländern, und, gemeinsam mit der problematischen Wirtschaftspolitik, die Ursache ihrer Schuldenkrise. Weiters stellt sich in der heterogenen europäischen Währungsunion das Problem der Konkurrenzfähigkeit und der unterschiedlichen Sozialstandards; eine Angleichung zu fordern (S. 6) fällt leichter, als sie mit Konkurrenzfähigkeit kompatibel zu machen.

Es ist wichtig, der Öffentlichkeit und selbst Fachkreisen bewusst zu machen, dass Krisen immer wieder passieren und dass die europäische Währungsunion besonders krisenanfällig ist. Es bedarf daher zahlreicher und tiefgreifender Reformen, um diese Schwäche abzumildern. Einige führt Marterbauer auch an: neben den bereits erwähnten Maßnahmen Wachstum und Umverteilung, die für Krisenbekämpfung- und -vermeidung notwendig, aber keineswegs hinreichend sind, vor allem „Finanzsektor verkleinern“ (S. 68) und „Banken, die der Realwirtschaft dienen“ (S. 74). Beide Empfehlungen sind richtig und wichtig, aber nicht leicht umsetzbar; noch wichtiger wäre die Reduzierung der Komplexität des Finanzsektors, dessen Struktur und Transaktionen für niemanden, Beteiligte wie Aufsichtsbehörden, mehr durchschaubar ist. Darin steckt ein enormes Gefahrenpotenzial.⁵ Und was für den Finanzsektor gilt, gilt auch für die komplexe Verflechtung der globalisierten und auf Effizienz durchrationalisierten Wirtschaft. Kleine Störungen an irgendeiner Stelle verbreiten sich rasch und selbstverstärkend über die ganze Welt. Auch diesbezüglich wird man über eine Verringerung der Komplexität nachdenken müssen.

Das alles ist allerdings leichter zu fordern als entsprechende Instrumente zu finden und durchzusetzen. Höhere Eigenkapitalquoten, Finanztransaktionssteuer sowie Verbot bestimmter Organisationsformen und Produkte allein reichen dafür sicherlich nicht aus. Krisenbekämpfung- und -vermeidung in einer Währungsunion bedarf mehr: Als – nach meiner Ansicht – wichtigste seien angeführt: eine Fiskalunion in Form EU-weiter automatischer Stabilisatoren, eine Transferunion strukturelle Probleme betreffend, Harmonisierung der Budgetpolitik, die an den Ausgaben (statt am endogenen Budgetsaldo) ansetzt, sowie Regeln über die Insolvenz von Staaten und systemrelevanten Banken. Bei alldem stellt sich natürlich auch die Frage, wer die Kosten dieser Maßnahmen trägt. Unvermeidlich sind das die reicheren Länder, also auch Österreich – darum kommen wir nicht herum. Das aber muss Politik, Medien und Öffentlichkeit bewusst gemacht werden, und das müssen sie auch akzeptieren. Die Ablenkung auf den (unvermeidlichen) Beitrag der reicheren Personen lenkt von diesem zentralen Tatbestand ab.

Sozialstaat und Besteuerung (in Österreich)

Die Kapitel 6 bis 10 widmen sich, wie erwähnt, wichtigen wirtschafts- und sozialpolitischen Zielsetzungen und den Spielräumen für die Erreichung der Ziele des Wirtschaftens in *Österreich*. Die Krisenstaaten und deren Probleme geraten dabei weitgehend aus dem Blickfeld, „Zahlen bitte!“ erhält dadurch einen anderen Gehalt. Großteils hätten diese Kapitel vor der Finanzkrise genauso geschrieben werden können, und diese Themen werden tatsächlich auch schon lange diskutiert. Die einzelnen Reformvorschläge des Autors wurden im zweiten Abschnitt dieses Besprechungsaufsatzes beschrieben und sollen hier nicht wiederholt und auch nicht im Detail diskutiert werden. Sie bieten reiches Datenmaterial über österreichische Demografie, Verteilung, Steuerstruktur und drängen auf eine Vielzahl von Reformen. Ich habe schon darauf hingewiesen, dass ich viele davon, jedenfalls der Art nach, für richtig halte. Dennoch gibt es Einwände in vierfacher Hinsicht:

Erstens können manche der Vorschläge wenig überzeugen. So etwa die Forderung, die Jugendarbeitslosigkeit durch eine „Ausweitung der Studienplätze auf Universitäten und Fachhochschulen“ zu bekämpfen. Das „könnte dazu beitragen, die Arbeitslosigkeit unter den 20- bis 25-Jährigen von ihrem Rekordniveau in der Höhe von mehr als 30000 zu verringern (S. 175f.). Kann das bei einer spanischen oder griechischen Jugendarbeitslosigkeit von 50% wirklich helfen? Andererseits mag die Schaffung von 100-150.000 zusätzlichen Arbeitsplätze im Bereich Kinderbetreuung und Pflege nach dem Vorbild Dänemarks oder Schwedens zwar wichtig und sinnvoll sein, aber von Ausbildung wie Finanzierung bloß auf lange Sicht realisierbar. Auch wäre es hilfreich, die immer wieder verwendeten Begriffe „emanzipatorische“ und „keynesianische“ Politik zu definieren. Offenbar sind die beiden Synonyme, mit denen eine Politik des hydraulischen Keynesianismus im Sinn von Coddington (1976) gemeint ist; manchmal lässt sich aber der Eindruck nicht vermeiden, dass einfacher Fiskalismus gemeint ist.⁶ Letztlich sind das aber weniger wichtige Details.

Schwerer wiegt, dass der zweite Teil des Buchs statt eines Konzepts bloß exemplarische Beispiele anführt, Vor- und Nachteile nicht gegeneinander abwägt und wenig Rücksicht auf Realisierbarkeit nimmt. Die Kosten der Maßnahmen und die Erträge der zusätzlichen Steuern und Abgaben werden nicht einmal größenordnungsmäßig abgeschätzt. Auch setzt Marterbauer keine Prioritäten, obwohl seine Vorschläge bestenfalls schrittweise verwirklicht werden könnten. Die Argumente der Gegner der jeweiligen Maßnahmen werden nicht behandelt, auch die verwendete Literatur beschränkt sich weitgehend auf Befürworter und Eigenzitate.

Drittens stört das undifferenzierte Vertrauen in die Politik und in die Wirkung von Instrumenten. Unzweifelhaft ist Vertrauen in die Selbstregulierungskraft der Märkte, vor allem der Finanzmärkte, ungerechtfertigt, aber es gibt nicht bloß *Markt*-, sondern auch *Politik*versagen. Marterbauer bringt selbst Beispiele: „ein ineffizientes Steuererhebungssystem, aufgeblähte Bürokratie und Budgetricks in Griechenland“ (S. 9f.), das benign neglect der „leichtsinnigen privaten Verschuldung“ und der Immobilienblasen durch die Politik in Irland und Spanien (S. 87f.), oder die Jugendarbeitslosigkeit-fördernden Regulierungen in Schweden und Däne-

mark (S. 185). Der zweite Teil des Buchs ist dennoch von vollem Vertrauen in die Fähigkeit des Staats getragen, die richtigen Maßnahmen zu setzen, effiziente Arbeitsplätze in großem Umfang zu schaffen, die dafür nötige Finanzierung zu sichern und die Verteilung fair zu korrigieren. Die Gefahr von Fehlentscheidungen, des wahlbedingt kurzen Zeithorizonts, Probleme des Lobbyismus oder der möglichen Eigeninteressen der Politiker werden nicht thematisiert; dementsprechend gibt es in dem Buch auch keine Kautelen dagegen.

Schließlich leidet der Maßnahmenkatalog auch an instrumentellen Defiziten: In einer offenen Wirtschaft sind sozialpolitische und – mehr noch – steuerpolitische Alleingänge bloß in Grenzen möglich. Obwohl die Besteuerung der Vermögen in Österreich im internationalen Vergleich wie relativ zur Besteuerung der Arbeits-einkommen außerordentlich niedrig und daher reformbedürftig ist, gilt es nicht bloß den Widerstand der Lobbys zu überwinden – das ist Aufgabe der Politik –, sondern Besteuerungsformen zu finden, die in einer offenen Wirtschaft möglich und mit den Urteilen der Höchstgerichte kompatibel sind – das ist Aufgabe der Experten. Diesbezüglich bleibt das Buch hinter der laufenden Diskussion bedauerlicherweise eher zurück. Man kann nicht einfach annehmen: „Eine merkliche Erhöhung des Beitrags der Reichen zur Finanzierung des Gemeinwesens wird auch keine merkliche Steuerflucht auslösen: Die Reichen schätzen die öffentliche Infrastruktur und das Kulturangebot; ...“ (S. 202). Dass viele – nicht bloß Griechen, sondern auch Österreicher – im Inland Infrastruktur und Kultur genießen und im Ausland Vermögen halten, ist nicht bloß weithin bekannt, sondern auch einer der zentralen Inhalte der Steuerdiskussion. Es gilt Besteuerungsformen zu finden, die weniger Möglichkeiten zur Steuerflucht bieten.

