

Wirtschaft und Gesellschaft

Editorial

Der Brexit als Weckruf für einen
Kurswechsel in Europa

Ewald Walterskirchen

Neukeynesianismus und Postkeynesianismus:
Was für ein Unterschied!

Edith Kitzmantel

EU-Fiskalregeln – Anker oder Mühlstein
der europäischen Wirtschaftspolitik?

Philipp Heimberger

Das „strukturelle Defizit“ in der
österreichischen Budgetpolitik

Markus Knell

Grundlagen eines soliden und
solidarischen Pensionskontensystems

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

42. Jahrgang (2016), Heft 3

Inhalt

Editorial

Der Brexit als Weckruf für einen Kurswechsel in Europa 395

Ewald Walterskirchen

Neukeynesianismus und Postkeynesianismus: Was für ein Unterschied! . . . 405

Edith Kitzmantel

EU-Fiskalregeln – Anker oder Mühlstein der europäischen
Wirtschaftspolitik? 431

Philipp Heimberger

Das „strukturelle Defizit“ in der österreichischen Budgetpolitik:
Berechnungsprobleme, Revisionen und wirtschaftspolitische Relevanz 451

Begutachteter Artikel

Markus Knell

Grundlagen eines soliden und solidarischen Pensionskontensystems 465

Bücher

Michael Mesch (Hrsg.), Wie kam der Keynesianismus nach Österreich?
Die Ökonomik der Arbeiterbewegung in der Nachkriegszeit, Bd. 2
(Felix Butschek) 497

Clemens Jobst, Hans Kernbauer, Die Bank. Das Geld. Der Staat.
Nationalbank und Währungspolitik in Österreich 1816-2016
(Peter Rosner) 505

Esben Sloth Andersen, Joseph A. Schumpeter. Eine Theorie
der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Evolution (Andreas Resch) 510

Randall Wray, Why Minsky Matters. An Introduction to the Work
of a Maverick Economist (Philipp Heimberger) 515

Ralf Krämer, Kapitalismus verstehen. Einführung in die Politische
Ökonomie der Gegenwart (Georg Feigl) 521

Marcel Fratzscher, Verteilungskampf. Warum Deutschland immer
ungleicher wird (Michael Ertl) 526

Colin Crouch, Die bezifferte Welt. Wie die Logik der Finanzmärkte
das Wissen bedroht (Romana Brait) 531

Richard Saage, Der erste Präsident. Karl Renner – eine politische Biografie (Martin Mailberg)	535
Oliver Jens Schmitt, Michael Metzeltin (Hrsg.), Das Südosteuropa der Regionen (Michael Mesch)	541

Unsere AutorInnen:

Philipp Heimberger ist Mitarbeiter des Wiener Instituts für Internationale Wirtschaftsvergleiche (wiiw) und des Instituts für die Gesamtanalyse der Wirtschaft (ICAE) an der Johannes-Kepler-Universität Linz.

Edith Kitzmantel ist Mitglied des Fiskalrats in Wien 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.

Markus Knell ist Mitarbeiter der Abteilung für volkswirtschaftliche Studien der Oesterreichischen Nationalbank in Wien.

Ewald Walterskirchen, langjähriger Mitarbeiter des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) in Wien, ist seit seiner Pensionierung Konsulent dieses Instituts.

Editorial

Der Brexit als Weckruf für einen Kurswechsel in Europa

Am 23. Juni 2016 haben sich knapp 52% der britischen BürgerInnen gegen den Verbleib Großbritanniens in der EU ausgesprochen. Das „Brexit“-Votum stellt zweifellos eine historische Zäsur dar: Es ist das erste Mal in der europäischen Integrationsgeschichte, dass ein Mitgliedsstaat sich für einen Austritt aus der Union entscheidet. Der europäische Integrationsprozess ist damit nicht mehr unumkehrbar. In der EU stehen nun schwierige Austrittsverhandlungen an, die mit dem Zeitpunkt der Austrittsmitteilung durch Großbritannien (wahrscheinlich nicht mehr in diesem Jahr) beginnen und vorerst auf zwei Jahre begrenzt sind. Eine zentrale Frage wird dabei die Regelung des künftigen Zugangs Großbritanniens zum europäischen Binnenmarkt sein. Gleichzeitig wird Großbritannien um eine Beschränkung der Personenfreizügigkeit für EU-BürgerInnen bemüht sein, die eine der zentralen Forderungen der AustrittsbefürworterInnen war.

Das Votum trifft die EU in einer schwierigen sozioökonomischen Phase. Obwohl seit Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008 auf Drängen einzelner Mitgliedstaaten und PolitikerInnen zahlreiche „Reformen“ umgesetzt wurden, um die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) krisenfester zu machen, haben sich durchgreifende Erfolge bis heute nicht eingestellt. Im Gegenteil: Auch acht Jahre nach Ausbruch der Krise ist eine grundlegende wirtschaftliche Erholung weiterhin nicht in Sicht. Besonders besorgniserregend ist der langsame Abbau der Arbeitslosigkeit – gemäß dem „unabhängigen Jahreswachstumsbericht 2016“ (iAGS) würde beim jetzigen Tempo die Arbeitslosenquote erst 2022 wieder auf den Stand von 2007 fallen. Die Langzeitarbeitslosigkeit hat sich seit 2008 fast verdoppelt, die Jugendarbeitslosigkeit verharrt in vielen EU-Staaten auf einem weiterhin sehr hohen Niveau. Laut dem aktuellen europäischen Beschäftigungs- und Sozialbericht sind 122 Mio. Menschen – also fast jede/r Vierte der EU-Bevölkerung, davon rund 40 Mio. Kinder und Ältere – armutsgefährdet oder sozial ausgegrenzt. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass die zentrifugalen Kräfte in der EU an Stärke gewinnen. Die bisherige fehlgeleitete Krisenbewältigungspolitik – die insbesondere aus strikter Sparpolitik, Lohndruck nach unten und einseitigen Wirtschaftsreformen zur Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit bestand – hat

die Krise in der EU verschärft und das Vertrauen der europäischen BürgerInnen in die EU nachhaltig erodiert.

Vieles spricht aber dafür, dass die Entscheidung für den Brexit sehr stark mit der sozialen Krise in Europa zusammenhängt. In ihr kommt eine Anti-Establishment-Stimmung zum Ausdruck – ein Protest gegen die langfristigen Folgen der Globalisierung und Neoliberalisierung, verbunden mit dem Appell an die EntscheidungsträgerInnen, einen grundlegenden Kurswechsel einzuläuten und die konkreten Sorgen der Menschen ernst zu nehmen. Vor allem die wachsende Ungleichheit, die in vielen Ländern der Union – aber insbesondere auch in Großbritannien – seit Jahrzehnten steigt und damit zunehmend die Mittelschicht betrifft, muss in diesem Kontext thematisiert werden. Wahlanalysen zeigen, dass primär Regionen, in denen vor allem ArbeiterInnen und die untere Mittelklasse leben, für einen EU-Austritt gestimmt haben. Hingegen hat sich beispielsweise die Metropole London mit einem hohen Anteil an gut ausgebildeten und gut verdienenden Personen klar für einen Verbleib in der EU ausgesprochen.

Die Eliten werden nervös

Bestätigt wird dieser Befund dadurch, dass auch die wirtschaftlichen und politischen EntscheidungsträgerInnen zunehmend nervös werden. So hat EU-Kommissionspräsident Juncker am Tag nach der Brexit-Abstimmung in einem Interview im ZDF-Heute-Journal mit der Aussage: „... der Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union ist nicht nur eine mittlere Katastrophe, sondern eine vollumfängliche Katastrophe“, klare Worte für die Lage der EU gefunden. Ungewohnt einsichtig zeigte sich Juncker zudem mit der Feststellung, dass die Kommission „relativ weit von den BürgerInnen entfernt sei“ und man sich nun den sozialen Themen stärker widmen müsse.

Auch beim Treffen der FinanzministerInnen und Notenbank-Präsidenten der G20 am 23./24. Juli 2016 in Chengdu/China hat sich die Unruhe der PolitikerInnen klar gezeigt, denn die Abstimmung in Großbritannien war eines der zentralen Diskussionsthemen. Zwar gaben sich die MinisterInnen und Notenbankchefs zuversichtlich, dass die Länder der G20 gut aufgestellt seien, um die sich aus dem Brexit-Votum potenziell ergebenden wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen zu meistern. Ein Satz in der Abschlusserklärung lässt jedoch aufhorchen: „Die Vorteile des Wirtschaftswachstums müssen breiter verteilt werden, um die Inklusion zu fördern.“ Es scheint angekommen zu sein, dass angesichts der zunehmenden ökonomischen und sozialen Ungleichheit der politische Rückhalt für die Globalisierung verloren zu

gehen droht und die politischen Machtverhältnisse durch aufstrebende globalisierungskritische populistische Bewegungen ins Wanken kommen.

Dennoch wäre es verfrüht, aus der Abschlusserklärung die Ankündigung einer „Sozialdemokratisierung der Weltwirtschaft“ herauszulesen, wie dies Mark Schieritz in „Die Zeit“ zu begründen versucht. Auch die OECD hat schon wiederholt darauf hingewiesen, dass vom Wachstum der vergangenen Jahre vor allem die ohnehin schon Wohlhabenden profitiert hätten und seit der Finanzkrise die Kluft zwischen Arm und Reich sogar noch schneller gewachsen sei. Auch sie fordert daher, sicherzustellen, dass die Früchte des Wachstums jedermann zugutekommen.

Eine neue Formel ist noch kein Garant für Erfolg, wie die Europa-2020-Strategie zeigt. Die im März 2010 vom Europäischen Rat beschlossene, auf zehn Jahre ausgerichtete Strategie soll die Grundlagen für eine andere Art von Wachstum schaffen, das „intelligenter, nachhaltiger und integrativer“ ist. Diesem Anspruch ist die Strategie bis heute nicht gerecht geworden. Im Gegenteil: Mit großer Wahrscheinlichkeit werden zentrale Ziele der Europa-2020-Strategie – nämlich die Erhöhung der Beschäftigungsquote der 20- bis 64-Jährigen auf 75% und die Verringerung der Anzahl der Menschen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind, um mindestens 20 Mio. – nicht erreicht. Die Armut ist laut Eurostat seit 2008 per Ende 2014 um 4,8 Mio. Menschen gestiegen. Es ist nun schon fast ein Wunder notwendig, um bis zum bald bevorstehenden Jahr 2020 die Armut um fast 25 Mio. Menschen zu drücken. Die reale Situation von Millionen EU-BürgerInnen ist nach wie vor geprägt von Arbeitslosigkeit und Armut. Damit droht auch die ambitionierte Europa-2020-Strategie zu einem weiteren Beispiel leerer Versprechen auf EU-Ebene zu werden, was das Vertrauen in die EU weiter schwächen wird.

Es ist sicher wichtig, auf globaler Ebene die Verteilungsfrage zu stellen, aber auch Europa bietet den notwendigen Rahmen, um Anstöße für mehr Verteilungsgerechtigkeit zu geben. Die EU verfügt über den größten Binnenmarkt der Welt, der ein wichtiger Angelpunkt für Wohlstand sein könnte und teilweise früher auch war. Auch im Zeitalter der Globalisierung werden insgesamt sieben Achtel der in der EU produzierten Waren und erbrachten Dienstleistungen auf dem Binnenmarkt abgesetzt, und nur ein Achtel wird in Drittstaaten exportiert.

Im Übrigen lieferte auch das zitierte G20-Treffen ein anschauliches Beispiel dafür, wie sinnvolle Reformen weiter verzögert bzw. endgültig verhindert werden, indem sie auf die globale Ebene gehoben werden. Statt sich für einen erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen über eine Finanztransaktionssteuer (FTT) auf europäischer Ebene einzuset-

zen, nutzte Finanzminister Schäuble das Treffen für eine überraschende deutsche Initiative zur Einführung einer FTT auf globaler Ebene. Er bemühte dabei das Argument, dass eine europäische Steuer allein zu wenig bringe. Damit wird der jahrzehntelange Kampf um diese von einer breiten globalen und europäischen Öffentlichkeit geforderte Steuer, die es in einer europäischen Variante eigentlich schon 2014 geben sollte, um eine weitere Facette reicher. Schäubles Vorstoß konterkariert die Bemühungen mehrerer Euro-Länder (inklusive Deutschland), eine Finanztransaktionssteuer einzuführen und damit einen international wichtigen Durchbruch zu erzielen. Es wäre ein politisch fatales Signal, wenn das Vorhaben, den Finanzsektor an den Kosten der Krise zu beteiligen, nun endgültig zu scheitern drohte.

Auflösung der Währungsunion?

Mit dem Brexit gewinnt die Debatte um eine Auflösung der Währungsunion, die mittlerweile auch von Nobelpreisträgern als Lösung empfohlen wird, neue Nahrung. In seinem neuesten Buch „The Euro – How a Common Currency Threatens the Future of Europe“ (New York 2016) fordert beispielsweise Joseph Stiglitz eine dringende Reform des Euro oder dessen Abwicklung. Stiglitz reiht sich damit ein in eine Phalanx linker AuflösungsbeifürworterInnen wie Wolfgang Streeck, der mit seinem 2013 erschienenen Buch „Gekaufte Zeit – Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus“ eine interessante Debatte zur Zukunft der WWU auslöste und den Euro als „frivoles Experiment“ bezeichnete. Streecks Plädoyer für ein Ende des Euro (das er 2015 mit den Worten: „Um die europäische Idee zu retten, muss das Monstrum der Währungsunion abgewickelt werden“, noch markanter formulierte) mündete in eine intensive öffentliche Debatte, in der auch markante Unterschiede innerhalb der Linken sichtbar werden. Fritz Scharpf und Heiner Flassbeck, auf politischer Ebene auch Oskar Lafontaine, verfechten – wenn auch oft mit anderen Begründungen und in unterschiedlichen Abstufungen – ebenfalls das Ende der Währungsunion als Möglichkeit, aus dem Beschäftigung und Sozialstaatlichkeit strangulierenden neoliberalen Korsett auszubrechen. Demgegenüber treten Peter Bofinger, Gustav Horn und viele andere fortschrittliche Ökonomen für eine proeuropäische Lösung der Eurokrise ein.

Im Zuge der Auseinandersetzung um ein weiteres Hilfspaket für Griechenland im Sommer 2015 hat die Debatte über eine Auflösung der Währungsunion erneut an Fahrt gewonnen. Im Grunde geht es um die Frage: Kann es einen „linken Euro“ geben? Gibt es eine neutrale Währungsunion, die sich je nach Kräfteverhältnis sozial oder neoliberal aus-

richten lässt? Dazu gibt es auch unter ÖkonomInnen höchst unterschiedliche Meinungen, wie die interessante wissenschaftliche Debatte seit Sommer 2015 zeigt.

Ein Ende des Euro könnte neue Abwertungswettläufe und damit eine weitere Verschärfung der Krise bedeuten. Der Austritt Großbritanniens aus der EU – dessen politische, wirtschaftliche und sozialen Konsequenzen für das Land noch bei Weitem nicht absehbar sind – ist kein Beispiel für die Möglichkeit bzw. Sinnhaftigkeit einer Abwicklung des Euro. Großbritannien hat weder den Euro eingeführt, noch ist es Teil des Schengen-Raums. Der begrenzten Vertragsänderung zur Einrichtung eines dauerhaften Stabilisierungsmechanismus (ESM) für die Eurozone hat Großbritannien zwar zugestimmt, beteiligt sich selbst aber nicht daran. Großbritannien unterliegt auch nicht dem Fiskalpakt.

Zentrale Eckpunkte einer europäischen Reformagenda

Der Brexit könnte sich als Chance für ein neues Europa erweisen, wenn die richtigen Lehren gezogen werden. In der Erklärung der EU-27 vom 29. Juni 2016 in Reaktion auf das Ergebnis der Abstimmung heißt es, dass die europäischen BürgerInnen bessere Ergebnisse erwarten, „wenn es darum geht, Sicherheit, Beschäftigung und Wachstum zu gewährleisten und Hoffnung auf eine bessere Zukunft zu geben“. Das ist richtig, aber noch keine konkrete Antwort.

Es mangelt nicht an großen Entwürfen, wie die EU weiterentwickelt werden könnte. Unmittelbar nach dem Votum sind mehrere Manifeste präsentiert worden, die zeigen, dass gewisse Eliten den Brexit durchaus als Weckruf interpretieren. Das ist wichtig und ermutigend. Aber angesichts der divergierenden Positionen der Mitgliedstaaten ist nicht zu erwarten, dass hier rasch Fortschritte erzielt werden, die den bisherigen Kurs der Vertiefung radikal ändern würden. Es sei denn, eine Gruppe von Mitgliedstaaten würde im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit neue Wege wagen. Das ginge allerdings nicht ohne Deutschland, dessen Politik für den prekären Zustand der WWU mitverantwortlich ist.

Realpolitisch sinnvoll wäre es, sich auf Vorhaben zu konzentrieren, für deren Umsetzung bei entsprechendem Willen rasch die notwendigen Rahmenbedingungen geschaffen werden könnten. Dazu zählen die Ausweitung der öffentlichen Investitionen, eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik und eine Stärkung des sozialen Europa – verstanden als klares Signal an die EU-BürgerInnen, dass ihre Sorgen um Arbeitsplätze und soziale Sicherheit im Mittelpunkt stehen. Gleichzeitig sollte die seit 2012 laufenden Debatte über die Vollendung der Wirtschafts-

und Währungsunion (WWU), die mit dem im Juni 2015 vorgelegten Bericht der fünf Präsidenten eine Fortsetzung erfährt, von einem Projekt der Eliten zu einem wirklich umfassenden politischen Projekt unter Einbindung aller relevanten Kräfte der Gesellschaft aufgewertet werden. Konkrete Ansatzpunkte für derartige Vorhaben liegen auf der Hand:

Was Europa jetzt besonders braucht, sind klare Signale für eine wachstums- und beschäftigungsorientierte Politik, um den innereuropäischen Prozess der politischen und sozialen Auseinanderentwicklung zu stoppen. Dazu ist es notwendig, den bisherigen Austeritätskurs zu beenden, zumal diese Politik selbst von IWF-ÖkonomInnen mittlerweile kritisch hinterfragt wird. Die Stärkung der Binnennachfrage muss zur Richtschnur der EU-Politik werden. Auch die Kommission betont im Warnmechanismusbericht 2016, dass angesichts des schwierigen weltwirtschaftlichen Umfelds „das Wachstum ... nun stärker auf die Binnennachfrage, vor allem auf eine deutlichere Investitionsbelebung angewiesen (ist)“.

So begrüßenswert es ist, dass die Europäische Kommission im Jahreswachstumsbericht 2016 erneut einen Investitionsschwerpunkt setzt, so wenig berechtigt ist ihr Optimismus, dass mit der nunmehr beschlossenen Investitionsoffensive für Europa „die Investitionstätigkeit nachhaltig wieder auf das Niveau vor der Krise angehoben werden“ kann. Das angepeilte Volumen des Europäischen Fonds für Strategische Investitionen (EFSI) ist – selbst wenn es erreicht wird, was fraglich erscheint – zu gering, um deutliche Effekte in der Konjunktur und am Arbeitsmarkt zu erreichen. Zudem stellt es hauptsächlich auf private Investitionen ab.

Jetzt muss es darum gehen, die fiskalpolitischen Vorgaben auf europäischer Ebene umgehend investitionsfreundlicher zu gestalten, um eine massive Ausweitung der öffentlichen Investitionen zu ermöglichen. Erste Vorschläge der Kommission in diese Richtung gibt es, aber sie reichen bei Weitem nicht aus. Die von der Kommission vorgeschlagene und angewandte Flexibilisierung des SWP bringt bei näherer Betrachtung in der Praxis kaum neue Spielräume. Ein Schritt in die richtige Richtung wäre jedoch eine substanzielle Ausweitung der Investitionsklausel, sodass zumindest durch den EFSI kofinanzierte öffentliche Investitionen ausnahmslos möglich wären. Dadurch sollen Investitionen gefördert werden, die eine stärkere Ressourcen- und Umweltschonung sowie die soziale Fortentwicklung der Gesellschaft unterstützen.

Das Zugeständnis der EK, bei der Anwendung des SWP die budgetären Konsequenzen „des außergewöhnlichen Flüchtlingszustroms“ zu berücksichtigen, ist ein richtiger Schritt, kann aber weitere Schritte nicht ersetzen. Gerade die Flüchtlingsproblematik, die tiefe Gräben in und

zwischen den EU-Mitgliedstaaten gezogen hat, ist ein zusätzliches Argument für die Notwendigkeit einer deutlichen Investitionsbelebung.

Zweifelloos wäre diese Herausforderung in einem stabilen konjunkturellen Umfeld leichter zu bewältigen. Um dies zu erreichen, muss zum Ersten der budgetäre Spielraum für öffentliche Investitionen durch die Flexibilisierung der Fiskalregeln im Wege der Einführung einer goldenen Investitionsregel geschaffen werden. Wie Achim Truger in seiner neuen Studie gezeigt hat, könnte die Wirtschaftsleistung der Euro-12-Staaten 2020 um 3,5% höher sein, würden diese die goldene Investitionsregel in der Form umsetzen, dass sie ihre Nettoinvestitionen schrittweise bis zu einem Maximalwert von 1,5% des BIP steigern (jeweils um 0,5% des BIP). Zum Zweiten sollten alle Mitgliedsländer der Währungsunion koordiniert ihre Investitionen erhöhen, weil dadurch die Multiplikatorwirkung auf Nachfrage und Beschäftigung potenziert würde. Jene Mitgliedstaaten, die haushaltspolitisch einen größeren Spielraum haben – insbesondere Deutschland –, sollten die Initiative übernehmen.

Schon in den Jahren vor Ausbruch der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 haben die Leistungsbilanzungleichgewichte innerhalb der Eurozone international bisher unbekannte Ausmaße angenommen. Eine wesentliche Ursache für diese Ungleichgewichte liegt in den lohnkostenbedingten Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten. Es sind keine ökonomischen Studien erforderlich, um zu erkennen, dass angesichts der europäischen Verflechtungen die lohnkostenseitige Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit in einem Land zwangsläufig zu einer lohnkostenseitigen Verschlechterung der anderen Mitgliedstaaten/Handelspartner führen muss. Diese Entwicklung ist insofern brisant, als mehrere Studien übereinstimmend zu dem Ergebnis kommen, dass die gesamtwirtschaftliche Nachfrage im Euroraum lohngetrieben ist. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die Eurozone insgesamt ein viel weniger offener Wirtschaftsraum ist als die einzelnen Mitgliedsländer derselben. Notwendig ist eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik, welche kollektivvertragliche Lohnsteigerungen und Anhebungen der gesetzlichen Mindestlöhne vorsieht, die sich am mittelfristigen Trend der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität und am Preisstabilitätsziel der EZB orientieren. Das erfordert eine entsprechende lohnpolitische Koordinierung im Euroraum, für die rasch die notwendigen Rahmenbedingungen geschaffen werden sollten.

Das Vorhaben zur Schaffung einer europäischen Säule sozialer Rechte könnte rasch durch ein soziales Aktionsprogramm konkretisiert werden, mit dem u. a. soziale Mindeststandards im Arbeits- und Sozialrecht weiter ausgebaut werden. Zum Beispiel könnten mit verbindli-

chen Mindeststandards für die Arbeitslosenversicherungssysteme der Mitgliedstaaten konkrete soziale Verbesserungen erzielt werden. Entscheidend für die Verwirklichung eines sozialen Europa ist ferner, dass die Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping in der EU verstärkt wird. Auch das EU-Budget muss sich viel stärker als bisher an den sozialen Herausforderungen in Europa orientieren. Damit dies gelingt, muss der Europäische Sozialfonds deutlich aufgestockt werden. Damit könnte unter anderem eine Beschäftigungsinitiative für die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen finanziert werden. Ebenso wichtig für den sozialen Zusammenhalt in Europa ist es, den Kampf gegen die Jugendarbeitslosigkeit zu verstärken. Die Jugendbeschäftigungsinitiative, von der bisher schon 1,3 Mio. junge Menschen in Europa profitiert haben, muss unbedingt fortgesetzt und ausgeweitet werden.

Elementar wichtig, sofort umsetzbar und für Millionen EU-BürgerInnen der Beweis, dass die Staats- und Regierungschefs aus der krisenhaften Entwicklung der letzten Jahre die richtigen Lehren ziehen können, wären endlich konkrete Ergebnisse in der Steuerpolitik – bei der Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuervermeidung, bei der Schließung von Steueroasen, bei der Umsetzung der Finanztransaktionssteuer und effektiver Maßnahmen zur europaweiten Mindestbesteuerung von Unternehmensgewinnen, Kapitaleinkünften und Vermögen. „Jedes Jahr entgehen den Mitgliedstaaten durch aggressive ‚Steuerplanung‘ seitens der Unternehmen zwischen 100 und 240 Mrd. Euro an Steuern. Sich für ein gerechteres Steuersystem einzusetzen, stellt aber nicht nur eine Möglichkeit dar, die öffentlichen Einnahmen beträchtlich zu steigern – es ist auch eine Frage der sozialen Gerechtigkeit“, sagte der EP-Präsident in seiner Rede vor dem Europäischen Rat, und es sind sattem bekannt Zahlen, die zudem wahrscheinlich noch unterbewertet sind. Zum Vergleich: Der Juncker-Investitionsplan soll für den Zeitraum von drei Jahren Investitionen in Höhe von jährlich ca. 100 Mrd. Euro mobilisieren.

Klare neoliberale Mehrheiten auf EU-Ebene erschweren Wende

Seit Ende der 1970er-Jahre dominieren auf EU-Ebene fast durchgehend wirtschaftsliberale Kräfte in der EU-Gesetzgebung. Egal ob im Europäischen Parlament, im Rat oder in der Europäische Kommission: Der liberal-konservative Flügel gibt seit fast vierzig Jahren den Ton an, lediglich Anfang der 2000er-Jahre gab es ein Intermezzo des linken Flügels.

Während zwanzig der letzten vierzig Jahre verfügte dieser Wirtschaftsflügel sogar in allen drei EU-Institutionen über komfortable ab-

solute Mehrheiten. So waren zwischen 2004 und 2014 mehr als drei Viertel der EU-KommissarInnen konservativen oder liberalen Parteien zuzuordnen. Auf Ebene des Rates dominierten die Wirtschaftskräfte in diesem Zeitraum mit teilweise gewaltigen Mehrheiten: Von den Stimmengewichtungen der einzelnen Länder ausgehend, verfügten allein die VertreterInnen der Europäischen Volkspartei auf Ebene der Staats- und Regierungschefs über bis zu 77% der Stimmen, ergänzt von rund 3% Stimmen aus dem liberalen Lager. Auch im vom Volk direkt gewählten Europäischen Parlament gab es in diesem Zeitraum komfortable Mehrheiten von bis zu 55% für das liberal-konservative Lager.

Dem linken, vor allem aus sozialdemokratischen, linken und grünen Kräften zusammengesetzten Flügel gelang es in den letzten vierzig Jahren kein einziges Mal, in diesen drei EU-Institutionen eine absolute Mehrheit zu erringen. Nur einmal Ende der 1990er- und Anfang der 2000er-Jahre konnte der linke Flügel in Rat und Kommission eine knappe absolute Mehrheit erringen, wurde jedoch von einer konservativen Mehrheit im Europäischen Parlament blockiert.

Die letzten vierzig Jahre konnte der konservativ-liberale Flügel seine neoliberale Politik fast ungestört durchziehen. Trotz leichter Einbußen bei den letzten Wahlen hat der Wirtschaftsflügel im Rat und in der EU-Kommission nach wie vor eine absolute Mehrheit, im Europäischen Parlament mit einem Stimmenanteil von rund 48% beinahe eine absolute Mehrheit.

Es ist daher sehr zu bezweifeln, dass es nun zu einer grundlegenden Abkehr von der bisher betriebenen EU-Politik kommt. Dennoch bleibt die Hoffnung, dass es zumindest punktuell zu einem Überdenken der bisherigen neoliberalen Positionen kommt. Positiv ist zumindest die von der Kommission in jüngster Zeit betriebene Initiative, für mehr Steuergerechtigkeit zu sorgen und Steueroasen zurückzudrängen. Während die Kommissionsentscheidung, von Apple 13 Mrd. Euro an Steuergeldern einzufordern, Mut gibt, zeigen jedoch die Steueroasen der EU – beispielsweise Irland und die Niederlande –, dass der Widerstand gegen Änderungen weiterhin groß ist.

Ein grundlegender Paradigmenwechsel mit einem Abgehen von der angebotsseitigen hin zu einer nachfrageorientierten Politik, wie es weltweit immer mehr Ökonomen fordern, ist jedoch nach wie vor und trotz Brexit nicht abzusehen.

OGB VERLAG

www.ogbverlag.



Wie kam der Keynesianismus nach Österreich?

Michael Mesch (Hrsg.), Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Arbeiterkammer Wien und Geschäftsführender Redakteur der Quartalszeitschrift „Wirtschaft und Gesellschaft“.

Mit Beiträgen von

Günther Chaloupek, Johannes Feichtinger, Alois Guger.

Die Ökonomik der Arbeiterbewegung in der Nachkriegszeit Band 2

112 Seiten / ÖGB-Verlag / 2016

ISBN 978-3-99046-227-0 / EUR 19,90

Von jenen österreichischen ÖkonomInnen, die in den 1930er-Jahren Österreich verlassen mussten, machten sich einige im britischen oder amerikanischen Exil mit den neuen ökonomischen Ideen von John Maynard Keynes und dessen Umfeld vertraut. Nach dem Krieg sorgten Zurückgekehrte aus diesem Personenkreis wie Josef Steindl, Kurt Rothschild, Stefan Wirlandner, Philipp Rieger, Eduard März, Maria Szécsi, Karl Forchheimer, Theodor Prager und andere dafür, dass diese theoretischen Ansätze und wirtschaftspolitischen Konzepte in Österreich zur Verbreitung und praktischen Anwendung gelangten. Aufnahme fanden die KeynesianerInnen vor allem am WIFO und in der Arbeiterkammer Wien. Die von Rothschild, Steindl und später auch von Kazimierz Łaski am WIFO entwickelten theoretischen Ansätze bildeten die konzeptionelle Grundlage für den wirtschaftspolitisch erfolgreichen Austro-Keynesianismus. Auf Initiative von Wirlandner erfolgte in der Wiener AK 1957 die (Neu-)Gründung der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung. Eduard März war ihr erster Abteilungsleiter. Diese Abteilung profilierte sich in der Folge als Denkfabrik keynesianischer Wirtschafts- und Wachstumspolitik. In den 1950er- und 1960er-Jahren gelang es diesen keynesianischen ÖkonomInnen, führende FunktionärInnen des ÖGB, der Wiener Arbeiterkammer und der SPÖ von der Eignung ihrer wirtschaftspolitischen Konzepte zu überzeugen.

BESTELLUNG IM THEMESHOP DES ÖGB-VERLAGS

www.arbeit-recht-soziales.at / kontakt@arbeit-recht-soziales.at

T +43 1 405 49 98-132 / F +43 1 405 49 98-136

oder direkt in der Fachbuchhandlung des ÖGB-Verlags

1010 Wien, Rathausstraße 21



Neukeynesianismus und Postkeynesianismus: Was für ein Unterschied!

Ewald Walterskirchen

1. Einleitung

In der öffentlichen Diskussion wird meist zwischen Neoklassik und Keynesianismus unterschieden. Diese Aufgliederung ökonomischer Schulen ist zu unscharf. Innerhalb der „neoklassischen Denkwelt“ sind die Unterschiede zwischen Neoklassik, Österreichischer Schule (Hayek) und „New Classical Macroeconomics“ (Lucas) schon beachtlich. Aber innerhalb des keynesianischen Lagers sind die Differenzen zwischen neoklassischer Synthese, Neukeynesianismus und Postkeynesianismus gewaltig.¹

Die Unterschiede in der Wirtschaftspolitik sind innerhalb der großen Denktraditionen kleiner als in der Theorie. Hier beharren alle neoklassischen Schulen auf Marktlösungen, alle Keynesianer auf staatlichen Kriseninterventionen. Relativ gering sind auch die Abweichungen innerhalb der großen ökonomischen Schulen, was die Erklärung von Finanz- und Wirtschaftskrisen betrifft: Die Neoklassiker geben den staatlichen Regulierungen, den Notenbanken und „Betriebsunfällen“ die Schuld, die Keynesianer dem unkontrollierten Marktmechanismus und der Finanzspekulation.

2. Kurze Geschichte des ökonomischen *Mainstream*

Die neoklassische Theorie beherrschte die Universitäten und die Wirtschaftspolitik vom letzten Viertel des 19. Jahrhunderts bis zur Weltwirtschaftskrise der 1930er-Jahre. Nach dieser Theorie ist eine Krise eine Art „Selbstreinigungsprozess“, der Störungen durch staatliche und gewerkschaftliche Eingriffe oder Marktunvollkommenheiten über flexible Preise und Löhne wieder zum Gleichgewicht zurückführt.

Da diese Rückkehr zum Gleichgewicht aber in der Großen Depression viele Jahre ausblieb, geriet die neoklassische Theorie ins Kreuzfeuer der Kritik. Keynes entwickelte eine alternative Vision des Wirtschaftsprozesses.

ses, der ein Gleichgewicht bei Unterbeschäftigung – unfreiwillige Arbeitslosigkeit – zulässt. In dieser Situation ist Arbeitslosigkeit nicht durch Lohnsenkungen zu beseitigen, sondern durch eine Belebung der Nachfrage am Gütermarkt.

Der Keynesianismus entstand als Reaktion auf die Massenarbeitslosigkeit der Dreißigerjahre. In der praktischen Politik führten öffentliche Investitionen – insbesondere Roosevelts „New Deal“ in den USA – zum Erfolg. Die Arbeitslosigkeit wurde schließlich durch die Staatsausgaben für den Zweiten Weltkrieg völlig beseitigt.

Zum ökonomischen *Mainstream* wurde aber nicht der „wahre Keynes“, sondern die sog. „neoklassische Synthese“. Sie verband die neoklassische Mikrotheorie mit der keynesianischen Makroökonomie. Bis in die 70er-Jahre beherrschte diese Form des Keynesianismus das ökonomische Denken. In diesem „Goldenen Zeitalter des Kapitalismus“ wurden die wirtschaftspolitischen Vorschläge der neoklassisch-keynesianischen Synthese in die Praxis umgesetzt.

Mit den Ölpreisschocks und der Inflation der Siebzigerjahre fand das „Goldene Zeitalter“ sein Ende. Die Wirtschaft stagnierte, Arbeitslosigkeit und Inflation waren gleichzeitig hoch. Eine solche Stagflation hätte es nach dem „keynesianischen“ Konzept der Phillips-Kurve nicht geben dürfen. Der Keynesianismus verlor damit an Glaubwürdigkeit. Die von den Keynesianern empfohlene Einkommenspolitik konnte das Stagflationsproblem nicht rasch genug lösen.

Milton Friedmans und Friedrich von Hayeks Ideen bekamen Aufwind – besonders unter Reagan und Thatcher. Die Chicago-Schule forderte die Deregulierung aller Märkte, um deren Effizienz zu steigern. Alan Greenspan war ein großer Verfechter der Liberalisierung der Finanzmärkte.