Wer in dem Buch Ansätze zur *Lösung* der weltweiten Finanz- und Staatsschuldenkrise sucht, wird enttäuscht werden. Auch die Eingangsfrage: „Ist es angemessen, die Steuerpflichtigen in Österreich für die Staatsschuldenkrise in Griechenland, Irland und Portugal zahlen zu lassen?“ (S. 9) wird nicht ausreichend beantwortet. Über die Aufteilung der Kosten der Sanierung (bzw. Rettung) der süd-europäischen Krisenländer zwischen ihnen und den wohlhabenden Staaten – und damit auch Österreich – erfährt der Leser nichts. Dennoch kann der anvisierte breitere Leserkreis von dem Buch, trotz seiner Heterogenität und der nicht unbedingt neuen Ausführungen der zweiten Hälfte, profitieren. Er erfährt Relevantes über die Triebkräfte der Finanzkrise und ihre vieldiskutierten und von den Medien weit überschätzten Gefahren, vor allem Staatsbankrott und Inflation betreffend; er profitiert auch von den materialreichen Darstellungen über österreichische Demografie, über Beschäftigungsrisiken und Arbeitslosigkeit, über Entkoppelung von Wachstum und Vollbeschäftigung, von Wachstum und Finanzierung des Staatshaushalts sowie von Wachstum und Lebensstandard; weiters über Verteilung und Sozialpolitik und den diesbezüglichen Reformbedarf – allerdings: alles fast ausschließlich Österreich-bezogen. Für Antworten auf die Frage, wie man die globale Finanz- und Schuldenkrise vor allem kurz-, aber auch mittelfristig überwinden kann, und wer wann dafür wie viel zahlen muss, muss man auf andere Arbeiten zurückgreifen.

Literatur

- Coddington, A., 1976, Keynesian economics: The search for first principles, *Journal of Economic Literature* 14 (4), 1258-73.
- Dell'Ariccia, G. et al, 2008, Credit booms and lending standards: Evidence from the sub-prime mortgage market, *Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper No. 6683*.
- Kopf, C., 2011, Restoring financial stability in the Euro Area, *CEPS Policy Brief 237*. <http://ssrn.com/abstract=1797509>.
- Reinhart, C. and V. Reinhart, 2010, After the Fall, *Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole Symposium*, <http://www.kansascityfed.org/publicat/sympos/2010/2010-08-17-reinhart.pdf>.
- Tichy, G., 2010a, Bankenkrise oder falsche Anreizsysteme in der Rentiergesellschaft, in: Brünner, Christian et al. (Hg.): *Mensch – Gruppe – Gesellschaft: Von bunten Wiesen und deren GärtnerInnen. Manfred Prisching zum 60. Geburtstag*, Wien: nww, 475-487.
- Tichy, G., 2010b, Reicht Bankregulierung zur Vermeidung schwerer Finanzkrisen? in G. Kubon-Gilke et al Hg., *Jahrbuch Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik Band 10: Ökonomik in der Krise*, 65-91.
- Tichy, G., 2011, Die Schuldenkrise. Ursachen und Folgen, *Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung* 84 (12), 797-810.
[\\bak.intern\dfs\USER\immesch\WINWORD\WuG\WuG2\prisching_0475-0488.pdf](http://bak.intern\dfs\USER\immesch\WINWORD\WuG\WuG2\prisching_0475-0488.pdf).
- Tichy, G., 2012, Der missbrauchte Keynes, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 2 (2012) 184-195.

Anmerkungen

- ¹ Die Formulierung ist nicht unproblematisch weil mehrdeutig und vielleicht auch etwas suggestiv. Sind die griechischen oder die österreichischen Steuerpflichtigen gemeint, und wer Anderer als Steuerpflichtige könnte überhaupt zahlen? Auch die Vermögenssteuer zahlenden Reichen sind ja Steuerpflichtige! Unwillkürlich denkt man bei der Formulierung aber primär an den „kleinen Mann“, und das ist vom Autor wohl auch nicht ganz ungewollt.
- ² Siehe dazu allerdings Tichy (2011).
- ³ Reinhardt and Reinhardt (2010).
- ⁴ Kopf (2011).
- ⁵ Tichy (2010b).
- ⁶ Siehe dazu Tichy (2012).

Die kurze Renaissance keynesianischer Wirtschaftstheorie

Rezension von: Harald Hagemann, Hagen
Krämer (Hrsg.), Keynes 2.0 – Perspek-
tiven einer modernen keynesianischen
Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik,
Jahrbuch Ökonomie und Gesellschaft
Bd. 23, Metropolis, Marburg 2011,
434 Seiten, € 24,80.

Der vorliegende Sammelband stellt die Aufarbeitung ausgewählter Arbeitspapiere einer Tagung des „Arbeitskreises Politische Ökonomie“ und der „Keynes-Gesellschaft“ aus dem Herbst 2009 dar (S. 13). Damit werden sowohl das Hauptthema, nämlich die Bedeutung der keynesianischen Theorie in der heutigen Zeit und im Besonderen die Möglichkeiten zur Überwindung der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise, als auch die „Stimmung“ der Papiere in Bezug auf die Bedeutung der keynesianischen Theorie deutlich.

Ruft man sich in Erinnerung, dass im Herbst 2009 in den USA, aber auch von den europäischen Regierungen der verstärkte Einsatz fiskalpolitischer Maßnahmen ratifiziert worden war, wurde scheinbar ein zweiter Höhenflug der keynesianischen Theorie eingeläutet. Dass diese Hoffnung enttäuscht und der Anflug einer keynesianischen Trendwende in der europäischen Wirtschaftspolitik zugunsten einer scheinbar europaweiten Austeritätspolitik abgelöst wurde, ist freilich heute (im Jahr 2012) evident, spiegelt jedoch nicht die Hoffnungen des Jahres 2009 wider.

So schreiben die beiden Herausgeber Hagemann und Krämer schon in der Einleitung: „Die jüngste Finanz-

und Wirtschaftskrise hat damit innerhalb kürzester Zeit zu einer erstaunlichen Renaissance von Keynes, einem großen Interesse an seinem Werk und zu einer Wiederentdeckung seiner Lehren geführt“ (S. 7). Freilich sind sich die Herausgeber in der Einleitung auch des Abklingens des Interesses an Keynes vornehmlich durch die sich besorgenden Wirtschaftsdaten in den Jahren 2010 und 2011 bewusst und reflektieren damit auch die Beiträge im Sammelband.

Insgesamt ist die Grundstimmung des Sammelbandes zwar nunmehr nicht mehr aktuell, wohl aber nachvollziehbar und verdeutlicht die wirtschaftstheoretische und -politische Dynamik, die durch die globale Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008 ausgelöst wurde. Vor diesem Hintergrund sehen die Herausgeber die Bündelung der Fragen für den vorliegenden Band: Ist Keynes quasi als historisches Relikt zu verstehen, dass in speziellen Zeiten einer nachfrageseitigen Krise kurzfristig anzuwenden ist, oder aber bedingt die empirische Evidenz der herrschenden globalen Finanz- und Wirtschaftskrise, dass das derzeit herrschende Paradigma einer neoliberalen Wirtschaftspolitik zu überdenken ist?

Sollte von Letzterem ausgegangen werden, muss man sich im Anschluss fragen, welche Elemente der keynesianischen Theorie für die heutige wirtschaftliche Lage adaptiert werden müssen, schließlich stehen wir heute vor einer anderen wirtschaftlichen – im Wesentlichen institutionell/strukturell unterschiedlichen – Ausgangslage. Die vorliegenden 14 Beiträge – wobei hier nicht auf alle Beiträge eingegangen werden kann – lassen sich jedoch nicht nur, wie von den Herausgebern beschrieben – entlang diesen Fragestel-

lungen bündeln, sondern folgen insgesamt drei unterschiedlichen Stoßrichtungen:

- Bedeutung wesentlicher krisenbestimmender Elemente in der keynesianischen Theorie:

Dabei steht zweifelsohne die Verortung der Bedeutung der internationalen Finanzmärkte im Vordergrund. Jürgen Kromphardt analysiert in seinem Beitrag die Entwicklung internationaler Finanzmärkte vor diesem Hintergrund und verdeutlicht deren Position in den Zeiten von Keynes. Dabei macht er klar, dass die „General Theory of Employment, Interest and Money“ eben nicht als Krisentheorie konzipiert ist, sondern als allgemeine Theorie (S. 28).