Diese politische Wende blieb aber nicht auf Reagan, Thatcher und konservative Parteien beschränkt. Der (im amerikanischen Sinn) Liberale Clinton und die Sozialdemokraten Blair und Schröder übernahmen die Grundzüge dieser Wende und sprachen von einem „Dritten Weg“, der zwischen klassischer Sozialdemokratie und Neoliberalismus liegen sollte.

Auf theoretischer Ebene kam es zu einer Rückkehr der Neoklassik in Form der „Neuen Klassischen Makroökonomik“ (*New Classical Macroeconomics*) und der „Angebotsökonomik“ (*Supply Side Economics*). Robert Lucas argumentierte, dass rationale Erwartungen die keynesianische Politik obsolet machten. Die Menschen würden die Auswirkungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen antizipieren und in ihr Verhalten miteinbeziehen.

Die Neukeynesianer griffen die Kritik der Neuen Klassischen Makroökonomik an der mangelnden Mikrofundierung des Keynesianismus auf. Sie entwickelten Konzepte, um die Starrheit von Preisen und Löhnen mikroökonomisch zu begründen.

2.1 Hegemonialmacht bestimmt den *Mainstream*

Der Hegemon der Weltwirtschaft dominiert auch den *Mainstream* der ökonomischen Theorie: Zunächst war dies England, dann Amerika. Da Großbritannien eine Vorreiterrolle bei der Industriellen Revolution spielte, wurde zunächst die britische klassische Schule (Smith, Ricardo) dominierend.

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts trat die marginalistische neoklassische Schule (Jevons, Menger, Walras) in den Vordergrund. Alfred Marshall verband die marginalistischen Ideen mit der klassischen Theorie.² Sein Standardwerk „Principles of Economics“ aus dem Jahr 1890 gab lange Zeit an den Universitäten den Ton an. Auch Keynes war zunächst Marshallianer.

Die Neoklassik war ebenso wie die Klassik eine Theorie des realen Sektors. Die Quantitätstheorie diente dazu, Inflation und monetäre Größen zu erklären. Nach der Weltwirtschaftskrise erregte Keynes mit seiner „General Theory“ Aufsehen. John Hicks (1937) baute die Keynes'sche Theorie in das neoklassische Modell ein und wurde zum Vater der neoklassischen Synthese.

Bis dahin war die Nationalökonomie von Briten dominiert. Allmählich verschob sich das Schwergewicht der Weltwirtschaft von Großbritannien zu den USA.³ Spätestens nach dem Zweiten Weltkrieg war die Vormachtstellung der USA in der Weltwirtschaft und in der Ökonomie gefestigt. Der Amerikaner Paul Samuelson (1948) schrieb das Lehrbuch „Economics“, das für Jahrzehnte die neoklassische Synthese an den Universitäten verankerte. Makroökonomische Fragen standen hier im Vordergrund, die traditionellen Marshall'schen Angebots- und Nachfrageschemata kamen erst ganz zum Schluss.

Die Nobelpreisträger für Ökonomie kamen in den letzten Jahrzehnten mit wenigen Ausnahmen aus den USA. Das heißt nicht, dass die Ökonomen anderer Länder weniger innovativ waren, sondern dass die USA dem ökonomischen *Mainstream* ihren Stempel aufdrückten.

Robert Lucas rühmte sich einmal, dass es gelungen sei, den Keynesianismus an den Universitäten auszumerzen. In den *Core Journals* und bei großen Konferenzen könne man keine keynesianischen Artikel unterbringen. Das alles hat offenbar viel mehr mit Macht als mit Wissenschaft zu tun.

Der *Mainstream* ist aber nicht bloß eine akademische Angelegenheit. Der Internationale Währungsfonds, die OECD und die EU-Kommission beraten die Länder nach *Mainstream*-Konzepten. Die „ökonomische Umpolung“ der OECD, als Reagan US-Präsident wurde, ist ein bekanntes Beispiel für den Einfluss politischer Macht auf die wirtschaftspolitische Beratung.⁴

Deutschland als Hegemonialmacht innerhalb der EU dominiert die europäische Politik zumindest seit der Wiedervereinigung: Das gilt insbesondere für die Austeritätspolitik seit der Eurokrise. Schon nach dem Zweiten Weltkrieg hat sich die deutsche „Soziale Marktwirtschaft“ gegenüber der französischen „*Planification*“ in der Europäischen Union durchgesetzt.⁵

Der Begriff „Dogmengeschichte“, der an die Dogmen der katholischen Kirche erinnert, hat also auch in der Ökonomie durchaus seine Berechtigung.

2.2 Ist der *Mainstream* der wissenschaftliche Höhepunkt seiner Zeit?

In den Sozialwissenschaften ticken die Uhren anders als in den Naturwissenschaften. Hier sollte man besser von herrschenden Paradigmen als von „*state of the art*“ sprechen.⁶

Josef Steindl war der Meinung, dass der *Mainstream* primär den Wandel der vorherrschenden Modeströmung anzeigt. „*The state of the art*“ trägt einmal Hicks'sche, dann Lucas'sche Kleider.⁷

Hans Seidel argumentierte, dass sich der *Mainstream* in der Wirtschaftspolitik nur durchsetzt, wenn er ein wichtiges Problem seiner Zeit löst. So gab der Keynesianismus wirtschaftspolitische Empfehlungen, um das Problem der Arbeitslosigkeit zu lösen. Der Monetarismus und die angebotsorientierte Wettbewerbspolitik trugen dazu bei, die Inflation unter Kontrolle zu bringen – allerdings mit der Rute der Arbeitslosigkeit. Ein einzelnes ökonomisches Ziel – ohne Rücksicht auf andere Ziele – lässt sich in der Regel erreichen.

2.3 Neoklassische Synthese als britisch-amerikanische Orthodoxie

„*The neoclassical synthesis was, in substance, the linking of Keynesian income-expenditure systems with neo-Walrasian equilibrium analysis. But Keynes did not think in terms of simultaneous determination. He was a cause and effect man, handling historical time: Investment demand determined saving, demand determined output and employment.*“ (John Lodewijks, in King, 2003)

Die neoklassisch-keynesianische Synthese wurde nach dem Krieg zur Grundlage keynesianischer Wirtschaftspolitik. Ihre Väter gaben die Gleichgewichtstheorie nicht auf. Sie akzeptierten das neoklassische Modell grundsätzlich und fügten die keynesianische Konjunkturtheorie hinzu. Mit Hilfe des IS-LM-Modells⁸ zeigten sie, dass antizyklische Geld- und Fiskalpolitik auf kurze Sicht positiv auf die Realwirtschaft wirkt.

Dieses Modell suggeriert, dass Keynes auf kurze Sicht recht hat, die neoklassische Theorie der Markträumung durch flexible Preise jedoch auf lange Sicht zutreffend ist: Kurzfristige Schocks bringen die Märkte durcheinander. Da können staatliche Interventionen die Rückkehr zum Gleich-

gewicht beschleunigen. Auf lange Sicht sorgen jedoch freie Märkte am besten für die optimale Allokation der Ressourcen. Kaum jemand zweifelte in dieser Zeit freilich daran, dass die Finanzmärkte streng reguliert werden müssten und Kapitalverkehrskontrollen sinnvoll wären.

Das Keynes'sche System wurde in der neoklassischen Synthese zu einem Spezialfall der neoklassischen Theorie. Der Keynesianismus wurde als Depressionsökonomie interpretiert, die Neoklassik galt weiterhin für den „Normalfall“ der voll ausgelasteten Wirtschaft und auf lange Sicht.

Das IS-LM-Modell dominierte die Ökonomielehrbücher jahrzehntelang. Auch heute wird es noch in den meisten Einführungen in die Ökonomie dargestellt. Das Mundell-Fleming-Modell fügte dem IS-LM-Modell die Zahlungsbilanz (ZZ-Kurve) hinzu, und das AS-AD-Modell (*Aggregate Supply-Aggregate Demand*) erweiterte es um den Arbeitsmarkt.

Der Brite John Hicks legte zwar den Grundstein für die neoklassische Synthese. Diese wurde aber zur amerikanisch dominierten Form des Keynesianismus. In den USA sprach man vom Hicks-Hansen-Modell, weil Alvin Hansen wichtige Beiträge dazu leistete. Paul Samuelson, Robert Solow und Franco Modigliani waren weitere entscheidende Proponenten. Paul Samuelson (1948) machte die neoklassisch-keynesianische Synthese durch seinen Lehrbuch-Bestseller populär. Er soll einmal gesagt haben: Alle Ökonomen unter 50 sind Keynesianer. Franco Modigliani sah den entscheidenden Unterschied zwischen Keynes und der Neoklassik in der Rigidität der Löhne. Man könnte ihn deshalb als Vorläufer des Neukeynesianismus bezeichnen.

Joan Robinson kritisierte die neoklassische Synthese als „Bastard-Keynesianismus“, weil diese die Keynes'sche Theorie als Gleichgewichtstheorie fehlinterpretierte. Auch John Hicks (1980/81) hat später zugegeben, dass sein IS-LM-Modell den Intentionen von Keynes zuwiderläuft. Er bezeichnete dieses Modell als „*classroom gadget*“.

Paul Davidson (2009) sprach von pervertiertem Keynesianismus. Er räumte allerdings ein, dass Samuelson mit seinem Lehrbuch den Keynesianismus in den USA vor der Vernichtung durch den McCarthyismus gerettet hat. Dem ersten Keynes-Lehrbuch in den USA, das Lorie Tarshis im Jahr 1947 verfasste, wurde Kommunismus vorgeworfen. Samuelson, der nicht zur keynesianischen Gruppe im engeren Sinn zählte, war vorsichtiger als Tarshis. Er behielt die neoklassische Wirtschaftstheorie als Basis bei: Wenn die Preise und Löhne flexibel wären, gäbe es Vollbeschäftigung. Aber es gibt eben Mindestlöhne, Gewerkschaften, administrierte Preise und unvollkommene Konkurrenz. John Hicks und Paul Samuelson haben den Keynesianismus somit durch Anpassung an die neoklassische Theorie salonfähig gemacht.

Unter der theoretischen Vorherrschaft der neoklassischen Synthese war die Wirtschaftspolitik vom Bretton-Woods-System geprägt: freier Waren-

verkehr, aber regulierter Kapitalverkehr und Wechselkursanpassung in Stufen. Die Fiskalpolitik wurde zur Stabilisierung der Konjunktur eingesetzt. Tobin forderte schon damals eine Finanztransaktionssteuer. Die Geldpolitik war akkommodierend, möglichst niedrige langfristige Realzinsätze waren das Ziel.

Die Phillips-Kurve wurde von Samuelson und Solow als wichtiges Element der neoklassischen Synthese dargestellt. Es gab einen negativen Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Inflation, und die Regierungen konnten entscheiden, ob sie mehr vom einen oder vom anderen haben wollten. In den frühen Siebzigerjahren ließen jedoch Ölpreisschocks und Verteilungskämpfe die Inflation und die Arbeitslosigkeit gleichzeitig steigen. Der Phillips-*Trade-off*, der als wichtiger Teil des Keynesianismus verstanden wurde, brach zusammen. Darüber hinaus hatte Großbritannien – das Vorzeigemodell des Keynesianismus – große wirtschaftliche Probleme. Das Wirtschaftswachstum blieb in Großbritannien schon seit den Sechzigerjahren deutlich hinter dem europäischen Durchschnitt zurück, und die Inflation erreichte in den Siebzigerjahren über 25%. Kaldor und Tobin forderten Lohnmäßigung statt monetärer Restriktionspolitik.

Der Keynesianismus war auf die Binnennachfrage konzentriert. Der Nationalstaat sollte mangelnde heimische Nachfrage ausgleichen. Die Globalisierung führte jedoch zu einer Verlagerung von der Binnen- zur Außenwirtschaft.

Die Vertreter der neoklassischen Synthese wurden zunächst von Friedman, dann von den Neuen Klassischen Makroökonomern angegriffen. Aber auch die Postkeynesianer sparten nicht mit Kritik: Keynes habe Gleichgewichtsvorstellungen abgelehnt und sich auch zu längerfristigen Ungleichgewichten bekannt. Hyman Minsky (1993, S. 54) fasste seine Kritik so zusammen: „*The neoclassical synthesis ... ended up subordinating the economics of the General Theory to the barter based and timeless general equilibrium theory.*“

Die aus der neoklassischen Synthese⁹ abgeleitete Wirtschaftspolitik wurde als Hebel-Keynesianismus¹⁰ oder „Hydraulischer Keynesianismus“ kritisiert, weil sie auf mechanistische Weise operierte und die von Keynes betonte Unsicherheit der Zukunft vernachlässigte. Gunther Tichy (2012), der die Rolle der Unsicherheit in den Vordergrund stellte, nannte den Hydraulischen Keynesianismus eine missbräuchliche Verwendung von Keynes. Er war ein Instrument, um eine weitgehend geschlossene Wirtschaft über das Budget zu kontrollieren. Mit der zunehmenden Globalisierung wurde jedoch der Multiplikatoreffekt nationaler Ausgabenprogramme immer kleiner.

Trotz aller Kritik an der neoklassischen Synthese bleibt doch eine beträchtliche Abweichung vom neoklassischen Modell – vor allem aus kon-

junkturpolitischer Sicht. Wenn man die neoklassische Synthese allzu harsch kritisiert – wie etwa Joan Robinson („Bastard-Keynesianismus“) –, dann fehlen einem Postkeynesianer die Worte für den darauffolgenden Rückfall in die Neoklassik.

2.4 Neue Klassische Makroökonomie: Rückkehr der Neoklassik

„New Classical economics is a macroeconomic doctrine designed to oppose Keynesian policies and theories, and demonstrate the self-regulating power of the capitalist system.“ (A. Fitzgibbons, in: King 2003)

Die Entwicklung der US-Keynesianer von der neoklassischen Synthese zum Neukeynesianismus lässt sich nur verstehen, wenn man vorher die Rückkehr zur Neoklassik – das Aufkommen der Neuen Klassischen Makroökonomie – Revue passieren lässt. Diese Doktrin blühte vor allem in den USA während der frühen Achtzigerjahre (unter Reagan) auf, als die Folgen der Ölpreisschocks zu verkraften waren.

Die Neue Klassische Makroökonomie stellte den Keynesianismus in Frage. Lucas, Sargent, Prescott, Wallace und Barro waren die Wortführer. Sie warfen den Keynesianern vor allem mangelnde mikroökonomische Fundierung vor.

Schon in den Sechzigerjahren hatte Milton Friedman die neoklassische Synthese heftig angegriffen: Es bestehe ein logischer Widerspruch zwischen den neoklassischen Mikrogrundlagen und den Keynes'schen wirtschaftspolitischen Rezepten. Milton Friedman und Edmund Phelps entwickelten in den späten Sechzigerjahren das Konzept der „natürlichen Arbeitslosenrate“ (NAIRU). Langfristig könne die Arbeitslosenrate nicht unter die NAIRU fallen. Die Arbeitslosigkeit sei durch Rigiditäten auf dem Arbeitsmarkt und durch das Suchverhalten bestimmt. Längerfristig gebe es keine unfreiwillige Arbeitslosigkeit. Kurt Rothschild (1988) stellte deshalb die Frage: „Arbeitslose, gibt's die?“

Philip Arestis und Malcolm Sawyer (2003) sehen den Niederschlag der neuen Neoklassik in der Architektur der Europäischen Währungsunion. Die vier Grundfreiheiten, das Statut der unabhängigen Europäischen Zentralbank, der Stabilitäts- und Wachstumspakt, der Maastricht-Vertrag und der Fiskalpakt tragen neoklassische Züge.

Von allen keynesianischen Strömungen unterscheidet sich die Neue Klassische Makroökonomie dadurch, dass sie von einer raschen Markträumung durch flexible Preise und Löhne ausgeht.

Die Neue Klassische Makroökonomie kann als eine Weiterentwicklung der monetaristischen Ideen interpretiert werden. Friedmans Monetarismus stellte letztlich die Geldtheorie der Neoklassik dar. Kurzfristig können Produktion und Beschäftigung von der Geldpolitik beeinflusst werden, langfristig nicht. Die Neuen Klassiker haben – im Gegensatz zu Friedman

– auch die kurzfristige Wirksamkeit der Geldpolitik infolge rationaler Erwartungen verneint.

Ein Eckpfeiler der Neuen Klassischen Makroökonomie ist die Theorie rationaler Erwartungen von Lucas und Sargent (1981). Die Konsumenten und Investoren haben rationale Erwartungen, welche die Wirtschaftspolitik ineffektiv machen. Sie antizipieren die Effekte systematischer geld- und fiskalpolitischer Maßnahmen und machen sie damit wirkungslos. Eine systematisch betriebene Geldpolitik hat demnach keine realen Effekte (bloß Preiseffekte). Nur eine schockartige, unerwartete Geldpolitik wirke sich auf die Realwirtschaft aus – aber bloß kurzfristig.

Das steht in krassem Gegensatz zur „*Great Moderation*“ der Achtziger- und Neunzigerjahre, die auf systematische Geldpolitik zurückgeführt wurde. Olivier Blanchard bezeichnete rationale Erwartungen als einen „Glaubenssatz“. (Man kann an Dinge glauben, die man in der Realität nicht sieht.)

Ein zweiter Eckpfeiler der Neuen Klassischen Makroökonomie ist die Theorie effizienter Märkte (Fama, Lucas und Muth). Der Glaube an effiziente Finanzmärkte, der so unselig in der Finanzkrise endete, hat hier seine Wurzeln. Die politische Forderung lautete: volle Freiheit des Kapitalverkehrs und Deregulierung der Finanzmärkte. Larry Summers, Berater vieler US-Regierungen, nannte die Theorie effizienter Märkte den größten Fehler in der Geschichte der Ökonomie.