Direkt an der Bedeutung der Finanzmärkte schließt auch der Beitrag von Eckhard Hein und Achim Truger an. Zum einen verdeutlichen die beiden Autoren die Bedeutung der steigenden Finanzialisierung der Ökonomie, die durch die Liberalisierung der internationalen Finanzmärkte in Gang gesetzt wurde. Zum anderen verweisen die beiden Autoren jedoch auch auf die Bedeutung der Einkommensverteilung und zeigen, dass dieser Aspekt in der „General Theory“ selbst zu kurz kommt, heutzutage jedoch einen wesentlichen Faktor für die herrschende Finanz- und Wirtschaftskrise darstellt.

Den historischen Bogen zwischen den ökonomischen Möglichkeiten zu Zeiten von Keynes und der heutigen wirtschaftlichen Lage spannt Harald Hagemann, indem er den Beitrag von John Maynard Keynes aus dem Jahr 1930 „Economic Possibilities for our Grandchildren“ ins Zentrum seiner Analysen stellt.

- Abgrenzung vom ökonomischen *Mainstream*:

Während Jürgen Kromphardt in seinem Beitrag um eine historische Aufarbeitung der Finanzkrise der 1930er-Jahre bemüht ist und im Zuge dessen auch die Position der neukeynesianischen Makroökonomie am Ende des Beitrags kurz reflektiert, widmet sich Peter Spahn in seinem Beitrag ganz der Kritik an der neukeynesianischen Makroökonomie. Seine Kritik baut auf der Tatsache auf, dass die konzeptionelle Entstehung von Krisen nicht ausreichend in der Theorie verankert wird (S. 54). Daher, so schließt Spahn, kann auch der nunmehr stark propagierte Ansatz der neukeynesianischen Makroökonomie, der u. a. auch von Notenbankern wie Ben Bernanke vertreten wird, nicht zu einem adäquaten Umgang mit der derzeitigen globalen Finanz- und Wirtschaftskrise führen.

Neben Peter Spahn widmen sich auch Schettkat und Sun, sowie Heinz Kurz der Abgrenzung der keynesianischen Theorie von der Mikrofundierung der neukeynesianischen Makroökonomie.

- Deutung der Wirtschaftspolitik nach der Krise in der Richtung einer keynesianischen Wirtschaftspolitik:

Während sich die oben genannten Beiträge auf einer theoretischen Ebene mit den konzeptionellen Schwächen des modernen Bildes des Neukeynesianismus auseinandersetzen, widmet sich eine weitere Argumentationslinie des Sammelbandes dem wirtschaftspolitischen Wandel durch den Ausbruch der Finanzkrise von 2008 und der Reflexion der neukeynesianischen Wirtschaftspolitik.

In diesem Zusammenhang äußert sich Oliver Landmann weitaus moderater in seiner Kritik als beispielsweise Peter Spahn, indem Landmann die Polarisierung zwischen nachfrageseitiger

und angebotsseitiger Wirtschaftspolitik überwinden möchte. Im Zentrum seiner Betrachtung steht der sog. „*two-handed approach*“ der Beschäftigungspolitik. Landmann kommt zu dem Schluss, dass Angebots- und Nachfragepolitik aufeinander abgestimmt werden, ineinander greifen müssen (S. 92-93). Damit weicht er die Annahmen von Keynes auf, dass Arbeitslosigkeit ein Problem ist, dass am Gütermarkt entsteht. Vielmehr scheint er die Konzeption der NAIRU anzuerkennen und nach geeigneten Möglichkeiten für eine effektive Umsetzung dieses neukeynesianischen Konzepts zu suchen.

Dem Element der Abgrenzung von der neuen keynesianischen Makroökonomie wird viel Raum gegeben. Gleichzeitig scheint jedoch auch eine Integration von neukeynesianischen Ansätzen möglich zu sein, folgt man dem konziliananten Beitrag von Oliver Landmann. Woran es dem Sammelband, der Beiträge in großer konzeptioneller und theoretischer Breite vereint, mangelt, ist die Formulierung einer tatsächlichen Alternative zum herrschenden Paradigma.

Der positive Tenor, wonach die keynesianische Ökonomie nicht in den 1930er-Jahren verharret ist, sondern ebenso wie der ökonomische *Mainstream* auch außerhalb der neoklassischen Synthese und der neuen keynesianischen Makroökonomie Weiterentwicklungen erfahren hat, wird durch die Vielzahl an Beiträgen, die sich um eine strikte Abgrenzung von diesen theoretischen Konzeptionen bemühen, jedoch keine wirtschaftspolitische Alternative zeigen, getrübt.

Daher erscheint es aus heutiger Sicht nur nachvollziehbar, dass die kurze Phase keynesianischer Wirtschaftspolitik des Jahres 2009 rasch wieder von einer wirtschaftspolitischen Rückkehr zum „*business as usual*“ abgelöst wurde. Das heißt nicht, dass es keine Vorschläge gibt. Auch hier zeigt dieser Band quasi symptomatisch die Vorgangsweise der heutigen keynesianischen Theorie. Wichtige wirtschaftspolitische Maßnahmen werden diskutiert, doch der Diskurs wird durch die dichte theoretische Auseinandersetzung und den Wunsch nach Abgrenzung vom herrschenden Paradigma dominiert.

Elisabeth Springler

Die Entstehung der Spieltheorie

Rezension von: Robert Leonard, *Von Neumann, Morgenstern, and the Creation of Game Theory. From Chess to Social Science, 1900-1960*, Cambridge University Press, Cambridge 2010, xii + 390 Seiten, € 78.

Es gibt unterschiedliche Ansätze zur Darstellung der Geschichte ökonomischer Theorie. So könnte man schildern, was eine Generation von Ökonomen von den früheren gelernt hatte und durch Aufdecken von Ungereimtheiten in der alten Theorie diese in eine bessere transformierte. Die Geschichte der Volkswirtschaftslehre wird als ein Lernprozess dargestellt. Die handelnden Personen, nämlich die Autoren der neuen Theorien, vollziehen die notwendige Entwicklung. In so einer Behandlung des Themas wird ein Fortschritt in der Theorie gezeigt. Der eigentliche historische Prozess wird dabei kaum behandelt.

Robert Leonard, Professor an der Université du Québec à Montreal, stellt in seinem Buch eine andere Frage: Welche Gegebenheiten und Umstände hatten dazu geführt, dass der Ungar und Jude John von Neumann und der Österreicher Oskar Morgenstern in den USA ein Buch geschrieben haben, dessen Inhalt zunächst nur wenig Einfluss auf die Entwicklung der Wirtschaftstheorie genommen hat, aber den Anstoß zur Entwicklung von seit ungefähr vierzig Jahren sehr wichtigen Instrumenten für Analysen der Wirtschaft gab?

Das Buch hat drei Teile. Im ersten Teil wird die Entwicklung von Neumanns bis zu den ersten Darstellungen

des Minimax-Theorems im Jahr 1928 geschildert, im zweiten diejenige von Morgenstern bis zu seiner Emigration in die USA. Im dritten Teil schließlich wird die Zeit der beiden in den USA dargestellt. Dieser Teil beinhaltet das Entstehen des gemeinsamen Werks zur Spieltheorie und anschließend die Teilnahme jedes der beiden an der Analyse militärischer Strategien zunächst während der Endphase des Weltkrieges und dann im beginnenden Kalten Krieg.

Es begann mit Schach, einem Spiel. Emil Lasker, der die ersten zwei Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts führende Spieler, reflektierte seine Erfahrungen aus dem Schachspiel in einem Buch, in dem explizit die Situation des Kampfes auf soziale Interaktionen und die Wirtschaft übertragen wurde. Der Mathematiker Zermelo, einer der Begründer der axiomatischen Mengenlehre, benutzte diese für eine mathematische Analyse des Schachs im Jahr 1912. Die Analyse strategischen Handelns war somit ein von den besten Mathematikern ihrer Zeit anerkannter Gegenstand dieser Wissenschaft. Immerhin war Zermelo Professor in Göttingen, eines der damaligen Zentren der Mathematik. von Neumann – Leonard weist darauf hin, dass das Genie darauf Wert legte, dass das „von“ immer angeführt und auch am Anfang eines Satzes mit kleinem „v“ geschrieben wird – studierte Mathematik in Göttingen. Er war auch Schachspieler. Die Analyse des Schachspiels war freilich nicht nur Gegenstand der Mathematik, sondern auch der Psychologie, also der Wissenschaft von menschlichem Handeln nicht nur als Ergebnis rationaler Kalküle, sondern auch von Empfindungen und spontanen Reaktionen. Auch diese Spur zur modernen Spiel-

theorie wird von Leonard kurz angeführt.

Von diesem einführenden Kapitel könnte man direkt zu den frühen spieltheoretischen Arbeiten von Neumanns kommen. Leonard will aber mehr. Es geht ihm um die Darstellung des politischen und kulturellen Umfelds dieser Entwicklung. Zunächst kommen einige Seiten über die Position der assimilierten jüdischen Bürger in Ungarn und daran anschließend über den Beitrag ungarischer Mathematiker zu dieser Disziplin im 19. und frühen 20. Jahrhundert. Weiter geht es mit einer Darstellung der Diskussionen um eine neue Fundierung der Mathematik. Göttingen war eines der Zentren dieser Erneuerung. Es ging um die Frage, ob man sich in der Mathematik damit begnügen könne, vermutete Aussagen mit den bekannten Methoden zu beweisen oder zu widerlegen – als Intuitionismus bezeichnet –, oder ob nicht eine Fundierung der Mathematik in Systemen mit wenigen Basissätzen notwendig sei – als Axiomatik geführt.