Robert Barro hat die Theorie der ricardianischen Äquivalenz wiederbelebt: Steuersenkungen würden nichts bringen und gespart werden, weil wegen der erhöhten Staatsverschuldung spätere Steuererhöhungen erwartet werden. Den Notenbanken warf Barro in den Achtzigerjahren vor, die Preisstabilität gegenüber der Vollbeschäftigung zu vernachlässigen.

Die wirtschaftspolitischen Probleme würden nach Auffassung der Neuen Klassischen Makroökonomien nicht auf der Nachfrage-, sondern auf der Angebotsseite liegen: Liberalisierung und Deregulierung der Finanz-, Arbeits- und Produktmärkte hieß die Devise. Feste Regeln (z. B. Geldmengenziele) statt diskretionärer Maßnahmen sollten die Politik wieder glaubwürdig machen. Inflationäre Verteilungskämpfe sollten nicht durch die Geldpolitik alimentiert werden. So kam es zu einem historischen Wandel von akkommodierender Geldpolitik zu stabilitätsorientiertem Monetarismus.

Auch die Konjunkturschwankungen würden primär von der Angebotsseite her verursacht. Die „Theorie realer Konjunkturzyklen“ (*Real Business Cycles*) führt den Konjunkturzyklus auf Produktivitätsschocks (technische Innovationen) und unerwartete fiskal- und geldpolitische Schocks zurück.

Die Keynesianer konterten, dass in der Theorie realer Konjunkturzyklen die Schwankungen der Kapazitätsauslastung im Konjunkturverlauf fehlinterpretiert würden. Für Robert Lucas war dagegen der Begriff Kapazitäts-

auslastung ein Unsinn, der ihn wütend machte: Freie Märkte würden es nicht zulassen, dass Arbeit oder Kapital ungenutzt vergeudet werden.

Die keynesianische Theorie¹¹ wurde in akademischen Kreisen von den Achtzigerjahren bis zur Finanzkrise verunglimpft. Lucas (1980) erklärte den Keynesianismus für tot. Für die Postkeynesianer bedeutete der Übergang von der neoklassischen Synthese zur Neuen Klassischen Makroökonomie eine Entwicklung vom Regen in die Traufe. Steindl und Bhaduri sprachen von einer „Rückkehr der Bourbonen“ auf den Thron.

3. Neukeynesianismus – Ein Etikettenschwindel?

„The main ideas of Monetarism and New Classical Theory now live on in New Keynesian economics, which is another supply-side doctrine that recognizes rational behaviour and the natural rate of unemployment.“ (Fitzgibbons, in: King 2003, S. 275)

„Central to New Keynesian theory is the notion that wages and prices do not adjust rapidly enough to achieve the self-regulation of neoclassical and classical economics“ ... „New Keynesian models cannot be regarded as Keynesian, they are special cases of the neoclassical model.“ (Cornwall, in: King 2003, S. 275 und S. 279)

Die Neukeynesianer reagierten auf die Kritik der Neuen Klassischen Makroökonomien. Sie versuchten, den Keynesianismus mikroökonomisch zu fundieren, indem sie Transaktionskosten einführten und die Starrheit der Löhne und Preise auf rationales mikroökonomisches Verhalten zurückführten. Menükosten bei Preisänderungen, unvollständige Konkurrenz und Suchtheorien des Arbeitsmarktes waren dabei wichtige Ansätze.¹² Joseph Stiglitz betonte die asymmetrische Information, Ben Bernanke die Mängel der Kapitalmärkte und George Akerlof die Bedeutung des Effizienzlohns.

3.1 Rigidität der Preise und Löhne ist mikroökonomisch rational

Die Neuen Keynesianer glauben nicht an die rasche Selbstheilung des Marktes durch flexible Preise. Sie gehen von einer Starrheit der Löhne und Preise aus, die sie auf mikroökonomische Faktoren zurückführen: Die Unternehmer haben z. B. Menükosten, wenn sie die Preise anpassen. Es sei mikroökonomisch rational, die Preise nicht ständig anzupassen. Auf der Makroebene führe dieses Rationalverhalten aber zu Abweichungen vom Gleichgewicht.

Auch die Nominallohne sind nach unten nicht flexibel, weil es Jahresverträge gibt. Solche Verträge seien rational, weil sie den Aufwand für Lohnverhandlungen verringern. Außerdem herrscht unvollkommene Konkurrenz: Die Gewerkschaften wehren sich gegen Lohnsenkungen.

Die Starrheit der Löhne und Preise betrachten die Neukeynesianer als das zentrale Marktversagen. Da sich die Preise und Löhne nicht rasch genug anpassen, entsteht unfreiwillige Arbeitslosigkeit. Es bedarf deshalb geldpolitischer Interventionen der Notenbanken, um Rezessionsphasen rascher zu überwinden.

3.2 Effizienzlohn

Ein wichtiger Grund für die relative Starrheit sind Effizienzlöhne. Die Unternehmer zahlen mehr als den „Gleichgewichtslohn“, weil sie sich davon eine höhere Produktivität der Arbeitnehmer erwarten: Höhere Löhne können Fluktuation, Absentismus und Krankenstände verringern, weil die Arbeitnehmer zufriedener sind und sich fair behandelt fühlen. Gut bezahlte Arbeitskräfte setzen sich auch voll ein, weil sie ihren guten Arbeitsplatz nicht verlieren wollen. Weiters verbessert sich das Qualitätsprofil der Stellenbewerber bei höherem Einkommen.

Die höhere Produktivität steigert die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens und rechtfertigt damit den Effizienzlohn. Wenn ein Betrieb dagegen bei Umsatzeinbußen die Löhne senkt, könnten die besten Kräfte abwandern und die Arbeitnehmer ihre Motivation verlieren. Deshalb ziehen es die Unternehmen bei Nachfrageschocks – aus mikroökonomisch rationalen Gründen – vor, Arbeitskräfte zu kündigen, statt die Löhne zu senken.

3.3 Menükosten

Die Kosten von Preisänderungen („Menükosten“) sind ein zentraler Bestandteil des Neuen Keynesianismus. Wenn die Preise ständig an Nachfrageänderungen angepasst werden, dann entstehen Kosten für neue Preislisten, Kataloge, Preisschilder und auch für Preisverhandlungen mit den Kunden. Auch die Fairness bei dauerhaften Kundenbeziehungen mag ein Grund für relativ starre Preise sein.

Ein rational agierendes Unternehmen wird deshalb bei Absatzproblemen die Produktion drosseln, nicht die Preise senken. Gewinne werden unter den postulierten Bedingungen dadurch maximiert, dass die Preise konstant gehalten werden.

Dieser Argumentation wurde entgegengehalten, dass auch Produktionskürzungen und Kündigungen Kosten verursachen. Es müssen Abfertigungen gezahlt und Sozialpläne finanziert werden.

3.4 Neukeynesianische Modelle

Die neukeynesianischen DSGE-Modelle (*Dynamic Stochastic General Equilibrium*) versuchen, Preis- und Lohnrigiditäten mit der neoklassischen Gleichgewichtstheorie zu verbinden. Sie übernehmen die rationalen Er-

wartungen und das Maximierungsverhalten von der Neuen Klassischen Makroökonomie und die unvollkommene Konkurrenz vom Keynesianismus.

Die Ökonomen in den Notenbanken verwenden meist solche Gleichgewichtsmodelle. Sie sehen sich als Neukeynesianer (obwohl sie strikte Austeritätspolitik fordern).

Der Neukeynesianismus nahm von den USA seinen Ausgang. Zu den bekanntesten Neukeynesianern zählen George Akerlof, Ben Bernanke, Olivier Blanchard, Stanley Fisher, N. Gregory Mankiw, Maurice Obstfeld, David Romer, Lawrence Summers und John Taylor. Greg Mankiw,¹³ der Autor des Bestseller-Lehrbuchs „Principles of Macroeconomics“, war Chefberater der Republikaner in den USA unter Präsident George Bush. Es gibt aber auch einen linken Flügel der Neuen Keynesianer: Paul Krugman, Bradford DeLong und Joseph Stiglitz zählen dazu. Sie treten für massive budgetpolitische Interventionen zur Überwindung von wirtschaftlichen Krisen ein.

Der Neukeynesianismus, der in den Achtzigerjahren entstand, entfernte sich noch weiter von Keynes als die neoklassische Synthese. Hans Seidel sprach von einem „Etikettenschwindel“:¹⁴ Das habe nichts mehr mit Keynes zu tun. Die Argumentation beschränkt sich auf die mikroökonomische Begründung der Starrheit der Preise und Löhne, die effektive Nachfrage kommt kaum ins Spiel.

Auch Roger Farmer (2010, S. 74) schrieb: „*New-Keynesianism is a misnomer.*“ Der Begriff sei eine Fehlbezeichnung, weil der Arbeitsmarkt in diesem Modell neoklassisch ist. Es gibt hier keine unfreiwillige Arbeitslosigkeit.

3.5 Eine neue Synthese?

Die Neuklassiker und die Neukeynesianer sind heute die zwei großen Schulen der Makroökonomie, die konjunkturelle Schwankungen sowie die Rolle der Geld- und Fiskalpolitik erklären. In den USA wird zwischen der „*Saltwater*“- und der „*Freshwater*“-Schule unterschieden.¹⁵

Die *Saltwater*-Schule ist an der Ost- und Westküste der USA angesiedelt: Harvard, MIT, Columbia, Berkeley und Stanford. Die *Freshwater*-Schule befindet sich an den großen amerikanischen Seen (Chicago). Die *Saltwater*-Ökonomen vertreten den Neukeynesianismus, die *Freshwater*-Schule besteht aus Anhängern von Friedman,¹⁶ Lucas und Barro.

Die beiden Theorien sind einander so ähnlich, dass Greg Mankiw (2008) von einem neuen makroökonomischen Konsens sprach – ähnlich der früheren neoklassischen Synthese. Dieser Konsens übernimmt im Wesentlichen die Verhaltensannahmen der Neoklassik und die Preisrigidität der Neukeynesianischen Modelle.

Stockhammer und Ramskogler (2008, S. 24) formulieren es so: „*A version of New Keynesian theory has been identified as the core of the mainstream, that is consistent with enlightened neoliberalism, i.e. accepting a role for the state in the short run while establishing a competitive equilibrium as the key long run reference point.*“

3.6 Wirtschaftspolitische Implikationen: Der Dritte Weg

„*We postulate that the Economics of the Third Way can be understood as ... description of interventionist neoclassical economics of a new Keynesian variety*“ ... „*We argue that the approach can be viewed as new Keynesian through its emphasis on the NAIRU ..., its neglect of aggregate demand and of fiscal policy, the elevation of monetary policy and the concern over the credibility of economic policies.*“ (Arestis, Sawyer 2001, S. 2/3)

Der Dritte Weg suchte einen Kompromiss zwischen Neoliberalismus und Sozialdemokratie. Er sah eine Rolle für den Staat als Investor: in Bildung, Forschung und Infrastruktur. Auf den Wohlfahrtsstaat sollte der Investitionsstaat folgen. Der Staat könne sich für Investitionen, aber nicht für Konsumzwecke verschulden.

Während die Globalisierung aber im Neuen Keynesianismus nicht besonders in Erscheinung tritt, steht sie beim Dritten Weg im Mittelpunkt: Die Globalisierung schränkt den Spielraum der nationalen Politik (besonders im Budgetbereich) massiv ein.¹⁷

Die Neukeynesianer betonten die Wirksamkeit der Geldpolitik, die sehr rasch reagieren kann. Die Politik der Notenbanken steht deshalb im Vordergrund¹⁸. Die neukeynesianischen Ökonomen sind im Prinzip Neoklassiker, die geldpolitische Interventionen der Notenbanken für richtig halten. Die Ökonomen in der Fed und der EZB sehen sich als Neukeynesianer, die Marktunvollkommenheiten berücksichtigen. Sie haben den Erfolg der „*Great Moderation*“ – der allerdings nur bis zur Finanzkrise anhielt – auf ihre Fahnen geschrieben. Die Konjunkturschwankungen konnten durch adäquate Geldpolitik (Setzen von Inflationszielen – „*inflation targeting*“) verringert werden.

Bezüglich der Einkommensverteilung neigen die Neukeynesianer dazu, das neoklassische Grenzproduktivitätsprinzip zu übernehmen. Gleichzeitig akzeptieren sie den Washington-Konsens: Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung. Auf lange Sicht ähnelt die Wirtschaftspolitik des Neukeynesianismus also der Neoklassik, auf kurze Sicht dem Keynesianismus.

4. Postkeynesianismus: Es gibt eine Alternative

Die Postkeynesianer haben den Anspruch, den wahren, unverfälschten Keynes zu vertreten. Sie lehnen allgemeine Gleichgewichtsmodelle, Say'sches Gesetz, Grenzproduktivitätstheorie und jede Vermischung mit der Neoklassik ab. Das Prinzip der effektiven Nachfrage ist die tragende Säule des Postkeynesianismus. Unvollkommene Konkurrenz, instabile Finanzmärkte, *Mark-up*-Preisbildung und fundamentale Unsicherheit der Zukunft sind weitere wichtige Komponenten.¹⁹

4.1 Charakteristische Merkmale des Postkeynesianismus

4.1.1 Prinzip der effektiven Nachfrage

Das Prinzip der effektiven Nachfrage ist der Grundpfeiler jedes Keynesianismus, der diesen Namen verdient. Dieses Prinzip, das von allen postkeynesianischen Richtungen akzeptiert wird, besagt, dass die effektive Nachfrage die Produktion und die Beschäftigung auch langfristig bestimmt.²⁰

Der Output ist normalerweise durch die Nachfrage, nicht durch das Angebot beschränkt. Die Produktions- und Beschäftigungskapazitäten sind in der Regel nicht voll ausgelastet, Vollbeschäftigung wird nur in Ausnahmefällen erreicht. Der langfristige Trend ist im Sinne von Kalecki nichts anderes als eine Abfolge von Zyklen.

Das Say'sche Gesetz wird durch das Prinzip der effektiven Nachfrage umgedreht: Nicht das Angebot bestimmt die Nachfrage, sondern die Nachfrage bestimmt das Angebot. Die Nachfrage wirkt auch auf die Angebotsfaktoren: Investitionen sind notwendig, um den technischen Fortschritt umzusetzen. Das Wachstum der Nachfrage beeinflusst auch die Produktivität und das Arbeitsangebot.

4.1.2 Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

Die Höhe der Beschäftigung wird durch die effektive Nachfrage auf den Produktmärkten, nicht durch den Lohn auf dem Arbeitsmarkt bestimmt. Unfreiwillige Arbeitslosigkeit ist auch längerfristig der Normalfall, sie geht auf mangelnde effektive Nachfrage zurück. Arbeitslosigkeit als dauerhaftes Ungleichgewicht hängt mit der Krisenanfälligkeit des Kapitalismus und den Unsicherheiten einer oligopolistischen Wirtschaft zusammen.

Nach Kalecki liegt Vollbeschäftigung nicht im Interesse der Unternehmer, weil sie die Gewerkschaften stärkt und die Disziplin der Arbeiter untergräbt. Ganz in diesem Sinne reagierte die Wirtschaft bzw. Politik auf die Vollbeschäftigung und die Streiks der Sechzigerjahre mit der Globalisierung der Produktion: der Nutzung der weltweiten „industriellen Reservear-

mee“. Die Möglichkeit, die Produktion in Länder mit niedrigen Lohnkosten zu verlagern, hat die Macht der Gewerkschaften gebrochen. Die Liberalisierung der Zuwanderung hat überdies das Arbeitskräfteangebot in Westeuropa erhöht. Dauerhafte Vollbeschäftigung wurde seit Jahrzehnten nicht mehr erreicht.

4.1.3 Investitionstätigkeit und Unsicherheit

Es besteht eine fundamentale Unsicherheit bezüglich der künftigen Entwicklung. Die Zukunft lässt sich aus vergangenen Erfahrungen nicht mit Sicherheit vorhersagen. (Diese Nicht-Ergodizität ist Paul Davidsons Grundpostulat.)

Die Wirtschaft wird durch die „*animal spirits*“ der Unternehmer vorangetrieben. Die Investitionen hängen von unsicheren Zukunftsaussichten und vom Kapazitätsauslastungsgrad ab – kaum von der Höhe der Zinssätze.

Marktwirtschaften sind an sich instabil, in besonderem Maß gilt das aber für die Finanzmärkte. Hyman Minsky (1990) hat sich mit diesem Thema schon lange vor der Finanzkrise beschäftigt.

4.1.4 Finanzielle Instabilität

Minsky hat mit seiner Instabilitätshypothese wichtige Aspekte der Finanzkrise vorhergesehen. Er erkannte, dass die Finanzierung immer riskanter wird, je länger die Prosperität dauert. Minsky unterschied drei Phasen der Finanzierung: In der ersten Phase der „abgesicherten Finanzierung“ übersteigt die interne Finanzierung aus einbehaltenen Gewinnen (bzw. Ersparnissen) die externe Finanzierung bei Weitem. Die Erträge aus den Investitionen reichen aus, um die Kredite samt Zinsen zurückzuzahlen. In der zweiten Phase der „spekulativen Finanzierung“ werden nur die Zinsen zurückgezahlt, die Kredite werden immer wieder erneuert. Der Wachstumsoptimismus überwiegt bei Unternehmen und Banken. In der dritten Phase der „Ponzi-Finanzierung“ bricht eine regelrechte Euphorie aus. Die Investoren nehmen auch Kredite auf, um die Zinsen zu finanzieren, weil sie auf künftige Preissteigerungen (z. B. Immobilienboom) spekulieren. Mitten im Aufschwung der Wirtschaft kann es deshalb zu einem plötzlichen Einbruch kommen, weil der Kreditboom die Saat für die Krise in sich trägt.

Der Kapitalismus hat weit mehr mit den risikoreichen, unsicheren Kapitalanlagen des Wallstreet-Systems als mit dem „neoklassischen“ Tausch auf dem Marktplatz zu tun. Die Finanzinstitutionen spielen im modernen Kapitalismus eine entscheidende Rolle. Damit geht Minsky über den kaleckianischen Postkeynesianismus hinaus, der sich stark auf die reale Sphäre konzentrierte.²¹ Kalecki hatte freilich schon auf das „Prinzip des steigenden Risikos“ hingewiesen: Die Fragilität nimmt mit der Höhe der Schulden zu.

Die Minsky'sche Instabilitätshypothese beruht im Wesentlichen auf dem mikroökonomischen Verhalten von Banken und Unternehmen, das Risiken für das Finanzsystem als Ganzes in sich birgt: Sie sehen alle den Wald vor lauter Bäumen nicht.²² Auch in diesem Punkt weicht Minsky Analyse vom traditionellen Postkeynesianismus ab.

4.1.5 Geld ist nicht nur ein Schleier

„A monetary economy is quite different from a barter economy: money is not neutral, finance is important and debt matters.“ (King 2013, S. 486)

Der Keynesianismus ist eine Theorie der Geldwirtschaft. Die klassische Dichotomie zwischen realer und monetärer Sphäre gibt es hier nicht. Geld ist nicht neutral (Davidson). Geld ist nicht nur ein Tauschmittel, sondern es dient auch zur Wertaufbewahrung und zur Spekulation. Die Instabilität des Kapitalismus ist eng mit der Rolle des Geldes verknüpft.

In der Quantitätsgleichung ($PY = Mv$) verläuft die Kausalrichtung aus postkeynesianischer Sicht von PY (Preis mal Einkommen) nach Mv (Geldmenge mal Umlaufgeschwindigkeit). Die Nachfrage nach Krediten bestimmt die Geldmenge – nicht umgekehrt. Die Postkeynesianer lehnen deshalb die Friedman-Schwartz'sche Erklärung der Großen Depression aus einer verfehlten Geldmengenpolitik kategorisch ab.

4.1.6 Mark-up-Preisbildung und Einkommensverteilung

Inflation ist primär kostendeterminiert, das Ergebnis eines Verteilungskonflikts. Nach Kalecki sind nur die Rohstoff- und Energiepreise durch Angebot und Nachfrage bestimmt. Die Preise von Industrieprodukten werden mittels Aufschlags (*Mark-up*) auf die Kosten kalkuliert. Kurt Rothschild betonte immer wieder das strategische Preisverhalten der Unternehmen. Preise sind nicht das Ergebnis eines Mechanismus.

Die Postkeynesianer lehnen die neoklassische Grenzproduktivitätstheorie – das zweite Standbein der Neoklassik neben dem Say'schen Gesetz – ab. Die Produktionsfaktoren werden nicht nach ihrer Grenzproduktivität entlohnt. Die funktionale Einkommensverteilung ist nicht technologisch, sondern durch Machtfaktoren bestimmt.²³ Kurt Rothschild hat sich intensiv mit diesem Thema beschäftigt. In der Kaleckischen Theorie hängt die Höhe des Preisaufschlags vom Monopolgrad ab. Unvollkommene Konkurrenz ist ein wichtiger Ausgangspunkt der Postkeynesianer.

4.1.7 Investition bestimmt die Ersparnis

Die Kausalität verläuft in der postkeynesianischen Theorie von der Investition zum Sparen – nicht umgekehrt. Investitionen führen zu Gewinnen, welche eine hohe Sparneigung aufweisen.

Ein Anstieg der Sparquote löst nicht einen gleich hohen Zuwachs der Investitionen aus. Die Tugend des Sparens kann in wirtschaftlichen Schwächephasen zu einem Laster werden.

Es gibt kein automatisches Gleichgewicht von Sparen und Investieren, das durch den Zinssatz herbeigeführt wird. Der Zinssatz wird durch den Bankensektor (auf dem Geldmarkt) bestimmt, nicht durch klassische Knappheit an Ersparnissen. Sparen und Investieren werden über Produktion und Einkommen (Multiplikatorprozess) aneinander angepasst.

4.2 Wirtschaftspolitische Implikationen

„Engineers are, first and foremost, problem solvers. By contrast, the goal of scientists is to understand how the world works ... Neither scientists nor engineers have a greater claim to virtue. We need both.“ (Mankiw 2006, S. 1/2)

Keynes war wenig an reiner Theorie interessiert, er betrachtete die Ökonomie als politische Wissenschaft. Auch die Keynesianer sind in höherem Maß Ingenieure. Sie wenden sich praktischen Problemen zu und entwerfen Modelle, welche die Wirtschaft möglichst realitätsnah abbilden sollen. Kurt Rothschild (2009) betonte immer wieder den Vorrang der Realität vor der Utopie. Die Neoklassiker sind stärker der theoretischen Seite zugewandt. Sie entwerfen komplizierte mathematische Modelle, die vor allem logisch konsistent sein müssen.

4.2.1 Fiskalpolitik statt Geldpolitik

Die Postkeynesianer sind scharfe Kritiker des Monetarismus. Sie sehen die Ursachen der Inflation nicht in einer überbordenden Entwicklung der Geldmenge, sondern in Verteilungskonflikten.

Als konjunkturpolitisches Instrument ziehen die Postkeynesianer die Fiskalpolitik der Geldpolitik vor. Mit hohen Zinssätzen kann man zwar jeden Boom abwürgen, mit niedrigen Zinssätzen allein aber keinen Aufschwung herbeiführen.

4.2.2 Erlittene Budgetdefizite als Folge eines Sparüberschusses

Kalecki erkannte, dass defizitfinanzierte Staatsausgaben wie „binnenwirtschaftliche“ Exportüberschüsse auf die effektive Nachfrage wirken. Das war ein starkes Argument für eine expansive Budgetpolitik.

Steindl konnte zeigen, dass Budgetdefizite in den letzten Jahrzehnten immer weniger das Ergebnis einer aktiven Politik und immer mehr das Resultat einer ungünstigen Wirtschaftsentwicklung waren: Budgetdefizite werden oft durch eine schwache Wirtschaftsentwicklung erlitten. Nur selten werden sie heute durch undisziplinierte Regierungen verursacht. Der

Sparüberschuss des privaten Sektors, der durch eine ungleiche Einkommensverteilung akzentuiert wird, ist der Hauptgrund für Budgetdefizite.²⁴

Staatliche Defizite können rein saldenmechanisch nur verringert werden, wenn die privaten Haushalte weniger sparen oder die Unternehmen bzw. das Ausland mehr Kredite aufnehmen. Länder mit überbordenden Leistungsbilanzüberschüssen (Deutschland) können deshalb viel leichter eine „schwarze Null“ im Budget erreichen.

4.2.3 Internationale Wirtschaftsordnung

Eine Internationale Wirtschaftsordnung muss nicht nur Druck auf die Schuldner-, sondern auch auf die Gläubigerstaaten ausüben. Sonst geht eine restriktive Verzerrung davon aus, dass nur die Schuldnerstaaten zu Einschränkungen, aber nicht die Gläubigerstaaten zu Expansionsmaßnahmen gezwungen werden.

Keynes hat mit seinem Plan einer „International Clearing Union“ eine solche Wirtschaftsordnung entworfen. Die USA lehnten den Keynes-Plan ab und setzten mit dem Bretton-Woods-System eine Weltwirtschaftsordnung durch, die mit dem Dollar als Reservewährung stärker ihren Interessen entsprach. Keynes hielt das Bretton-Woods-System, das sich letztlich durchsetzte, für akzeptabel.

Da die USA zu einem typischen Schuldnerland geworden sind, drängen sie die Überschussländer – die oft eine „merkantilistische“ Politik verfolgen – zu Währungsaufwertungen: zunächst Japan und Deutschland (Plaza-Abkommen 1985), dann China.

Die Europäische Währungsunion offenbart die Schwächen eines Systems, das nur auf Restriktionsmaßnahmen der Schuldnerstaaten angelegt ist und Leistungsbilanzüberschüsse als hohe Wettbewerbsfähigkeit idealisiert.

Die Postkeynesianer (Arestis u. a.) kritisieren das neoliberale Design der Europäischen Union und entwickeln Ansätze für „eine andere EU“. Im Mittelpunkt steht die Kritik am Stabilitäts- und Wachstumspakt, am Fiskalpakt, am wirtschaftspolitischen Prinzip „*rules rather than discretion*“ sowie an der fehlenden steuer- und lohnpolitischen Koordination.²⁵

4.2.4 Verringerung der Unsicherheit

Eine typische postkeynesianische Strategie ist die Verringerung von Unsicherheit. Das kann z. B. durch relativ stabile Wechselkurse und Preissteigerungen erfolgen. Gunther Tichy hat der Unsicherheit besondere Bedeutung beigemessen. Der Austrokeynesianismus entwickelte kooperative Fähigkeiten, die fundamentale Unsicherheit zu verringern (Sozialpartnerschaft). Günther Chaloupek und Markus Marterbauer (2008) haben die Aspekte postkeynesianischer Politik in Österreich herausgearbeitet.

Keynes hatte eine „Sozialisierung der Investitionen“ vorgeschlagen, um Unsicherheit und Schwankungen zu vermindern. Philipp Arestis (1986) bezeichnete deshalb Schwedens „Arbeitnehmerfonds“ als typisches Beispiel für postkeynesianische Politik.

4.2.5 Lohnpolitik

Wenn die Preissteigerungen von einem Überwälzungsprozess herrühren, dann ist Einkommenspolitik notwendig, um die Inflation in den Griff zu bekommen. Restriktive Geldpolitik, die eine Übernachfrage bekämpft, ist fehl am Platz. Die Nominallöhne sollen nicht zu rasch steigen, um eine Lohn-Preis-Spirale zu verhindern (produktivitätsorientierte Lohnpolitik).

Andererseits lehnen die Postkeynesianer eine Verringerung der Nominallöhne in einer Krisensituation ab: Das würde zu Deflation führen und die Situation nur noch verschlimmern.

4.3 Richtungen des Postkeynesianismus

Es ist keinesfalls eindeutig, wer zu den Postkeynesianern zählt. Es gibt mindestens drei Richtungen: Die Kaleckianer stehen in der Mitte, die US-Postkeynesianer und die „italienischen“ Sraffianer an den Rändern.²⁶ Die Kaleckianer haben sich vorwiegend mit dem realen Sektor, die US-Postkeynesianer mit der monetären Wirtschaft und die Sraffianer mit Produktionstechniken, relativen Preisen und Input-Output-Analyse beschäftigt.

In Mitteleuropa wird der Postkeynesianismus in erster Linie mit Arbeiten von Michal Kalecki, Joan Robinson, Richard Kahn, Nicholas Kaldor, Josef Steindl, Kazimierz Laski und Tom Asimakopulos verbunden. Wichtige heutige Vertreter des kaleckianischen Postkeynesianismus sind Philip Arestis, Amit Bhaduri, Eckhard Hein, Geoff Harcourt, John King, Marc Lavoie, Malcolm Sawyer und Engelbert Stockhammer.

Die Kaleckianer trafen sich viele Jahre lang in der Summer School in Triest mit den neo-ricardianischen Sraffianern (Garegnani, Kurz, Parinello, Pasinetti, Roncaglia u. a.). Beide Richtungen sind sich einig in ihrer Kritik an der Neoklassik. Josef Steindl war bei diesen Tagungen in Triest und Udine (die ich auch mehrmals besuchte) eine der führenden Persönlichkeiten.

Die mitteleuropäischen Postkeynesianer sind vor allem von den Arbeiten Michal Kaleckis inspiriert. Dieser polnische Ökonom wird gern als „präkeynesianischer Postkeynesianer“ bezeichnet. Präkeynesianisch, weil er das Prinzip der effektiven Nachfrage etwas vor Keynes entdeckte, und postkeynesianisch, weil er als Vater des Postkeynesianismus angesehen werden kann.

Kalecki (1990) hat die Unterschiede zwischen den Klassen betont: „Die Arbeiter geben aus, was sie bekommen. Die Kapitalisten bekommen, was

sie ausgeben.“ Kalecki hat Marx'sche Überlegungen in seine Theorie eingebaut, und den Einfluss des Monopolgrads auf die *Mark-up*-Preisbildung und damit auf die Einkommensverteilung thematisiert. Gleichzeitig hat er aber die Marx'sche Arbeitswertlehre und die Theorie der fallenden Profitrate verworfen.

Soweit die Postkeynesianer auf Keynes zurückgreifen, sind sie nicht so sehr an seiner „General Theory“ (1936) als vielmehr an einem Artikel aus dem Jahr 1937 (im QJE) interessiert. In dieser Arbeit hat Keynes seine Abweichungen von der neoklassischen Theorie zusammengefasst:

- Die orthodoxe Theorie geht von der Kalkulierbarkeit der Zukunft aus. Sie vernachlässigt Zweifel, Hoffnung und Furcht.
- Die orthodoxe Theorie geht stillschweigend vom Say'schen Gesetz aus, dass sich das Angebot seine eigene Nachfrage schafft.

Amit Bhaduri (1986) sieht den wesentlichen Unterschied zwischen Keynes und Kalecki darin, dass Keynes von einer Kooperation zwischen den Klassen (Unternehmer und Arbeitnehmer), Kalecki aber von einem Konflikt zwischen den Klassen ausgeht: „*Mark-up is class distribution.*“

Kalecki hat die mikroökonomischen Annahmen der Neoklassik aufgegeben und dem eine Theorie der unvollkommenen Konkurrenz und des *Mark-up*, der vom Monopolgrad abhängt, entgegengesetzt. Kaldor argumentierte: „... *so long as one sticks to neoclassical microeconomics, Keynesian macroeconomics amounts to very little ... It is for these reasons that a large number of post-Keynesians believe that the economics of Kalecki provide a preferable foundation for an alternative to orthodox theory.*“ (Lavoie [2014], S. 46)

Die Postkeynesianer sind im Allgemeinen arbeiterfreundlicher, progressiver und radikaler als die Mainstream-Neukeynesianer. Man kann die Postkeynesianer als „Links-Keynesianer“ und die Vertreter der neoklassischen Synthese sowie des Neukeynesianismus als „liberale Keynesianer“ bezeichnen.²⁷

Der Post-Keynesianismus in den USA geht auf Sidney Weintraubs vehemente Kritik an der neoklassischen Synthese zurück: Sie unterschätze die Kostendruckinflation (*cost-push inflation*). In den Siebziger- und Achtzigerjahren läutete dann tatsächlich die Kostendruckinflation das Ende der neoklassischen Synthese ein.

Paul Davidson, Jan Kregel, Thomas Palley, Randell Wray u. a. setzten die Kritik in den USA fort. Für Davidson ist die Theorie der Liquiditätspräferenz die Basis der Keynesianischen Revolution: Man braucht Liquidität, um für die unsichere Zukunft gerüstet zu sein. Steigende Nachfrage nach liquiden Mitteln führt nicht zu effektiver Nachfrage und verursacht unfreiwillige Arbeitslosigkeit.

Neben der Nicht-Neutralität des Geldes betont Paul Davidson (1996) immer wieder die Nicht-Ergodizität des Keynes'schen Denkens. Ergodizi-

tät bedeutet, dass die Zukunft verlässlich aus der Vergangenheit abgeleitet werden kann. Keynes lehnte dies ab. Die Zukunft ist nicht bloß ein Schatten der Vergangenheit.

Paul Davidson vertritt den eigenartigen Standpunkt, dass Kaleckianer keine Postkeynesianer sind. Auch Hyman Minsky zählt er nicht dazu. John King, Marc Lavoie und andere haben das als unhaltbar bezeichnet. Der Postkeynesianismus würde damit gleichsam auf einen „Davidsonismus“ reduziert.

Alle postkeynesianischen Richtungen sind sich darüber einig, dass Makroökonomie nicht auf das mikroökonomische Verhalten von „*Representative Agents with Rational Expectations*“ (RARE) gestützt werden könne.²⁸ Vom Verhalten individueller Haushalte können keine Schlüsse auf die Gesamtwirtschaft gezogen werden. Wenn ein einzelner Haushalt spart, kann er damit Vermögen akkumulieren. Wenn alle Haushalte sparen, dann verringern sie das Einkommen der anderen und damit das Vermögen der Gesellschaft. Die neukeynesianischen Ökonomen, die eine Mikrofundierung anstrebten, sind deshalb weiter von Keynes entfernt als die Vertreter der neoklassischen Synthese, die nur auf die Makroökonomie bauten.

4.4 Heterodoxe Theorie

Der Postkeynesianismus ist eine heterodoxe ökonomische Schule. Er ist nie zum *Mainstream* geworden, sondern blieb auf eine Minderheit von Ökonomen beschränkt. Seine bisher beste Zeit erlebte der Postkeynesianismus in Großbritannien in den Fünfziger- und Sechzigerjahren: mit Joan Robinson und Nicholas Kaldor an der Spitzenuniversität Cambridge. Kaldor (1955/56) setzte sich vor allem mit dem Thema Wachstum und Verteilung auseinander. Die Postkeynesianer publizierten damals in führenden Zeitschriften, sie wurden vom *Mainstream* ernst genommen und noch nicht ausgegrenzt. Ein Beispiel dafür ist die Cambridge-Kontroverse der Sechzigerjahre über die neoklassische Kapitaltheorie zwischen Robinson, Sraffa und Pasinetti einerseits sowie Samuelson und Solow andererseits.

Auch in Österreich hatte der Linkskeynesianismus mit Steindl, Rothschild²⁹ und Laski eine relativ starke Position. Joan Robinsons Vorschlag, die Gewerkschaften mitregieren zu lassen und dafür Lohnzurückhaltung zu verlangen, wurde in Österreich lange Zeit verwirklicht. Die österreichische Sozialpartnerschaft war aber nicht eine Verwirklichung postkeynesianischer Ideen, sondern eine Reaktion auf die Bürgerkriegsatmosphäre der Dreißigerjahre.