Göttingen war mit David Hilbert ein Zentrum der Axiomatik. In diesem Umfeld verfasste von Neumann neben Arbeiten zur aufkommenden Quantentheorie seine erste und für längere Zeit einzige Arbeit zur Spieltheorie. Im Jahr 1928 wurde sie in einem der führenden mathematischen Journale veröffentlicht. Die wesentliche Erneuerung gegenüber der bereits existierenden Literatur war die Verbindung von zwei Aspekten. Schach ist ein rein strategisches Spiel. Es gibt keinen Zufall, außer demjenigen möglicher Fehler der Spieler. Deren Analyse wurde als Objekt der Psychologie gesehen. Bei anderen Gesellschaftsspielen, vor allem Kartenspielen, hat der Zufall hingegen erhebliche Bedeutung. Die Spieler ha-

ben wenig Information über die Situation der Kontrahenten und müssen die daraus resultierende Unsicherheit in ihre Spielstrategie einbeziehen. von Neumanns Leistung bestand nun darin, dass er die Berücksichtigung von Wahrscheinlichkeiten in der optimalen Strategie in einem axiomatischen Verfahren analysierte und sich nicht auf Konzepte der Psychologie stützte.

Der zweite Teil des Buches schildert die Bedeutung von Wien für das Entstehen der Spieltheorie als Methode der Ökonomie. Oskar Morgenstern begann 1922 mit dem Studium der Staatswissenschaft an der Universität Wien und konzentrierte sich dabei auf die Volkswirtschaftslehre. In dem Konflikt zwischen dem unter dem Titel „Ganzheitslehre“ firmierenden Ideen und den Anhängern der Österreichischen Schule schlug sich Morgenstern zunächst auf die Seite Spanns, wechselte aber bald die Seiten. Die Österreichische Schule ihrerseits lehnte die sich international langsam durchsetzende Orientierung der Analyse am wirtschaftlichen Gleichgewicht ab, deren wichtigster Vertreter unter den Österreichern, nämlich Joseph Schumpeter, nicht mehr in Wien weilte. Die in Österreich dominierende Richtung der Wirtschaftstheorie lehnte es ab, in der Analyse von jeweils gegebenen Präferenzen, Technologien und Informationen auszugehen. Vielmehr sei es Aufgabe der Wirtschaftstheorie, deren Entstehen mit entsprechenden Methoden zu analysieren. Sie wollte verstehen, was Änderungen im Wirtschaftsablauf bewirken und welche Ursachen sie haben. Mit dieser Diskussion verbunden war die Frage nach der Bedeutung der Mathematik in der Ökonomie. Die Österreichische Schule lehnte sie weitgehend ab.

Von besonderer Bedeutung war diese Frage für die damals beginnende Analyse von Veränderungen der aggregierten Wirtschaftsaktivität. Im Rahmen einer Gleichgewichtstheorie werden diese Veränderungen als Schwankungen um einen Gleichgewichtswert gesehen. Morgenstern stellte dabei folgende Frage: Wie sind Wirtschaftsprognosen möglich, wenn diese über die Beeinflussung der Erwartungen über zukünftige Zustände der Wirtschaft schon deren gegenwärtigen Zustand beeinflussen? In seinem Buch über Wirtschaftsprognosen bot er keine Lösung für diese Frage, und sie wurde für lange Zeit aus der Analyse verdrängt. Erst im Zusammenhang mit der sich langsam perpetuierenden Inflation ab den 60er-Jahren bekam sie wieder Bedeutung. Aber auch heute nimmt man dieses Problem nicht immer wahr. Dass die Ratingagenturen gerade dann, wenn sie seriös und gut arbeiten, den Zustand der Welt nicht nur beobachten, sondern genau dadurch auch verändern, ist letztlich das gleiche Problem.

Anders als von Neumann, der in einer engen fachlichen, aber regional sich über viele Länder Europas erstreckenden intellektuellen Entwicklung aktiv war, nahm Morgenstern an einer breiten Diskussion über mehrere Disziplinen und über Politik in einem kleinen geografischen Raum teil. Leonard stellt die Verbindung zum Wiener Kreis dar, zu Karl Menger, der mit Methoden der Mathematik unter anderem Fragen der Ethik analysierte. Wichtig für die spätere Entwicklung der Spieltheorie war auch die Verbindung von Morgenstern mit den Mathematikern, die anders als die Österreichische Schule mit den gleichgewichtstheoretischen Konzepten der Ökonomie arbeiteten, darunter

Karl Menger, Franz Alt und vor allem Abraham Wald. In diese Periode fiel auch seine Bekanntschaft mit von Neumann. Letzterer präsentierte in Wien im Mathematischen Kolloquium sein lineares Wachstumsmodell.

Die Darstellung der Entwicklung Morgensterns ist in dem Buch verbunden mit einer ausführlichen Darstellung der politischen Entwicklung Österreichs in der Zwischenkriegszeit, die mit der Emigration der meisten Protagonisten dieser wissenschaftlichen Kreise endete.

Der letzte Teil des Buches schildert das Wirken der beiden in den USA. Auch hierbei bleibt Leonard seiner Methode der breiten Darstellung treu. von Neumann war einer aus dem Treck der prominenten akademischen Emigranten und Flüchtlinge, die in den USA vergleichsweise leicht aufgenommen wurden. Bei von Neumann führte das nicht nur zu einer geografischen Verlagerung – er fand eine Position im von einer Privatstiftung unterstützten „Institute for Advanced Studies“ in Princeton –, sondern auch zu einem anderen Interessengebiet, nämlich einer erneuten Arbeit an gesellschaftlichen und politischen Problemen, die er mit den zu entwickelnden Methoden der Spieltheorie zu analysieren begann. Es ging nicht mehr um Gesellschaftsspiele, sondern um fundamentale politische Konflikte und um Strategien im Krieg. Es begann mit einer Verallgemeinerung der Ergebnisse der Arbeit über die Zwei-Personenspiele aus dem Jahr 1928: Es gibt drei Personen. Daher sind Koalitionen möglich. Die Analyse benötigte eine neue Basis.

In Princeton war auch Morgenstern gelandet, der von einem USA-Aufenthalt im Winter 1938 nicht mehr nach Wien zurückkehrte. Es begann die ge-

meinsame Arbeit an dem Werk, das 1944 unter dem Titel „Theory of Economic Games and Economic Behavior“ publiziert wurde. Die mathematische Behandlung ist vor allem von Neumanns Verdienst, die Anwendungen brachte Morgenstern ein. Leonard weist in seiner Darstellung auf die Auseinandersetzung in der Mathematik zwischen den Axiomatikern im Gefolge von Hilbert – dieser starb 1943 – und den Intuitionisten. Diese Diskussion hatte damals auch politische Aspekte. Aus welchen Gründen auch immer, die Axiomatische Schule wurde in der NS-Ideologie als dem deutschen Wesen fremd gesehen. Einer der Wortführer der Intuitionisten – der Holländer Brouwer, bei dem Karl Menger studiert hatte – währte sich zwar gegen die Einvernahme durch die Nazis, dennoch hatten sich Anhänger des Intuitionismus in der deutschen Mathematik der NS-Zeit durchgesetzt. Die Deutschen fühlen eben, was richtig ist!

Andererseits hatte der ebenfalls in Princeton arbeitende Kurt Gödel, den Protagonisten des Buches aus Wien her gut bekannt, gezeigt, dass sich das Hilbert'sche Programm nicht widerspruchsfrei realisieren lässt. Wie auch immer, von Neumann blieb dem axiomatischen Ansatz treu. Das hieß im konkreten Fall, alle psychologischen oder soziologischen Konzepte zur Analyse von wirtschaftlichen Handlungen aus wirtschaftstheoretischen Analysen auszuschließen. Dieses Programm – von Paul Samuelson bereits einige Jahre davor in seiner Theorie offener Präferenzen vertreten – wurde zur dominanten theoretischen Basis für die Wirtschaftstheorie. Auch wenn das manche als Sündenfall der Ökonomie sehen, ohne diese Basis wären präzise Aussagen nicht möglich. Frei-

lich darf man die theoretischen Ergebnisse nicht als Bild empirischer Wirklichkeit interpretieren.