Die Postkeynesianer fragen nicht, was rational ist, sondern wie die aktuellen ökonomischen Probleme gelöst werden können. Sie werfen den Neoklassikern vor, Gesellschaft und Geschichte aus der Ökonomie eliminiert und durch eine fiktive mathematische Welt ersetzt zu haben.

Stockhammer und Ramskogler (2008, S. 1) beklagen, dass das akademische Klima an den Universitäten feindseliger gegenüber heterodoxen Schulen geworden ist. Der Postkeynesianismus wird vom *Mainstream* einfach ignoriert. *Mainstream*-Ökonomen können in *Core Journals* publizieren, die Fachzeitschriften der Heterodoxen haben ein niedriges *Ranking*.

Orthodoxe Ökonomen argumentieren, dass der Postkeynesianismus nur eine Kritik an der Neoklassik, aber kein eigenes kohärentes theoretisches System sei. Das ist angesichts der vielen postkeynesianischen Makromodelle und Postkeynesianismus-Lehrbücher schwer verständlich.³⁰ Den Postkeynesianern wird weiters vorgeworfen, dass sie vor allem eine Exegese der Ideen längst verstorbener Ökonomen betreiben.

Die Finanzkrise führte zu einer Aufbruchstimmung unter den Postkeynesianern. Der *Mainstream* der Ökonomie hatte offenkundig versagt. Lance Taylor (2010) sprach von „*Maynard's Revenge*“ und Marc Lavoie (2014) von „*Need for Alternatives*“. Zehn Jahre nach der Finanzkrise sitzt die orthodoxe Theorie jedoch noch immer fest im Sattel. Paul Krugman (2014) schreibt über „*Frustrations of the Heterodox*“. Freilich ist die „säkulare Stagnation“ (Larry Summers, Robert Gordon) – ähnlich wie nach der Großen Depression (Alvin Hansen, Josef Steindl) – zu einem wichtigen Thema geworden. Vielleicht ist noch nicht aller Tage Abend. Denn schwere Krisen erschüttern die herrschenden Theorien in ihren Grundfesten. Nach der Großen Krise 1873 wurde die Klassik durch die Neoklassik ersetzt, nach der Großen Depression 1929 wurde die Neoklassik vom Keynesianismus verdrängt. Warum sollte der herrschende *Mainstream* die Große Rezession 2008 diesmal überleben?

Der nächste ökonomische *Mainstream* wird jedenfalls – wie in der Vergangenheit – vom Hegemon der Weltwirtschaft ausgehen, sei es die USA oder bereits China.

5. Zusammenfassung

Die Unterschiede zwischen Neu- und Postkeynesianismus sind wesentlich größer, als die ähnlich klingenden Bezeichnungen vermuten lassen.

Die Neukeynesianer sind in ihrem Kern Neoklassiker, die an die kurzfristige Wirksamkeit antizyklischer keynesianischer Maßnahmen glauben. Die Postkeynesianer streben dagegen die wahre Keynesianische Revolution an.

Für die Neukeynesianer bleibt die neoklassische Gleichgewichtsanalyse der Bezugspunkt: Auf lange Sicht tendiert die Wirtschaft zum Gleichgewicht. Die Preise und Löhne sind langfristig flexibel genug, um Vollbeschäftigung herzustellen. Nur kurzfristig sind sie relativ starr, wofür es ra-

tionale mikroökonomische Begründungen gibt. Deshalb sind vor allem geldpolitische Maßnahmen der Notenbanken notwendig.

Die Postkeynesianer lehnen die neoklassische Theorie eines langfristigen Vollbeschäftigungs-Gleichgewichts kategorisch ab. Sie halten die Unterauslastung der Ressourcen für den Normalzustand. Ein Senken der Preise und Löhne in der Krise würde nicht zu Vollbeschäftigung führen, sondern die Lage durch Deflation noch verschlimmern. Die effektive Nachfrage – nicht das potenzielle Angebot – ist auch langfristig für die wirtschaftliche Entwicklung entscheidend.

Die Neukeynesianer (Bernanke) neigen dazu, die Friedman'sche Erklärung der Großen Depression zu akzeptieren: Die Geldmengenpolitik der Notenbank war schuld. Für die Postkeynesianer ist das inakzeptabel, weil die Geldmenge durch die Kreditnachfrage bestimmt wird – nicht umgekehrt.

Der Washington-Konsens – Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung – wird von den Neukeynesianern im Prinzip akzeptiert. Die Postkeynesianer wehren sich vor allem gegen die Liberalisierung der Arbeits- und der Finanzmärkte. Für sie sind die Finanzmärkte inhärent instabil.

Was die Einkommensverteilung betrifft, tendieren die Neukeynesianer dazu, die neoklassischen Vorstellungen zu übernehmen. Die Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit werden nach dem Grenzproduktivitätsprinzip entlohnt: Jeder bekommt das, was er wert ist. Für die Postkeynesianer ist die Einkommensverteilung dagegen ein Machtkampf zwischen den sozialen Klassen.

Anmerkungen

¹ Der Autor dankt Alois Guger und Michael Mesch für wertvolle Hinweise.

² Kurz (2013) 51.

³ Charles Kindleberger führte die Weltwirtschaftskrise vor allem darauf zurück, dass Großbritannien nicht mehr und die USA noch nicht bereit waren, die Führungsrolle in der Weltwirtschaft zu übernehmen. Eine zweite Große Depression wurde 2007 wahrscheinlich dadurch verhindert, dass die USA das Kommando zur Bekämpfung der heraufziehenden Weltwirtschaftskrise übernahmen.

⁴ Die OECD lobte die österreichische Politik in den Siebzigerjahren, kritisierte sie aber, nachdem die OECD von Reagan auf neoklassische Strategien umgepolt wurde.

⁵ In Deutschland dominierten lange Zeit die Ordoliberalen (Eucken). Der Ordoliberalismus, der dem Neoliberalismus Hayeks nahesteht, plädierte für einen marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmen, in welchem der Staat den Wettbewerb und die Freiheit der Märkte garantiert – sich aber von Interventionen fernhält. Der Keynesianismus konnte in Deutschland nie auf breiter Basis Fuß fassen. „Wenige Dinge sind in der wirtschaftspolitischen Diskussion in Deutschland so verpönt wie der Keynesianismus und seine Ideen.“ (Handelsblatt [11.3.2008])

⁶ Palley (2004).

⁷ Die Mode wird durch das politische Klima und die *fashion designers* an amerikanischen Universitäten bestimmt. „*These fashion designers dictate what economists have to*

read, on what they have to work and publish.“ (Steindl (1990), S. 244) Die meisten dieser Publikationen sind ökonomisch und wirtschaftspolitisch irrelevant, aber sie sind notwendig für eine akademische Karriere. Herdenverhalten und Konformismus unter den Ökonomen werden durch die akademischen Auswahlverfahren garantiert.

- ⁸ Die IS-Kurve stellt alle Kombinationen des Zinssatzes i und des Volkseinkommens Y dar, für die der Gütermarkt im Gleichgewicht ist (I = Investitionen, S = Sparen). Die LM-Kurve stellt alle Kombinationen des Zinssatzes i und des Volkseinkommens Y dar, für die der Geldmarkt im Gleichgewicht ist (L = liquidity preference, M = money supply). Der Schnittpunkt der beiden Kurven ergibt das Gleichgewicht von realem und monetärem Sektor. *Deficit Spending* verschiebt die IS-Kurve nach rechts und erhöht – bei gegebener LM-Kurve – das Volkseinkommen.
- ⁹ Die neoklassische Synthese wurde auch als „Neo-Keynesianismus“ bezeichnet. Seit der Entstehung des „Neukeynesianismus“ in den Achtzigerjahren ist die Bezeichnung „Neo-Keynesianismus“ für die neoklassische Synthese jedoch verwirrend und missverständlich.
- ¹⁰ In Österreich gab es ein Konjunkturausgleichsbudget, das immer dann eingesetzt wurde, wenn die vom WIFO prognostizierte BIP-Wachstumsrate einen bestimmten Wert unterschritt. Das zeigt den Automatismus, der zum Begriff Hebel-Keynesianismus führte.
- ¹¹ Siehe Blinder (1987).
- ¹² Siehe Mankiw, Romer (1991).
- ¹³ „In Gregory Mankiw’s, *Principles of Macroeconomics*’ (1998) one finds a pre-Keynesian loanable funds model; all a budget deficit achieves is higher interest rates, crowding out and lower national saving. Mankiw is presenting the ‘Treasure View’ that Keynes so devastatingly attacked. In the unemployment chapter there is no mention of aggregate demand; the only causes of unemployment are minimum wages, unions, efficiency wages and job search. Unemployment appears always to be at the natural rate, with deviations rare and transitory. A monetary approach to inflation is provided ... The Treasury View, the quantity theory of money and Say’s Law are all found in modern guises. This is all presented as New Keynesianism.“ (Lodewijks (2003), S. 29)
- ¹⁴ Walterskirchen (2016).
- ¹⁵ Farmer (2010).
- ¹⁶ In die öffentliche Kritik gerieten die „Chicago Boys“ in den Siebzigerjahren durch ihre ökonomische und ideologische Unterstützung für Chiles Diktator Pinochet.
- ¹⁷ Arestis, Sawyer (2001) 5.
- ¹⁸ Die Fed in den USA und die japanische Notenbank setzten zuletzt die mengenmäßige Lockerung (*Quantitative Easing* – QE) ein, um die Kreditnachfrage zu beleben. Mario Draghi, der Chef der Europäischen Zentralbank, folgte diesem Beispiel. In Deutschland, das stärker dem neoklassischen Denken verhaftet ist, wurde diese Politik Draghis heftig kritisiert. Wirtschaftsjournalisten und Sparkassen wetterten gegen diese Politik, die den „deutschen Sparer enteignet“. Die Tugend des Sparens werde durch diese Zinspolitik entwertet.
- ¹⁹ Der Begriff Postkeynesianismus wurde erstmals 1975 in einem Übersichtsartikel von Eichner und Kregel verwendet. Das „Journal of Post-Keynesian Economics“ und das „Cambridge Journal of Economics“ bieten den Postkeynesianern Publikationsmöglichkeiten.
- ²⁰ Walterskirchen (2012).
- ²¹ Kurt Rothschild sagte einmal in einem Interview mit John King (2009): „*I am a ‘real’ economist, not a financial economist. Finance is a world of its own.*“ (S. 151) Ein ähnliches Zitat gibt es auch vom Postkeynesianer Geoff Harcourt (2006): „*I am a real man.*“
- ²² Kurz (2011) 16.
- ²³ Ederer (2008).

- ²⁴ Walterskirchen (2013).
²⁵ Guger, Marterbauer, Walterskirchen (2006).
²⁶ Siehe dazu Lavoie (2014) 38.
²⁷ Hans Seidel hat die Postkeynesianer einmal treffend charakterisiert: „Das sind die Ökonomen, die von der Arbeiterkammer zu Vorträgen eingeladen werden.“
²⁸ King (2013) 489.
²⁹ Kurt Rothschild war zweifellos ein Linkskeynesianer. Ich würde ihn aber nicht als kaleckianischen Postkeynesianer bezeichnen. Er versuchte eher, Macht und Verteilung in die neoklassisch-keynesianische Synthese zu integrieren (Rothschild, King (2009)).
³⁰ Arestis (1996).

Literatur

- Arestis, P., Post-Keynesian Economic Policies: The Case of Sweden, in: *Journal of Economic Issues* 3 (1986).
Arestis, P., Post-Keynesian economics: towards coherence, in: *Cambridge Journal of Economics* 20 (1996) 111-135.
Arestis, P.; Sawyer, M. (Hrsg.), *The Economics of the Third Way* (Cheltenham 2001).
Arestis, P., Sawyer, M., „New Consensus“. *New Keynesianism and the Economics of the Third Way*, in: Hein et al. (Hrsg., 2003) 227-244.
Bhaduri, A., *Macroeconomics, The Dynamics of Commodity Production* (London 1986).
Blinder, A. S., Keynes, Lucas, and Scientific Progress, in: *American Economic Review* (1987) 130-136.
Chaloupek, G.; Marterbauer, M., *Was bleibt vom Austro-Keynesianismus? Dauerhafte Wirkungen der postkeynesianischen Politik in Österreich 1970-1995* (Wien 2008).
Cornwall, W., *New Keynesianism*, in: King, J. E. (Hrsg., 2003).
Davidson, P., *Post Keynesian Macroeconomic Theory. A Foundation for successful economic policies for the twenty-first century* (Cheltenham 1996).
Davidson, P., *Keynes Solution. The Path to Global Economic Prosperity* (London 2009).
Ederer, S., *Einkommensverteilung und gesamtwirtschaftliche Nachfrage in Österreich und den Niederlanden* (Marburg 2008).
Farmer, R., *How the economy works* (Oxford 2010).
Guger, A.; Marterbauer M.; Walterskirchen, E., *Economic policy in the Keynes-Kalecki tradition*, in: *Metronomica* (2006).
Harcourt, G., *The Structure of Post-Keynesian Economics* (New York 2006).
Hein, E.; Heise, A.; Truger, A. (Hrsg.), *Neu-Keynesianismus. Der neue wirtschaftspolitische Mainstream?* (Marburg 2003).
Hicks, J. R., Mr. Keynes and the classics: A suggested interpretation, in: *Econometrica* 5 (1937) 147-159.
Hicks, J. R., IS-LM: An Explanation, in: *Journal of Post Keynesian Economics* 3/2 (1980/81) 139ff.
Kaldor, N., *Alternative Theories of Distribution*, in: *Review of Economic Studies* 23/2 (1955/56) 83-100.
Kalecki, M., *Collected Works of Michal Kalecki* (Oxford 1990).
Keynes, J. M., *The General Theory of Employment, Interest and Money* (London 1936).
Keynes, J. M., *The General Theory of Employment*, in: *Quarterly Journal of Economics* 51/2 (1937) 209-223.
King, J. E. (Hrsg.), *The Elgar companion to post Keynesian economics* (Cheltenham 2003).
King, J. E., *A Brief Introduction to Post Keynesian Macroeconomics*, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 39/4 (2013).

- Krugman, P., Frustrations of the Heterodox, in: New York Times (25.4.2014).
- Kurz, H., Vom Fall und Wiederaufstieg einiger Ideen von Lord Keynes – Oder: Zum trostlosen Zustand einer „elenden Wissenschaft“, in: Wirtschaft und Gesellschaft 37/1 (2011).
- Kurz, H., Geschichte des ökonomischen Denkens (München 2013).
- Lavoie, M., Post-Keynesian Economics: New Foundations (Cheltenham 2014).
- Lodewijks, J., Bastard Keynesianism, in: King, J. E. (Hrsg., 2003).
- Lucas, R. E., The Death of Keynesian Economics, Issues and Ideas (Chicago 1980).
- Lucas, R. E., Jr.; Sargent, T. J. (Hrsg.), Rational Expectations and Econometric Practice (London 1981).
- Mankiw, N. G., The Macroeconomist as Scientist and Engineer (Cambridge, MA, 2006).
- Mankiw, N. G., A New Synthesis, in: Henderson, D. R. (Hrsg.), The Concise Encyclopedia of Economics (Indianapolis 2007).
- Mankiw, N. G.; Romer, D. (Hrsg.), New Keynesian Economics, 2 Bde. (Cambridge, MA, 1991).
- Minsky, H. P., John Maynard Keynes – Finanzierungsprozesse, Investition und Instabilität des Kapitalismus (Marburg 1990).
- Minsky, H. P., The Essential Characteristic of Post-Keynesian Economics (Jerome Levy Economics Institute, Annandale-on-Hudson, NY, 1993).
- Palley, T., From Keynesianism to Neoliberalism. Shifting Paradigms in Economics, in: Foreign Policy in Focus (5.5.2004).
- Rothschild, K. W., Theorien der Arbeitslosigkeit (München 1988).
- Rothschild, K. W.; King, J., A Conversation with Kurt Rothschild, in: Review of Political Economy 21/1 (2009) 145-155.
- Samuelson, P., Economics. An Introductory Analysis (New York 1948).
- Steindl, J., Economic Papers 1941-88 (Basingstoke 1990).
- Stockhammer, E.; Ramskogler, P., Wie weiter? Zur Zukunft des Postkeynesianismus, in: Wirtschaft und Gesellschaft 35/3 (2009).
- Taylor, L., Maynard's Revenge: The Collapse of Free Market Macroeconomics (Cambridge, MA, 2010).
- Tichy, G., Der mißbrauchte Keynes. Überlegungen zur traditionellen Makropolitik (Wien 2012).
- Walterskirchen, E., Die lange Frist bei Keynes (= Papiere der Keynes-Konferenz der Arbeiterkammer Wien, Wien 2012).
- Walterskirchen, E., Budgetdefizite in Europa: von einer naiven zu einer ökonomischen Sicht (= Policy Brief der Österreichischen Gesellschaft für Europapolitik 12, Wien 2013).
- Walterskirchen E., Hans Seidel – Architekt der Wirtschaftspolitik in der Kreisky-Ära, in: Wirtschaft und Gesellschaft 42/1 (2016).

Zusammenfassung

Es bestehen große Unterschiede zwischen Neu- und Postkeynesianismus. Zu allererst repräsentiert der Neukeynesianismus neben der Neuen Klassischen Makroökonomie den ökonomischen *Mainstream* („*Saltwater and Freshwater Economics*“). Der Postkeynesianismus ist dagegen eine heterodoxe ökonomische Schule. Neukeynesianer können vereinfacht als Liberale, Postkeynesianer als Linkskeynesianer bezeichnet werden.