Das Buch wurde von der Fachöffentlichkeit zunächst wenig wahrgenommen. Die wenigsten Ökonomen hatten eine dafür hinreichende mathematische Ausbildung. Leonard vermutet, dass selbst Morgenstern die formalen Aspekte der theoretischen Erneuerungen nicht voll verstanden hatte. Jedenfalls wurden eher die von ihm verfassten Teile des Buches gelesen, nämlich über Anwendungen. Es ist ähnlich wie bei Walras. Sein 1874 veröffentlichtes Werk blieb für Jahrzehnte den meisten Ökonomen verschlossen, erst sechzig Jahre später begann der Einfluss der Allgemeinen Gleichgewichtstheorie zu steigen. Im Fall der Theorie der Unsicherheit und der Spieltheorie dauerte es auch einige Jahrzehnte. Heute ist eine universitäre Ausbildung ohne diese Instrumente undenkbar.

Die letzten Kapitel des Buches behandeln die anderen Aktivitäten der beiden in den USA. von Neumann wandte sich der angewandten Spieltheorie zu – militärischen Strategien. Er arbeitete für die Luftwaffen der USA und Großbritanniens im Krieg gegen Deutschland, und er war auch an der Entwicklung der Atombombe in Los Alamos beteiligt. Leonard zitiert aus Kari von Neumanns Tagebücher über den Schrecken, den ihr Mann bereits vor dem Abwurf der beiden Bomben in Japan angesichts deren Stärke befiel.

Das letzte Kapitel schildert das Wirken der beiden in und für die RAND Corporation, einem wichtigen *think tank* der USA im Kalten Krieg. Dabei ging es um fundamental strategische Fragen der Kriegsführung. Dazu kamen Arbeiten zur Ballistik, Flugabwehr und ähnlichen Themen. Spieltheoreti-

sche Methoden unterstützt von psychologischen Experimenten wurden weiterentwickelt.

Das Buch enthält sehr viel. Spezialisten für jeweils eine der behandelten Fragen werden sicher auf Unklarheiten und Auslassungen, vielleicht auch auf Fehler hinweisen können. Aber das Buch hat keine 400 Seiten. Es ist lesbar. Die Standardbiographie Marshalls hat mehr als 800 Seiten. Wer will denn so viel wissen? Die wesentliche Qualität des Werks: Die Darstellung mändriert. Die Entwicklung einer wissen-

schaftlichen Theorie wird nicht so dargestellt, als hätte sie zwingend so verlaufen müssen. Nicht: es wurde gedacht; sondern: es gab eine Geschichte. Es bedurfte zweier Protagonisten, eines genialen Mathematikers und eines Ökonomen. Deren Entwicklung und Zusammenspiel werden mit vielen anderen intellektuellen Entwicklungen dieser Zeit und der Geschichte der Katastrophen Europas in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts auf faszinierende Weise geschildert.

Peter Rosner

Handbuch der Gesundheits- ökonomik

Rezension von: Sherry Glied, Peter C. Smith (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Health Economics*, Oxford University Press, Oxford-New York 2011, 967 Seiten, gebunden, £ 85.

„Gesundheit ist nicht alles, aber ohne Gesundheit ist alles nichts“. Dieses Zitat, welches (fälschlicherweise) Arthur Schopenhauer zugesprochen wird, drückt sehr anschaulich den multiplen Charakter von Gesundheit aus. Gesundheit ist einerseits ein Wert an sich, ist aber in dieser Eigenschaft kein alles andere dominierender Wert. Gesundheit ist aber andererseits eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass andere menschliche Aktivitäten möglich sind bzw. zu befriedigenden Ergebnissen führen.

Dieser „strategische“ Charakter von Gesundheit ist letztlich auch ein Grund dafür, dass viele philosophische Traditionen an die Allokation von Gesundheit bzw. von Gesundheitsleistungen besondere Ansprüche von Gerechtigkeit und Fairness stellen. Es überrascht daher auch nicht, dass die Gesundheitspolitik in vielen Volkswirtschaften im Zentrum der gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen steht, wobei der Fokus der Debatte in den „entwickelten“ Staaten naturgemäß ein anderer ist als in den Staaten der „Dritten und Vierten Welt.“

Was die Gesundheitspolitik weltweit aber wiederum eint, ist der Mangel an empirisch gestütztem Wissen über Wirkungszusammenhänge und darauf aufbauend über adäquate Politikstrategien. Eine Ursache dafür liegt in Trans-

ferverlusten zwischen der gesundheitswissenschaftlichen Forschung und der praktischen Anwendung in der Politik. Gesundheitsökonomische Forschung dokumentiert sich vorwiegend in spezialisierten Zeitschriften der Ökonomik und der Medizin. Dies hat für den an der politischen Umsetzung gesundheitsökonomischen Wissens Interessierten den Nachteil, dass es mit erheblichen Mühen und Kosten verbunden ist, den „*State of the Art*“ abzurufen.

Zeitschriften bzw. Institutionen, die sich der (elektronischen) Publikation von Metaanalysen (vgl. beispielsweise im Bereich der gesundheitsökonomischen Evaluierung die Angebote der Cochrane Collaboration) widmen, können hier eine Abhilfe schaffen. Handbücher bzw. Kompendien sind diesbezüglich ein zweites wichtiges Transferinstrument. Diese sind aber mit einem zweifachen Problem konfrontiert. Erstens ist es angesichts der Ausdifferenzierung der gesundheitswissenschaftlichen Forschung, deren Entwicklungsdynamik sowie wegen der raschen weltweiten elektronischen Verfügbarkeit von neuen Erkenntnissen vermessenen, einen „*State of the Art*“ überhaupt diagnostizieren zu wollen. Zweitens sind die zusätzlichen Erträge, die man sich durch das Verfassen von „Überblicken“ verdienen kann, in den aktuellen „Entlohnungsschemata“ der Gesundheitswissenschaften mehr als bescheiden.

Es stellt daher ein bemerkenswertes publizistisches Ereignis dar, wenn die renommierte Oxford University Press im Rahmen ihrer Reihe „Oxford Handbooks“ unter der Herausgeberschaft von Sherry Glied (Columbia University, USA) und Peter Smith (Imperial College Business School, UK) „*The Oxford Handbook of Health Economics*“ he-

rausgibt. Das Handbuch erscheint elf Jahre nach der ersten umfassenden Bestandsaufnahme der Gesundheitsökonomik.¹

Eine Beurteilung des vorgelegten Handbuches kann aus verständlichen Gründen nur kursorisch und überblicksartig erfolgen, eine Detailkritik einzelner Beiträge ist dabei unmöglich. Als ein Maßstab für die Beurteilung des Handbuches seien dieser Besprechung die Zielvorstellungen des Verlages bzw. der Editoren für dieses Handbuch vorangestellt. Sie sehen das Handbuch als „*accessible and authoritative guide to health economics*“ für Studierende/Anwender der Gesundheitsökonomie sowie für Vertreter benachbarter Disziplinen wie Gesundheitspolitik und klinische Medizin. Im Vordergrund soll die gesundheitspolitische Aufbereitung gesundheitsökonomischer Erkenntnisse stehen, um die Leistungsfähigkeit gesundheitsökonomischer Ergebnisse für die Gesundheitspolitik ausloten zu können. Die Autorenauswahl stand dabei unter der Maxime, international anerkannte Vertreter der Gesundheitsökonomik zu Wort kommen zu lassen, um damit den weltweiten Stand der Gesundheitsökonomik reflektieren zu können. Der Anwendungsbezug soll dadurch dokumentiert werden, dass formale Techniken der Darstellung nur sehr moderat eingesetzt werden. „*The volume presents a view of health economics as a vibrant and continually advancing field, highlighting ongoing challenges and pointing to new directions for further progress.*“

Beginnen wir die Besprechung mit einigen Fakten. Das Handbuch umfasst auf insgesamt 967 Seiten 38 Einzelbeiträge von insgesamt 64 Autoren. Diese werden ergänzt durch ein gut über-

schaubares und damit sehr hilfreiches Sachverzeichnis. Jeder Beitrag enthält ein sehr ausführliches Literaturverzeichnis, in welchem insbesondere die Publikationen der letzten zehn Jahre sehr gut dokumentiert sind. Damit wird – dies sei vorweg genommen – der Zielsetzung des Handbuches, Dokument eines lebendigen und kontinuierlich fortschreitenden Forschungsfeldes zu sein, durchaus überzeugend Rechnung getragen. Der Netto-Text (ohne Sachverzeichnis, Literaturverzeichnis etc.) beläuft sich auf ca. 770 Seiten. Dies ergibt pro Themenbereich eine durchschnittliche Länge von 20 Seiten mit akzeptablen Schwankungen zwischen den Beiträgen. Dies mag als triviales „Seitenzählen“ empfunden werden, ist es jedoch nicht. Für jeden Insider ist klar, dass es einer erheblichen Verdichtungsleistung bedarf, den „*State of the Art*“ in einem Themenfeld (z. B. über die Ökonomik der biopharmazeutischen Industrie) innerhalb dieses Seitenlimits adäquat darzustellen. Es sei nur darauf verwiesen, dass das bereits zitierte „*Handbook of Health Economics*“ 2000 von Culyer/Newhouse mehr als die doppelte Seitenzahl hat.

Den 38 Beiträgen (inklusive Einleitung) des Handbuches fehlt in der Gliederung eine weitere explizite thematische Zuordnung. Die Herausgeber ordnen in ihrer Einleitung die Beiträge aber den nachfolgenden Fragestellungen zu:

1. Warum sind einige Leute gesund und andere nicht?
2. Was ist der beste Weg, um das Angebot von Gesundheitsleistungen zu organisieren und zu honorieren?
3. Wie viel soll eine Gesellschaft für Gesundheitsleistungen ausgeben, und für welche Zwecke sollen die Ressourcen verwendet werden?

4. Wie sollten Gesundheitsleistungen finanziert und verteilt werden?

Das Handbuch beginnt inhaltlich mit Überblicken über „*Health Systems in Industrialized Countries*“ (Frogner/Hussey/Anderson) und über „*Health Systems in Low and Middle-Income Countries*“ (Mills). Beide Beiträge sind instruktiv und kompakt, ermöglichen aber wohl nur einen ersten Zugang zu den Gesundheitssystemen in der Realität. Fragen des Wachstums der Gesundheitsausgaben werden von der Systembeschreibung getrennt und in einem eigenen Beitrag (Chernew/May) behandelt.

Der oben als Themenfeld 1 bezeichneten Fragestellung widmen sich – je nach Abgrenzung – elf Beiträge. Der Bogen spannt sich dabei von den Auswirkungen von Gesundheit auf Einkommen und Wohlbefinden (Jack) über die Gesundheitsproduktion (Bolin), den Zusammenhang von sozioökonomischem Status und Gesundheit (Cutler/Lleras-Muney/Vogl), die Ökonomik des Suchtverhaltens (Kenkel/Sindelar), die Determinanten der Kindergesundheit (Baker/Stable) bis zur Ökonomik der Prävention (Hall) und der Ökonomik geistiger Gesundheit (Frank).

Im Themenfeld 2 werden *Managed Care* (Baker), die Organisation des Krankenhauses (Barros/Olivella), der Arztpraxis (Scott/Jan) und von Langzeitpflege (Fernandez/Forder/Knapp), die Ökonomik der biopharmazeutischen Industrie (Danzon), der Zusammenhang von Agentenfunktion des Arztes und Honorierungssystem (McGuire sowie Christianson/Conrad), die Rolle und Effekte nichtpreislicher Rationierung und von Warteschlangen im Gesundheitswesen (Iversen/Siciliani), die Effekte des zunehmenden Wettbewerbs auf Gesundheitsmärkten

(Propper/Leckie) und das Humankapital im Gesundheitswesen (Bärnighausen/Bloom) behandelt.

Im Themenfeld 3 werden schwerpunktmäßig ökonomische Techniken der Evaluierung angesprochen. So stellen Walker/Sculpher/Drummond das Konzept der Kostenwirksamkeitsanalyse dar, Griffin/Claxton beschäftigen sich mit der wichtigen Frage der Unsicherheit im Rahmen von Kostenwirksamkeitsanalysen, und Rowen/Brazier widmen sich der Gesundheitsnutzenmessung. Diese eher mikroökonomisch verorteten Perspektiven werden ergänzt durch drei Beiträge, die stärker die Meso-/Makroperspektive der Effizienzmessung im Gesundheitswesen betonen. Burgess/Street beschäftigen sich mit der Messung der organisatorischen Performanz im Gesundheitswesen, Triplett erörtert Konzepte zur Messung der Produktivität von Gesundheitssystemen, und Jones/Rices erörtern ökonometrische Techniken der Evaluierung von Gesundheitspolitiken.

In Themenbereich 4 finden sich Beiträge zu den verschiedenen Formen der Gesundheitsfinanzierung (Öffentliche Finanzierung: Blomquist; Private Krankenversicherung: Zweifel; Mindeststandards in der Versicherung bei Wettbewerb: Van de Ven/Schut; Selbstbeteiligung: Schokkaert/Van de Voorde) und zu Fragen der Gerechtigkeit/Fairness/Ungleichheit im Gesundheitswesen (Olsen) bzw. deren Messung (Van Doorslaer/Ourti). Der Beitrag von Sheiner ergänzt die Diskussion durch die Analyse intergenerativer Aspekte der Gesundheitsversorgung. Ein Beitrag setzt sich mit „*The Political Economy of Health Care*“ (Tuohy/Glied) auseinander. Maynard/Bloom thematisieren in ihrem abschließenden

Beitrag die Erfolge/Misserfolge/Fallstricke in der politischen Umsetzung gesundheitsökonomischer Erkenntnisse.

Im Folgenden sollen – bei allen Verallgemeinerungsvorbehalten – einige Eindrücke referiert werden, die für den potenziellen Leser/Nutzer des Handbuchs Orientierungshilfe sein können.

Vom methodischen Zugang her dominiert insgesamt ein mikroökonomisch fundierter verhaltensorientierter Ansatz. Andere ökonomische Denktraditionen (Österreichische Schule, marxistische Ökonomie, etc.) spielen praktisch keine Rolle. Der verwendete verhaltensorientierte Ansatz wird aber andererseits in ausreichender Weise modifiziert, um den verschiedenen Besonderheiten von Gesundheit und von Gesundheitsleistungen (z. B. asymmetrische Information, Dominanz von Prinzipal-Agent-Beziehungen, Existenz von intertemporaler Irrationalität bzw. begrenzter Rationalität) Rechnung zu tragen und um empirisch gehaltvolle Hypothesen bilden zu können.

Mit diesen mikroökonomischen methodischen Ansätzen korrespondiert die Anwendung mikroökonomischer bzw. mehrstufiger Methoden auf der empirischen Seite. Diese Methoden, die auf Individual- bzw. auf „Mehr-Ebenen“-Daten beruhen, tragen dem Umstand Rechnung, dass individuelle Gesundheit (i) von individuellen Eigenschaften (z. B. dem Einkommen), (ii) von der relativen Position der individuellen Eigenschaft im Verhältnis zur Eigenschaft im Aggregat (z. B. von der Einkommensverteilung in einer Region), (iii) vom Aggregat der individuellen Eigenschaften (z. B. das Durchschnittseinkommen in einer Region) und (iv) von genuinen Aggregatseigenschaften (z. B. die klimatischen Voraussetzungen in einer Region) abhängen.

Die in älteren gesundheitsökonomischen Publikationen bzw. in der Gesundheitspolitik dominierende, teilweise auch stark ideologiebehaftete Dichotomie „Markt vs. Staat“ ist einer wesentlich differenzierteren Sichtweise der möglichen Vorteile/Nachteile von institutionellen Designs und dem Wunsch, empirisches Wissen darüber zu gewinnen, gewichen. Dies zeigt sich beispielsweise in der Analyse der Kostenbeteiligung (Schokkaert/Van de Voorde), der Untersuchung der Auswirkungen einer verstärkten Rolle des Wettbewerbs im Gesundheitswesen (Propper/Leckie) und in der Diskussion von Bausteinen eines optimalen Honorierungssystems von Anbietern (Ärzten, Krankenhaus) im Gesundheitswesen (McGuire, Christianson/Conrad).

Das Postulat der Anwendungsorientierung ist im Großteil der Beiträge erfüllt, eine technisch-formale Sprache wird nur sehr moderat verwendet. Der Bezug zu den institutionellen Regelungen in bestimmten Gesundheitssystemen ist zwangsläufig gegeben, systematische Überblicke über die institutionellen Rahmenbedingungen in einzelnen Ländern finden sich aber nur sehr vereinzelt. Wenn auf Regeln und Organisationen Bezug genommen wird, wird zumeist versucht, die Auswirkungen unterschiedlicher institutioneller Regime auf das Entscheidungsverhalten der Akteure im Gesundheitswesen und auf das Ergebnis zu erheben. Dies macht die diesbezüglichen Ausführungen, auch wenn sie im Gesundheitssystem eines Landes verortet sind, für den interessierten Leser generell attraktiv. In dieser Hinsicht ist dieses Handbuch auch als wesentlich universeller zu qualifizieren als das „Handbook of Health Economics“ (2000), welches institutionell-organisatorisch

sehr stark auf den Gegebenheiten in den USA fußte.

Das Spannungsfeld „normative – positivistische“ Betrachtungsweise wird insgesamt zugunsten einer stärker positivistischen Betrachtungsweise entschieden. Dies trägt dem Postulat Rechnung, dass die empirische Identifizierung von Ursache-Wirkungszusammenhängen deren Optimierung vorangehen soll. Das bedeutet nicht, dass normative Fragestellungen vollkommen ausgegrenzt werden. So werden die Fragen der optimalen Gestaltung von Anreizsystemen im Gesundheitswesen (Honorierungssysteme, Finanzierungssysteme) auf der Basis ausführlicher theoretischer und empirisch abgesicherter Erkenntnisse zu beantworten versucht. Die vorgestellten Modelle sind auch institutionell entsprechend angereichert, um der hohen Regulierungsintensität dieses Sektors gerecht zu werden und um die Aussagen für die praktische Gesundheitspolitik fruchtbar zu machen.