Die Neukeynesianer sind in ihrem Kern Neoklassiker, die antizyklische keynesianische Maßnahmen befürworten. Die neoklassische Gleichgewichtstheorie bleibt ihr Bezugspunkt: Preise und Löhne sind langfristig flexibel genug, um Vollbeschäftigung herzustellen. Nur kurzfristig sind sie relativ starr, wofür es rationale mikroökonomische Gründe gibt. Wegen dieser Starrheit sind Interventionen der Notenbanken unerlässlich.

Die Postkeynesianer lehnen die neoklassische Theorie eines langfristigen Vollbeschäftigungs-Gleichgewichts kategorisch ab: Unterauslastung der Ressourcen ist der Normalzustand. Ein Senken der Preise und Löhne in der Krise würde nicht zu Vollbeschäftigung, sondern zu Deflation führen. Die effektive Nachfrage – nicht das potenzielle Angebot – ist auch langfristig für die wirtschaftliche Entwicklung entscheidend. Da die Finanzmärkte inhärent instabil sind, müssen sie strikt reguliert werden.

Abstract

There are fundamental differences between Neokeynesianism and Postkeynesianism. First of all, Neokeynesianism is today, besides New Classical Macroeconomics, one of the two strands of the mainstream („Saltwater and Freshwater economics“). Postkeynesianism, on the other hand, is a heterodox economic school. By and large, Neokeynesians are liberals, and Postkeynesians are left Keynesians.

The New Keynesians are, on the whole, neoclassical economists who are in favour of anti-cyclical Keynesian policy measures. They stick to the neoclassical assumption that the economy tends towards full employment. In the long run, prices and wages are flexible enough to restore full employment. In the short run, however, prices and wages are sticky for rational microeconomic reasons. Due to this stickiness, interventions of central banks are inevitable.

The Postkeynesians reject the neoclassical idea of full-employment equilibrium. Underutilisation of capital and labour is the normal state. Downward-flexibility of wages and prices would not restore full employment, but result in deflation. Effective demand – not potential supply – is crucial for the long-run development of output and employment. Since financial markets are inherently instable, they must be strictly regulated.

EU-Fiskalregeln – Anker oder Mühlstein der europäischen Wirtschaftspolitik?¹

Edith Kitzmantel

1. Die Fragestellung

Die Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten ist heute der am stärksten regelgebundene Bereich der europäischen Wirtschaftspolitik.

Gleichzeitig ist sie auch der wichtigste ihnen verbliebene wirtschafts- und sozialpolitische Hebel – entsprechen die öffentlichen Ausgaben doch insgesamt knapp der Hälfte der EU-Wirtschaftsleistung.

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, wie sich die EU-Fiskalregeln in das ordnungspolitische Leitbild der Union einfügen und was die wichtigsten praktischen Erfahrungen sind.

2. Vertragsrechtliche Grundlagen der EU-Wirtschaftspolitik

Ordnungspolitisches Leitbild ist laut Eingangstitel des Vertrags über die Europäische Union „eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft“, deren wichtigste Ziele ausgewogenes und nachhaltiges Wachstum, Vollbeschäftigung, soziale Gerechtigkeit, Preisstabilität, Außengleichgewicht und Umweltschutz, also das klassische „magische Vieleck“, sind.² Zwischen den Mitgliedstaaten (MS) soll auch der wirtschaftliche Zusammenhalt gefördert werden.

Die Mitgliedstaaten (MS) sind angehalten, ihre Wirtschaftspolitik so auszurichten, dass sie zur Verwirklichung dieser Ziele beitragen.³ Die konkrete Ausgestaltung blieb ihnen aber zunächst weitestgehend selbst überlassen. Auch für die Erreichung dieser Ziele im eigenen Land waren sie (vom Beitrag einer gemeinsamen Handelspolitik abgesehen) selbst zuständig. Diese Rollenteilung entsprach dem Umstand, dass sie auch über die wichtigsten wirtschaftspolitischen Hebel verfügten.

Erst im Zuge der Vorbereitung auf die WWU („Maastricht-Vertrag“ von 1992) wurde Makropolitik tatsächlich zu einer „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“,⁴ sodass sich die Notwendigkeit einer Koordinierung und Überwachung ergab. Damit einher ging auch eine primärrechtliche Konkretisierung des wirtschaftspolitischen Konzeptes.

Bemerkenswert ist, dass dabei auch der Zielkatalog selbst eine Nuancierung erfuhr: So wurden im WWU-spezifischen Abschnitt „richtungweisende Grundsätze“ für die Teilnehmer am Währungsverbund eingefügt. Darin finden sich drei makroökonomische Ziele, nämlich „stabile Preise“ bei „gesunden monetären Rahmenbedingungen“, „gesunde öffentliche Finanzen“ und eine „dauerhaft finanzierbare Zahlungsbilanz“. Weiters wird eine „dauerhafte Konvergenz der Wirtschaftsleistungen“ der MS angestrebt, die durch engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik erreicht werden soll.

Die Sicherung von Preisstabilität und „gesunden monetären Rahmenbedingungen“ wurde dem neu geschaffenen „Europäischen System der Zentralbanken“ (ESZB) übertragen, welches operationell unabhängig von den Stellen der Union und der MS gestellt wurde.⁵ Dieses definierte „stabile Preise“ schließlich als Inflationsziel von knapp 2%.⁶ Nur sekundär darf das ESZB auch die übrigen Vertragsziele des „magischen Vielecks“ unterstützen.

Entsprechend dem Ziel „gesunder öffentlicher Finanzen“ beschränkten sich die Festlegungen der Fiskalpolitik⁷ auf eine Verpflichtung zur Einhaltung von „Haushaltsdisziplin“. Dabei wurden für Nettodefizit und Bruttoschulden Plafonds von 3% bzw. 60% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) festgelegt („Maastricht-Kriterien“).

Das Ziel einer „dauerhaft finanzierbaren Zahlungsbilanz“ wurde zwar als „richtungsweisender Grundsatz“ aufgenommen, doch bestand gleichzeitig Konsens unter den wirtschaftspolitischen Akteuren, dass diese Finanzierbarkeit in einer Währungsunion automatisch gegeben ist.

Hingegen fand die Frage, wie in einer Währungsunion Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung, breiter Wohlstand und Einkommenskonvergenz zwischen reicheren und ärmeren MS erreicht werden können, im WWU-Zusammenhang keinen vertraglichen Niederschlag, sodass diesen Zielen also kein makropolitisch Instrument zugeordnet ist. Damit blieben bei Einrichtung der WWU Zuständigkeiten und Instrumente zur Erreichung grundlegender Vertragsziele offen.

Aus mehrfach wiederholten Einfügungen im Zusammenhang mit der Schaffung des Binnenmarktes ist erkennbar, dass die Erreichung dieser Ziele jedenfalls auf Ebene der Union als Aufgabe der Strukturpolitik gesehen wird.

Praktisch spielte „multilaterale Überwachung“ der Wirtschaftspolitik der MS zunächst nur hinsichtlich Fiskalpolitik⁸ eine Rolle. Erst als sich im Zuge der „Target2“-Salden-Diskussion die Auffassung herausgebildet hatte, dass Finanzierungen im Wege des ESZB konditionsfreien Zahlungsbilanzhilfen gleichkommen, wurde 2011 auch ein Überwachungsverfahren bezüglich „makroökonomischer Ungleichgewichte“ eingeführt. Zur Operationalisierung dieses Konzepts werden derzeit elf Indikatoren herangezo-

gen. Wichtigster Indikator sind die Schwellwerte für die Leistungsbilanz, die – asymmetrisch – mit –4% bzw. +6% des BIP festgelegt wurden.

Bezüglich der makropolitischen Steuerung und Überwachung findet sich derzeit also genau das WWU-spezifische Zieldreieck des AEUV wieder. Da die Regeln bezüglich Fiskalpolitik und Außengleichgewicht auch für die nicht der WWU angehörenden MS gelten,⁹ entfalten sie ihre Wirkung für den gesamten EU-Raum.

Charakteristisch dabei ist der Umstand, dass alle drei Ziele grundsätzlich restriktiv angelegt sind bzw. wirken.

Insgesamt ergibt sich nach dem Grad ihrer rechtlichen Verbindlichkeit folgende Zielhierarchie:

(1) Haushaltsdisziplin (hohe rechtliche Verbindlichkeit; Sanktionsmöglichkeit bei Überschreitung von Defizit- und/oder Schuldenplafonds; hohes politisches Augenmerk; zentrale Kondition bei Hilfskrediten);

(2) Außengleichgewicht (rechtlich verbindlich, aber weniger griffig; Sanktionsmöglichkeit; Kondition bei Hilfskrediten);

(3) Preisstabilität (EZB-Inflationsziel von knapp 2% für Durchschnitt der Euroländer; für MS rechtliche Bedeutung nur hinsichtlich WWU-Beitritt; doch keine direkten wirtschaftspolitischen Instrumente);

(4) Beschäftigung (Koordination von „Beschäftigungsstrategien“ der MS; Zuschüsse aus EU-Haushalt);

(5) Wachstum (strukturpolitische Initiativen, z. B. Binnenmarkt oder Forschung);

(6) Einkommenskonvergenz zwischen reicheren und ärmeren MS (Kohäsionspolitik im Rahmen des EU-Haushalts);

(7) breiter Wohlstand (keine direkten Initiativen, doch punktuell rechtlich nicht bindende Ziele, z. B. in EU-2020).

Zusammenfassend lässt sich damit der Schluss ziehen, dass der wirtschaftspolitische Rechtsrahmen der Union seit Schaffung der WWU restriktiv wirkenden Zielen Vorrang vor expansiv wirkenden einräumt.

Was die Kompetenzverteilung zwischen EU-Ebene und MS betrifft, ist die Zuständigkeit wie in den meisten Bereichen geteilt.¹⁰ Die Koordination erfolgt aber nicht nach dem „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“,¹¹ welches seit 2009 („Lissabon“-Vertrag) den Regelfall darstellt und welches Rat und Europäisches Parlament (EP) als gleichberechtigte Ko-Gesetzgeber vorsieht.¹² Vielmehr hat die Koordination wohl innerhalb der Union, aber nur im Rat zu erfolgen.¹³ Es gilt damit ein besonderes Verfahren, bei welchem zwar die Kommission ihre reguläre Vorschlagsfunktion ausübt, aber der sachzuständige Rat (jener der Finanz- und Wirtschaftsminister, „Ecofin“), i. W. alleine bestimmt. Das Europäische Parlament nimmt im Vergleich zum „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ eine stark reduzierte Rolle ein (*Ex-post*-Berichte und punktuelle Anhörung).¹⁴

Im Rat ist die treibende Kraft nicht die supranationale Ebene, sondern

sind es einzelne MS, typischerweise die großen. Im „Ecofin“ haben darüber hinaus die „Nettozahler“ und die „Gläubigerstaaten“ überproportionales Gewicht.

Bei Abstimmungen gilt qualifizierte Mehrheit.¹⁵ Verabschiedete Rechtsakte sind daher Verhandlungsergebnis und damit typischerweise von divergierenden Interessen und/oder ordnungspolitischen Vorstellungen bestimmt. Die Erklärung für gewählte Ansätze muss daher oft auf politökonomischer Ebene gesucht werden.

Die WWU-Regeln sind ein anschauliches Beispiel: Das wirtschaftspolitische Konzept ist von der Sorge der wirtschaftlich stärkeren MS geprägt, von allfälligen „makroökonomischen Schieflagen“ anderer Mitglieder des Währungsverbundes im Wege höherer Zinsen oder finanzieller Beiträge („Rettungsschirme“, Garantiefonds, sonstige Haftungsverbände) in Mitleidenschaft gezogen zu werden. Solche „Schieflagen“ konnten eben Haushaltsungleichgewichte, mangelnde Preisstabilität oder makroökonomische Ungleichgewichte sein, was die Auswahl der drei „richtungweisenden Grundsätze“ erklärt. Als weitere rechtliche Absicherung wurde auch vertraglich festgehalten, dass weder die Union noch die MS für die Verbindlichkeiten eines MS haften („*bail-out*“-Verbot).¹⁶

In allen EU-Grundsatzdokumenten findet sich aber weiterhin die breitere Zielpalette der beiden Grundverträge, wobei Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung und breiterem Wohlstand sogar besonderer Vorrang eingeräumt wird. Der vertragsrechtlichen Zuordnung entsprechend laufen die zur Erreichung dieser Ziele empfohlenen Maßnahmen dabei meist auf sektorale Liberalisierungsschritte in den MS oder eine Vertiefung des Binnenmarktes hinaus. Wichtigstes Beispiel dafür ist das laufende Zehnjahresprogramm der Union, „EU-2020“.

3. Die EU-Fiskalregeln

Die EU-Fiskalregeln wurden im Wesentlichen in drei Schritten ausformuliert, wobei sie sukzessive verfeinert und verschärft wurden.¹⁷

Erster Schritt war die Festlegung der Grundzüge in Vorbereitung der WWU. So wurden im Primärvertrag 1992 erstmals einheitliche Defizit- und Schuldenplafonds festgelegt („Maastricht-Kriterien“, s. o.). 1997 wurde auf Ebene der Sekundärgesetzgebung der „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ (SWP) beschlossen, mit welchem das mittelfristige Ziel eines nahezu ausgeglichenen Haushalts oder eines Haushaltsüberschusses eingeführt wurde (um auch bei schlechter Konjunkturlage die Obergrenze von 3% nicht zu überschreiten) und Überwachung und Koordinierung der Budget- und Wirtschaftspolitik verstärkt wurden. Er umfasst eine präventive Komponente (Überprüfung, ob der Haushalt der MS dem individuellen mittel-

fristigen Ziel bzw. dem Anpassungspfad entspricht) und eine korrektive Komponente (Verfahren bei übermäßigem Defizit).

In einem zweiten Schritt wurde 2005 der SWP um eine konjunkturelle Komponente erweitert und die Zieldefinition auf einen länderspezifischen „strukturellen“ Saldo abgestellt, der bei nahe null liegen oder positiv sein sollte. Dieses Ziel sollte spätestens 2010 erreicht werden. Schuldenquoten spielten zunächst eine nur geringe Rolle.

Der dritte Schritt war eine Reaktion auf die Schuldenkrise, in welche eine Reihe von MS im Gefolge der Finanzkrise geraten war. Er bestand in einer umfangreichen Ergänzung der Sekundärgesetzgebung (acht Rechtsakte zwischen 2011 und 2013!) sowie einem außerhalb des EU-Rechtsrahmens zwischen 25 MS geschlossenen „Europäischen Fiskalpakt“:

Im sog. „Sixpack“ (2011) wurde die Schuldenkomponente deutlich aufgewertet (sog. „1/20-Regel“, wonach sich der Abstand zum Referenzwert von 60% des BIP um 5% pro Jahr verringern soll), wurde die *Ex-ante*-Koordinierung verstärkt und der Durchsetzungsmechanismus verschärft (schneller greifende sowie abgestufte finanzielle Sanktionen inkl. „umgekehrtes Mehrheitsverfahren“ im Rat bei Einleitung von Verfahrensschritten gegen Euroländer). Auch wurden weitere quantitative Fiskalziele eingeführt. MS, die das mittelfristige Ziel für den „strukturellen Saldo“ („MTO“) noch nicht erreicht haben, müssen ihn nun in „normalen Zeiten“¹⁸ um mindestens 0,5% des BIP (bzw. 0,6%, solange die Schuldenquote 60% übersteigt) vermindern, wobei die Ausgaben (bereinigt, u. a. um diskretionäre Mehreinnahmen) real nicht stärker wachsen sollen als das gesamtwirtschaftliche Produktionspotenzial. Weiters wurden technische Mindeststandards für die nationale Haushaltsgebarung (VGR, Prognosepraktiken etc.) definiert. Schließlich wurde der oben erwähnte Mechanismus zur Überwachung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte geschaffen. Er umfasst auch einen Warnmechanismus, der Risiken im Wege eines aus elf Indikatoren bestehenden „Scoreboard“ frühzeitig aufzeigen soll.

Im sog. „Twopack“ (2013) wurde die bereits im Zusammenhang von Anpassungsprogrammen für Hilfskredite („Programmländer“) praktizierte Vorgangsweise auf eine allgemeine Rechtsgrundlage gestellt: Gerät ein WWU-Mitglied in Finanzierungsschwierigkeiten und werden negative Auswirkungen auf die Stabilität der übrigen Eurozone befürchtet, kann die Kommission dem MS nach Vorbild des IVF ein wirtschaftspolitisches Anpassungsprogramm empfehlen. Der zweite Rechtsakt sieht u. a. vor, die Fiskalpolitik der MS durch eine politisch unabhängige nationale Institution („Fiskalrat“) kontrollieren zu lassen.

Der „Europäische Fiskalpakt“ (2012)¹⁹ setzt am „Sixpack“ an und geht in einigen Bestimmungen für die Euroländer darüber hinaus. Insbesondere soll durch Definition eines niedrigen mittelfristigen Defizitplafonds (bei

Überschreitung einer Schuldenquote von 60% höchstens 0,5%) und durch möglichst verfassungsrechtliche Verankerung der Bestimmung eine „Schuldenbremse“ eingezogen werden.

Verfahrensschritte im Sinne einer korrigierenden Frühwarnung können damit durch ein übermäßiges Defizit, eine deutliche Abweichung vom geforderten Anpassungspfad oder ein übermäßiges makroökonomisches Ungleichgewicht ausgelöst werden. Finanzielle Sanktionen hingegen sind nur bei Überschreiten der „Maastricht“-Referenzwerte und bei Datenmanipulation vorgesehen.

Schließlich wurden im Laufe der letzten Jahre auch interpretative Vakuua zunehmend gefüllt und das Konzept des Staatssektors in der Europäischen VEK-Rechnung erweitert. Beide Entwicklungen hatten den Effekt, die ausgewiesenen Schulden und Defizite zu erhöhen.