Wenngleich mit einem Beitrag (Tuohy/Glied) vertreten, bleibt die „Politische Ökonomie des Gesundheitswesens“ (auch) in diesem Handbuch ein Randthema, was angesichts der großen Bedeutung von einflussreichen „Veto-Spielern“ im Gesundheitswesen und deren Bedeutung in Reformprozessen bedauert werden darf.

Das Handbuch ist hinsichtlich der angesprochenen Themenbereiche sehr umfassend und nicht auf die Bedürfnisse eines bestimmten Typs eines Gesundheitssystems (z. B. Beveridge- vs. Bismarck-Modell) zugeschnitten. Auch in der thematischen Prioritätensetzung orientiert sich das Handbuch an den aktuellen wissenschaftlichen Diskussionen, ein Umstand, der im Folgenden noch etwas untermauert werden soll.

Wagstaff/Culyer haben in einer aktuellen Publikation die letzten vierzig Jahre der gesundheitsökonomischen Forschung unter bibliometrischen Gesichtspunkten aufgearbeitet.² Sie unterteilen die Gesundheitsökonomik in zwölf Themenfelder und ordnen dann den publizistischen Output diesen Themenfeldern zu. Tabelle 1 zeigt das Ergebnis dieser Zuordnung. Die ersten vier Spalten zeigen den Output in den vier 10-Jahres-Perioden. Die Spalte 5 zeigt den Output über den gesamten Zeitraum. Als Output für die einzelnen Perioden wird dabei herangezogen, wie oft die Publikation zu einem Themenfeld unter den fünfzig in einer Periode am häufigsten zitierten Publikationen war. Als Output für den gesamten Zeitraum wurde herangezogen, wie oft die Publikationen zu einem Themenfeld unter den 300 im gesamten Zeitraum (1971-2011) am häufigsten zitierten Publikationen waren.

Die statistische Auswertung ergibt, dass über den gesamten Beobachtungszeitraum die Themenfelder „Determinanten der Gesundheit“ zusammen mit dem eng verwandten Themenbereich „*Public Health*“ dominierend waren, gefolgt vom Themenfeld „Ökonomische Evaluierung“ sowie „Gesundheit und Wirtschaft“, „Krankenversicherung“ und „Gesundheitsleistungsangebot“. Betrachtet man die einzelnen Perioden, so erkennt man aber deutliche Verschiebungen in den Prioritäten über die Zeit. Auffällig ist, dass die Bereiche „Determinanten der Gesundheit“ und „*Public Health*“ über die Zeit deutlich an Bedeutung gewonnen haben, während die „klassischen Felder“ der Gesundheitsökonomik (insbesondere Gesundheitsleistungsangebot, Nachfrage nach Gesundheitsleistungen) an Einfluss verloren haben.

Tabelle 1: Zuordnung des gesundheitsökonomischen publizistischen Outputs auf ausgewählte Themenfelder

Themenfeld	Periode				
	1971/80	1981/90	1991/00	2000/11	1971/11
Gesundheit und ihr Wert (Outputmessung)	3	1	4	2	15
Effizienz und Gerechtigkeit	2	2	3	4	19
Determinanten der Gesundheit	2	4	6	9	42
Public Health	2	5	2	6	28
Gesundheit und Wirtschaft	5	4	5	4	28
Gesundheitsstatistik und Ökonometrie	0	1	5	9	16
Nachfrage nach Gesundheit/Gesundheitsleistungen	3	3	3	1	13
Krankenversicherung	9	3	4	3	24
Gesundheitsleistungsangebot	12	9	3	2	25
Humankapital im Gesundheitswesen	6	4	3	3	16
Märkte im Gesundheitswesen	0	3	0	0	7
Ökonomische Evaluierung	1	2	5	3	30
Gesamt	45	41	43	46	263

Quelle: Wagstaff/Culyer (2011) und eigene Ergänzungen. (Die Darstellung addiert sich nicht auf 50 bzw. 300, weil einzelne Beiträge diesen Themenfeldern nicht zugeordnet werden konnten.)

Dies signalisiert einen deutlichen Paradigmenwechsel in der Gesundheitsökonomik, der durch Michael Grossmans bahnbrechenden Aufsatz „*On the Concept of Health Capital and the Demand for Health*“³ eingeleitet wurde. Das von Grossman entwickelte Konzept der individuellen „Gesundheitsproduktion“ mit der daraus folgenden Nachfrage nach Gesundheitsleistungen als einer abgeleiteten Nachfrage hat – bei allen Differenzierungen im Zugang – eine tragfähige Verbindung zu Forschungsansätzen im Bereich von „*Public Health*“ geschlagen. Selbst wenn man dem hinter dem Grossman-Modell stehenden individuellen Optimierungskalkül zu Recht kritisch begegnet, eröffnet das Konzept Wege, um systematisch über sozioökonomische und verhaltensbedingte Einflussfaktoren von Gesundheit nachzudenken und belastungsfähige Designs für

die empirische Überprüfung von Hypothesen zu entwickeln. Das vorgelegte Handbuch ist von diesem Paradigmenwechsel geprägt. Die zahlreichen Beiträge zur Fragestellung „Warum sind einige Leute gesund und andere nicht?“ dokumentieren dies sehr deutlich. Erwähnt sei in diesem Zusammenhang insbesondere der sehr gelungene Beitrag von Cutler/Lleras-Muney/Vogl „*Socioeconomic Status and Health: Dimensions and Mechanisms*“.

Die geografische Herkunft der AutorInnen spiegelt die weltweite Landkarte der Produktion gesundheitsökonomischer Erkenntnisse ziemlich gut wider. (Für Interessierte sei auf die bereits zitierte Auswertung von Wagstaff/Culyer 2011 verwiesen.) 40% der AutorInnen kommen aus den USA, 30% aus UK. Der deutschsprachige Raum ist nur mit einem Autor vertreten. AutorInnen aus Forschungsstätten in Afrika und Süd-

amerika fehlen vollkommen, was man angesichts der weltweiten Verteilung gesundheitspolitischer Probleme zu Recht bedauern darf.

Das weitgehende Fehlen von AutorInnen aus der Dritten und Vierten Welt bedeutet aber nicht zugleich, dass die gesundheitspolitischen Probleme dieser Länder überhaupt nicht angesprochen werden. So findet sich zumindest ein Beitrag zu „*Health Systems in Low- and Middle-Income Countries*“ (Mills) und ein Beitrag zu „*Economics of Infectious Diseases*“ (Laxminarayan/Malani). Grundsätzlich ist auch zu konzedieren, dass sich die Ökonomik als Universalwissenschaft versteht, deren methodische Ansätze generell einsetzbar sind. Die beobachtete geografische Konzentration der Autoren ist aber natürlich nicht ohne Konsequenzen, weil gesundheitsökonomische Forschung nicht losgelöst von existierenden Gesundheitssystemen sowie deren impliziten und expliziten Wertungen und Strukturen erfolgt.

Der Anspruch der Herausgeber, international anerkannte Vertreter der Gesundheitsökonomik zu Wort kommen zu lassen, kann insgesamt als eingelöst angesehen werden. Zahlreiche AutorInnen bzw. Forschungsinstitutionen, aus denen die AutorInnen des Handbuches stammen, figurieren unter den Top 100 der Wagstaff/Culyer-Liste. Nur 14 der 58 Autoren des „*Handbook of Health Economics*“ 2000 leisten auch Beiträge zum aktuellen Handbuch, was auch ein Signal für die Dynamik und Durchlässigkeit des wissenschaftlichen Prozesses ist. Entwicklungsgeschichtlich könnte man etwas zugespitzt sagen, dass die Beiträge zu diesem Handbuch in den USA von der dritten Generation und in Europa von der zweiten Generation der Ge-

sundheitsökonomien geschrieben wurde.

Die einzelnen Beiträge dieses Handbuches weisen insgesamt eine vertretbare Inhomogenität in der Art der Aufbereitung der Thematik auf. Insgesamt dominiert der „Überblickscharakter“, vereinzelt finden sich aber auch Beiträge, die eigene aktuelle Forschungen klar in den Vordergrund stellen. Trotz vereinzelter Kritikpunkte stellt das vorgelegte Handbuch einen wichtigen Baustein in der Entwicklung der Gesundheitsökonomik dar. Es ist gelungen, das – insbesondere in den letzten zehn Jahren – erarbeitete und dezentral verstreute Wissen zu verdichten und in vielen Themenfeldern einen Einblick in eine sich rasch entwickelnde Disziplin zu geben. Dabei steht die Anwendungsorientierung im Vordergrund, der theoretisch Interessierte findet aber ausreichend Hinweise für vertiefende Literaturquellen.

Obwohl das formelle und informelle Design eines Gesundheitssystems vom „Bismarck-Typ“ in diesem Handbuch keine Rolle spielt, sind die Erkenntnisse des Handbuchs auch für den auf die Institutionen/Probleme des österreichischen Gesundheitswesens fokussierten Leser/Nutzer von großer Relevanz.

Engelbert Theurl

Anmerkungen

- ¹ Culyer, A. J.; Newhouse, J. P. (Hrsg.), *Handbook of Health Economics*, 2 Bde. (Amsterdam 2000).
- ² Für Details siehe Wagstaff, A.; Culyer, A. J., *Four Decades of Health Economics through a Bibliometric Lens* (= The World Bank, Policy Research Working Paper No. 5829).
- ³ *Journal of Political Economy* (1972) 80.

Russlands Geschichte aus neuer Perspektive

Rezension von: Paul Bushkovitch,
A Concise History of Russia, Cambridge
University Press, New York 2012,
491 Seiten, broschiert, £ 19,99.

Die sowjetische Historiografie war teleologisch: Die russische Geschichte vom 10. bis zum 19. Jahrhundert war nichts als eine Vorgeschichte der Geschehnisse ab 1917. Und bis 1991 war Russland für viele Historiker außerhalb der Sowjetunion in erster Linie ein Land, wo versucht wurde, eine Idee – den Kommunismus – in die Tat umzusetzen. Auch für diese Historiker war die Geschichte Russlands bis 1917 vor allem eine Vorgeschichte. Ihre Debatten kreisten um Fragen wie: War der Kommunismus ein Ergebnis der russischen Geschichte? Machte die Modernisierung Russlands den Umsturz von 1917 unvermeidlich?

Seit 1991 ist eine Flut an Publikationen zur russischen Geschichte vor und nach 1917 erschienen – Monografien und Zeitschriftenbeiträge zu den verschiedensten Aspekten sowie Biografien, Quellensammlungen usw. –, sowohl aus der Feder von russischen als auch von nichtrussischen Historikern. Für diese Wissenschaftler ist die russische Geschichte von den Kiewer Rus bis zum Ersten Weltkrieg nicht mehr bloße Vorgeschichte, und die Epoche 1917-1991 ist nur noch eine unter vielen anderen – wenngleich aus dem Blickwinkel des frühen 21. Jahrhunderts eine besonders wichtige.

Auch die vorliegende „Kurze Geschichte Russlands“, eine Veröffentlichung im Rahmen der „Concise Histo-

ries“-Reihe von CUP, spiegelt diesen Perspektivenwechsel wider: „*With the end of the Soviet Union, Russian history no longer has to be the story of the unfolding of one or another idea. It has become the continuous history of a particular people in a particular place.*“ (S. XVIII), schreibt der Autor Paul Bushkovitch, seit den 1970er-Jahren Professor für Geschichte an der renommierten Yale University in New Haven, Connecticut, im Vorwort.

Bushkovitch ist Fachmann für russische Geschichte und u. a. Autor von „The Merchants of Moscow, 1580-1650“ (1980), „Religion and Society in Russia: The Sixteenth and Seventeenth Centuries“ (1991) und „Peter the Great: The Struggle for Power, 1671-1725“ (2001).

Der Autor hat es verstanden, auf 460 Seiten eine übersichtliche und gut lesbare Einführung in 1100 Jahre russischer Geschichte zu schreiben – eine bewundernswerte Leistung. Bushkovitch berichtet, was bekannt ist – auf dem neuesten Stand der Forschung –, und bietet, wo immer möglich, Erklärungen an, fasst neue Interpretationen, die auf vormals nicht erschließbaren Quellen beruhen, zusammen. Der Verfasser weist freilich schon im Vorwort auf die scheinbar paradoxe Tatsache hin, dass infolge der Vielzahl von neuen Fachpublikationen das Verstehen vor allem der sowjetischen Ära russischer Geschichte eher schwieriger denn einfacher geworden ist. Immer neue Fragen tauchen auf, die während des Kalten Kriegs noch gar nicht diskutiert wurden. Vieles bleibt deswegen unerklärt.

Bushkovitchs Darstellung umfasst politische, soziale, wirtschaftliche und religiöse Aspekte. Zudem befassen sich vier Spezialkapitel mit Kulturge-

schichte und auch den international bedeutenden wissenschaftlichen Leistungen in Russland.

Schwerpunkte der „Kurzen Geschichte“ sind das 19. und das 20. Jahrhundert. Rund 140 Seiten sind der russischen Geschichte bis zum Ende des 18. Jahrhunderts gewidmet.

Eine der besonderen Stärken des Bandes liegt darin, dass es in jedem Kapitel einen roten Faden gibt, den der Autor nicht verliert. Beispielsweise konzentrieren sich die Kapitel 17 „Compromise and Preparation“ und 19 „Building Utopia“ darauf, welche konkreten Umsetzungen die Ideen „Sozialismus“ bzw. „Kommunismus“ und „Diktatur des Proletariats“ unter den harschen externen Bedingungen (Bürgerkrieg mit ausländischer militärischer Beteiligung bzw. Umringtsein von einer Welt von Feinden) fanden und insbesondere welche wirtschaftspolitischen Strategien gewählt wurden, um das Überleben des neuen Regimes auch im Falle eines Angriffs kapitalistisch-imperialistischer Mächte, den die sowjetischen Führer bald erwarteten, zu gewährleisten. In diesen Auseinandersetzungen über wirtschaftspolitische Strategie rückte die Frage der Industrialisierung in den Mittelpunkt.

Leo Trotzki und der Ökonom Jewgeni Preobraschenski vertraten den Standpunkt, dass der Landwirtschaft durch Konfiskationen und rasche Kollektivierung Ressourcen – Ernteerträge und Arbeitskräfte – zu entziehen wären, die für eine extrem beschleunigte Industrialisierung verwendet werden sollten. Bekanntlich lehnte Stalin, seit 1922 Generalsekretär des Zentralkomitees der KP, das Konzept des zentral gesteuerten Industrialisierungsschubs und damit die Abkehr von der „Neuen Ökonomischen Politik“ zu-

nächst ab und verbündete sich zu diesem Zweck mit Bucharin. 1927 setzten sich diese beiden in dem Konflikt durch, und Trotzki wurde nach Alma-Ata und dann ins Ausland verbannt. Die NÖP, kombiniert mit verstärkten Investitionen im Industriebereich, schien zu triumphieren.

Doch Anfang 1928 änderte Stalin seine Meinung. Ausgelöst wurde dieser Umschwung offenbar durch große Schwierigkeiten, die Städte mit Getreide zu versorgen, und daraufhin eingeleitete, erfolgreiche Getreidekonfiskationen im Uralgebiet und in Westsibirien, die er persönlich leitete (S. 324). Rasche und mit allen Mitteln durchzusetzende Kollektivierung der Landwirtschaft und hyperakzelerierte Industrialisierung, das war Stalins neue Linie, die er gegen alle Widerstände durchsetzte, womit er Ende 1929 die uneingeschränkte Führung der Partei erlangte.

Die Folgen sind heute bekannt: Zwangskollektivierung, Erntekonfiskationen und schlechtes Wetter hatten 1932 in der Ukraine, Südrussland und Kasachstan eine Hungerkatastrophe zur Folge, der zwischen fünf und sieben Millionen Menschen zum Opfer fielen. Die brachial neu organisierte Landwirtschaft blieb der Schwachpunkt der sowjetischen Wirtschaft: Ende der 1930er-Jahre waren die Kolchosen knapp in der Lage, auch jene 31% der Bevölkerung mit Getreide zu versorgen, die mittlerweile in den Städten lebten. Fleisch und Milch entstammten überwiegend den kleinen privaten Parzellen, welche die Landbevölkerung auch nach der Kollektivierung bewirtschaften durfte. Aufgrund der forcierten Industrialisierung stieg die Anzahl der ArbeiterInnen in der Sachgüterproduktion von 3,8 Mio. 1928

auf 10,1 Mio. 1937. Hinsichtlich der Industrieproduktion rangierte die Sowjetunion 1940 weltweit bereits an dritter Stelle, übertroffen nur von den USA und Deutschland. Viele der neuen Fabriken hatten moderne Ausrüstung, und viele neue Industriestandorte befanden sich im Ural und in Sibirien: Beides war mit entscheidend dafür, dass die sowjetische Wirtschaft 1941/42

nicht kollabierte. Das Land war Ende der 30er-Jahre imstande, die Rüstungsproduktion erheblich zu steigern, ohne die Konsumgütererzeugung übermäßig drosseln zu müssen. „*This was not nearly the promised utopia, but it did provide the basis of the Soviet version of a modern society. It was just barely enough*“ (S. 369).

Martin Mailberg