Die geltenden Regeln und ihre Auslegung wurden von der Kommission in einem umfangreichen *Vademecum* zusammengefasst.²⁰

Insgesamt ziehen die EU-Fiskalregeln nun gesamtstaatliche Obergrenzen für sechs Schlüsselgrößen ein, die in Beziehung zur Wirtschaftsleistung (BIP) gesetzt werden: Höhe des tatsächlichen Budgetdefizits, Höhe und Veränderung des strukturellen Budgetdefizits,²¹ Höhe und Veränderung der Staatsverschuldung und Entwicklung der realen Ausgaben.²² Weiters ist eine mittelfristig angestrebte Defizitquote („MTO-Ziel“) zu definieren, das in vorgegebenen Schritten (in „normalen Zeiten“ z. B. 0,5 Pp. bzw. 0,6 Pp. p. a.) erreicht werden soll. Bei außergewöhnlichen exogenen Schocks, umfangreichen Strukturreformen oder Tätigung bestimmter Investitionsausgaben kann der geforderte Anpassungspfad etwas verzögert werden („Flexibilisierungselement“). Bei Überschreitung des Defizitplafonds und des Schuldenplafonds ohne genügende Schuldenabsenkung sind verschärfte Korrekturverfahren und letztlich finanzielle Sanktionen vorgesehen.

Neben diesen numerischen Vorgaben sind auch detaillierte rechtliche Regelungen bezüglich Budgetplanung, Budgetnotifikation, Stabilitätsprogramme, Korrekturmechanismus, Rechnungswesen, VGR-Darstellung, Wirtschaftsprognosen, Eventualverbindlichkeiten, Schuldemissionen, Einrichtung von Fiskalräten, Strafzahlungen sowie Sonderregelungen für „Programmländer“ zu beachten.

Die Berechnung des „strukturellen Budgetdefizits“ erfolgt durch die Europäische Kommission, die sich dabei auf ein ökonometrisches Modell und halbjährig revidierte Wirtschaftsprognosen stützt. Schlüsselgrößen dieser Berechnung sind das Produktionspotenzial (*Potential Output*) des jeweiligen MS, das im Wege einer Produktionsfunktion ermittelt wird, und Schätzungen der Konjunkturreagibilität der Einnahmen und Ausgaben der einzelnen MS.

4. Kritische Bewertung und praktische Erfahrungen

4.1 Das Konzept

Wichtigste Beobachtung ist, dass sich die EU-Fiskalregeln auf länderweise Vorgaben zum Ziel „ausgeglichener öffentlicher Haushalte“ beschränken. Angesichts des offensichtlichen Konsolidierungserfordernisses der öffentlichen Haushalte in vielen MS handelt es sich um ein wichtiges Ziel.

Die enge Fokussierung auf länderweise Budgetdisziplin hat aber auch mehrere Probleme geschaffen:

Erstens werden damit andere Zielsetzungen, die in die Verantwortung der MS fallen, tendenziell marginalisiert. Im Kollisionsfall greifen nämlich die Fiskalregeln, welche rechtlich verbindlich sind, während allen anderen wirtschaftspolitischen Zielen nur eine politische Verbindlichkeit zukommt.

Augenfälligstes Beispiel ist die negative Wirkung auf Wachstum und Beschäftigung, die von den Fiskalregeln in den Jahren 2011 bis 2013 ausgegangen ist (s. u.).

Zweites wichtiges Beispiel ist die 2010 formulierte und auf zehn Jahre ausgelegte Wachstumsstrategie der Union, „Europa 2020“, die das Ziel hat, „intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ und einen „wettbewerbsfähigen Wirtschaftsraum“ zu fördern.²³ Kern sind fünf gemeinsame Ziele in den Bereichen Beschäftigung, Forschung, Bildung, Armutsbekämpfung und Klima/Energie.²⁴ Wie eine Halbzeitbewertung ergab, werden diese Ziele (mit Ausnahme des Energieziels) bis 2020 nicht erreicht werden können.

Dahinter steht, dass in Übereinstimmung mit der vertraglichen Kompetenzabgrenzung zwischen Union und MS strukturpolitische Ziele in die Verantwortung der MS fallen und deren Erreichung in einem Konsolidierungskontext schwer zu finanzieren ist.²⁵ Dazu kommt, dass die entsprechenden Ausgabenkategorien (Investitionen, Forschung) typischerweise rechtlich am wenigsten abgesichert und daher tendenziell am stärksten von Konsolidierungsanstrengungen betroffen sind („Ermessensausgaben“).

Drittes wichtiges Beispiel ist die in der Union nun häufig beklagte „Investitionslücke“. Aus derselben Konsolidierungslogik (stärkere Kürzung bei rechtlich weniger abgesicherten Ausgabenkategorien) waren öffentliche Investitionen von den Sparanstrengungen besonders betroffen. Zusammen mit der Schwäche der privaten Investitionen nach 2008 hat sich damit eine beträchtliche Investitionslücke aufgebaut, die z. B. vom Bruegel-Institut für den EU-Raum mit jährlich 260 Mrd. € p. a. angegeben wird.²⁶ Ähnlich schätzt eine OECD-Studie diese Lücke in ihren Mitgliedstaaten auf bis

zu 3% der Wirtschaftsleistung, wobei bei den privaten Investitionen Nachfragefaktoren eine wichtige Rolle zugeschrieben wird.²⁷ Für Deutschland kommt eine DIW-Studie auf eine Lücke von etwa 3% jährlich und einen kumulativen Rückstau von etwa 1 Billion €. ²⁸ Die EIB geht von einer gesamtwirtschaftlichen Investitionsquote von 21% bis 22% als „historisch nachhaltige Norm“ aus.²⁹

Insoweit „wachstumsfreundliche“ Ausgaben verdrängt werden, haben Rezessionen und prozyklische Haushaltskonsolidierung auch einen dämpfenden Effekt auf das Potentialwachstum.

Auch der Umstand, dass der Binnenmarkt und die angestrebte weitere Vertiefung der Union eine entschiedenere Vorgangsweise bezüglich Steuerpolitik (Unternehmensbesteuerung, Steuerflucht) und öffentlicher Aufgabenwahrnehmung (langsame Angleichung der Staatsquoten, Sicherstellung ausreichender öffentlicher Dienstleistungen) erfordern, bleibt durch die enge Fokussierung weitgehend ausgeklammert.³⁰

Zweitens steht die enge Fokussierung auf länderweise Budgetdisziplin einer auf Ebene der Union bzw. des Euroraumes koordinierten Konjunktursteuerung („*aggregate fiscal stance*“) entgegen, da ein reines „*bottom-up*“-Vorgehen notwendigerweise einen zufälligen fiskalpolitischen Kurs ergibt. Dieser Ansatz ist angesichts der hohen Arbeitslosenzahlen, der gewichtigen Budgetvolumina und der engen wirtschaftlichen Verflechtung der MS wirtschaftspolitisch nicht rational.³¹

Besonders zu beachten ist, dass fiskalpolitische Aktionen einen stärkeren Effekt auf die gesamtwirtschaftliche Auslastung haben, wenn mehrere MS gleichgerichtete Aktionen setzen. Anschaulichstes Beispiel ist die Erfahrung unmittelbar nach Ausbruch der Finanzkrise: Als 2009/10 gegen 21 der damals 27 MS ein Verfahren wegen übermäßigen Defizits eröffnet wurde,³² wurde damit nach heute weitgehend konsensueller Auffassung nicht nur eine Phase der Haushaltskonsolidierung, sondern auch eine zweite europäische Rezession eingeleitet.³³

Unklar ist, welcher Einfluss von der neuen Schuldenregel ausgehen wird, da der Anpassungspfad nicht am Absolutwert, sondern an der Schuldenquote (relativ zum BIP) ansetzt. Damit hängt der Grad der Restriktivität stark von der Entwicklung der nominellen Wirtschaftsleistung ab, also von Wirtschaftswachstum und Inflationsentwicklung. So zeigen Simulationen des Sekretariats des Fiskalrats, dass bei einer Ausgangverschuldung von rd. 85% des BIP (wie sie gleichermaßen dem österreichischen Niveau und dem EU-Länderdurchschnitt entspricht) und realistischen gesamtwirtschaftlichen Annahmen ein Prozentpunkt mehr nomineller Wirtschaftsleistung fast denselben absenkenden Effekt hat wie 1 Prozentpunkt weniger Nettodefizit.³⁴

Drittens wirkt das Rechtsinstrumentarium asymmetrisch, da die MS wohl zu Konsolidierung, nicht hingegen zu einem expansiveren Kurs verpflich-

tet werden können. Solange nicht alle MS einzeln die Zielwerte erreicht haben (was jedenfalls bei den Schuldenquoten auch auf lange Sicht nicht zu erwarten ist), geht damit von den Fiskalregeln auch dann eine restriktive Wirkung aus, wenn sie im Aggregat erreicht sind.

Aus demselben Grund geht auch von der Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte tendenziell eine restriktive Wirkung aus.

Die Beobachtung einer rein länderweisen, „Disziplin“-orientierten Betrachtung trifft schließlich auch weitgehend auf den strukturpolitischen Teil der multilateralen Überwachung zu: Der Blick ist hauptsächlich auf den einzelnen MS gerichtet, wobei eine „angebotsorientierte“ Perspektive eingenommen wird. Daraus leiten sich zwangsläufig eine Überbetonung einzelbetrieblicher Kostenfaktoren und eine Vernachlässigung gesamtwirtschaftlicher Nachfrage- und Verteilungsaspekte ab. Auch über diese Sicht wird ein restriktiver Einfluss in die europäische Wirtschaftspolitik getragen. Seit 2014 wird zwar auch der Nachfrageaspekt der Lohnentwicklung explizit anerkannt und eine Orientierung am Produktivitätsfortschritt (statt nur an der kostenmäßigen Wettbewerbsfähigkeit) empfohlen.³⁵ Gleichzeitig werden aber weiter Änderungen in den rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen empfohlen, welche diese Orientierung erschweren.

In Bezug auf die technische Ausgestaltung der Regeln wurden v. a. drei Kritikpunkte geltend gemacht:

Der wichtigste Punkt betrifft die numerische Schwammigkeit des „strukturellen Budgetsaldos“, anhand dessen ja Konsolidierungspfade vorgegeben und Konsolidierungsfortschritte gemessen werden. Angelpunkt sind dabei die Berechnung des „Produktionspotenzials“ und die Reagibilität des Budgetsaldos auf konjunkturelle Veränderungen. Beide sind mit beträchtlichen Unsicherheiten behaftet.³⁶

Ökonometrische Ergebnisse sind Schätzgrößen und haben daher zwangsläufig eine numerische Unschärfe. Im konkreten Zusammenhang ist vor allem von Bedeutung, wie rasch sich im Modell die gesamtwirtschaftliche Unterauslastung (*output-gap*) in einem MS in eine Reduktion seines Produktionspotenzials umsetzt und damit höhere Konsolidierungserfordernisse nach sich zieht. Analysen des österreichischen Fiskalrates zeigen, dass die Schätzungen des *output-gap* von Europäischer Kommission und OECD erheblich voneinander abweichen.³⁷ Daraus ergeben sich auch unterschiedliche fiskalische Anpassungspfade, wobei das EK-Modell restriktiver wirkt.

Weiters machen halbjährliche Prognoserevisionen und gelegentliche Modelladaptierungen den strukturellen Budgetsaldo sogar für die Vergangenheit zu einem „*moving target*“.

Ein zweiter, zunehmend vorgebrachter Kritikpunkt ist der außerordentlich komplexe Charakter der Fiskalregeln.³⁸ Tatsächlich ist ihr Vollzug admi-

nistrativ aufwendig, und Grad und Relevanz ihrer Einhaltung sind Nicht-Experten und damit der Öffentlichkeit kaum kommunizierbar.

Hinter dieser Komplexität steht zum Teil, dass die Fiskalregeln keinen kohärenten Gesamtwurf darstellen, sondern Ergebnis sukzessiver Initiativen und Aushandlungsprozesse sind. Ein weiterer Grund ist, dass die Europäische Kommission bestrebt ist, Interpretationsfragen möglichst umfassend zu regeln.

Ein dritter Kritikpunkt an den Fiskalregeln ist schließlich, dass die Plafonds für die sechs Schlüsselgrößen numerisch inkonsistent sind. So erfordert z. B. das derzeit erwartete nominelle Wachstum der Wirtschaftsleistung (im Länderdurchschnitt etwa 3%) eine Defizitquote von deutlich unter 3%, um einen Schuldenplafond von 60% zu halten (Inkonsistenz der „Maastricht“-Plafonds). Gleichzeitig übersteuert die derzeit mittelfristig angestrebte Defizitquote („MTO-Ziel“) ohnehin den Plafond von 3%.³⁹

4.2 Die praktischen Erfahrungen

Am positivsten ist die zunehmende technische Professionalisierung des Überwachungsprozesses zu werten. So wurden die Analysemethoden verfeinert, die Datenkonzepte vereinheitlicht und die Verfahrensabläufe besser strukturiert („Europäisches Semester“). Damit sollten auch problematische Entwicklungen früher und leichter als bisher erkannt werden.

Bezüglich Einhaltung der numerischen Regeln sind die Erfahrungen gemischt, sogar wenn die Jahre unmittelbar nach Ausbruch der Finanzkrise ausgeblendet werden.

Der Defizitplafond wurde im Aggregat (EU und Eurozone) bis 2008 nur einmal (2003) leicht überschritten und wird seit 2014 wieder eingehalten. Auf Ebene der MS hingegen erfolgten Überschreitungen auch außerhalb der stärksten Krisenjahre, wobei sie sich allerdings nur in vier MS häuften. Entsprechend den Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes wurden jeweils entsprechende Verfahren wegen übermäßigen Defizits gegen den betreffenden MS eingeleitet. Nur einmal (2003) wurde die Kommission von den betroffenen beiden MS gemeinsam überstimmt, was 2011 zur Einführung der „umgekehrten Mehrheitsregel“⁴⁰ in der Eurozone führte. Das Problem oft prozyklisch wirkender Konsolidierungsvorgaben wurde 2005 durch Adaptierung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) abgemildert.

Die Bemühungen um eine Absenkung der Schuldenquoten kamen v. a. aufgrund der Entwicklung in den beiden größten MS auch im Aggregat nur langsam voran. Seit Gründung der WWU 1999 überstiegen die Schuldenquoten beharrlich den Referenzwert von 60% und waren auch im günstigeren konjunkturellen Umfeld des ersten Jahrzehnts der WWU nur leicht rückläufig (von 67% auf 63% in der Union bzw. von 72% auf 70% in der Eu-

rozone).⁴¹ Nach 2008 stiegen sie im Zuge von Rezession, Konjunkturpaketen und Bankenhilfen sprunghaft an und erreichten 2014 mit 92% (EU) bzw. 95% (Eurozone) ihren Höhepunkt. Seither sind sie rückläufig. Auf Ebene der MS divergierte die Entwicklung vor Ausbruch der Finanzkrise, mit einem Anstieg in der einen Hälfte der Euroländer und einem Sinken in der anderen Hälfte. Damit wurde bisher der Schuldenplafond von etwa der Hälfte der Euroländer in mehr als der Hälfte der Jahre überschritten, wie eine Studie des IWF kritisch anmerkt.⁴²

Die Finanzkrise machte schließlich deutlich, dass Verrechtlichung der Fiskalpolitik wirtschaftliche Zusammenhänge nicht außer Kraft zu setzen vermag und in Krisensituationen die Regeln nicht mechanisch angewandt werden können. So hätte der Defizitplafond von 3% laut Stabilitätspakt ungeachtet der Bedrohung einer Depression nur vorübergehend und wenig überschritten werden dürfen.⁴³ In diesem Dilemma entschieden sich 2009/10 Kommission und Rat dafür, formal auf Einhaltung der Regeln zu bestehen, aber gleichzeitig zu Maßnahmen (s. o.) aufzurufen, die in Summe eine Verletzung bringen mussten. Ergebnis war, dass die Defizitquote 2009/10 im Aggregat um etwa 4 Prozentpunkte hochschnellte, auf 6½% in der Union bzw. 6,2% in der Eurozone.

Auch das ursprüngliche „*bail-out*“-Verbot⁴⁴ konnte angesichts der Sprengkraft der Schuldenkrise für die Eurozone nicht durchgehalten werden. Im März 2011 wurde daher in die Verträge die Möglichkeit aufgenommen, einen gemeinsamen „Stabilitätsmechanismus“ einzurichten, der im Bedarfsfall Finanzhilfen unter strengen Auflagen vergibt.⁴⁵ Auf dieser Rechtsgrundlage wurde schließlich im September 2012 der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) gegründet.

Zusammenfassend kann der Schluss gezogen werden, dass von den EU-Fiskalregeln eine starke Bindungswirkung ausgeht, auch wenn die numerischen Referenzwerte häufig überschritten wurden und auch in Perioden günstigerer Konjunktur die Schuldenstände nur zum Teil zurückgeführt werden konnten.

Wie auch in den übrigen Bereichen der wirtschaftspolitischen Steuerung und Überwachung beruhen die Fiskalregeln aber auf einem einzelstaatlichen, tendenziell restriktiv wirkenden Ansatz. Im Aggregat ergibt sich damit eine zufällige Konjunkturwirkung, was grundsätzlich problematisch ist und in Krisensituationen fatal wirken kann. In Hinblick auf die budgetäre Ausgangssituation in den MS bieten die Regeln keine Handhabe, um den Kreis von wirtschaftlicher Stagnation und Perpetuierung des Konsolidierungsdrucks zu durchbrechen.

Die enge Fokussierung auf länderweise Budgetdisziplin hat schließlich auch dazu beigetragen, qualitative Aspekte der Budgetpolitik in den Hintergrund treten zu lassen. Dazu zählen so grundlegende Fragen wie der mögliche Beitrag der Fiskalpolitik zu mehr Wachstum und Beschäftigung,

Angleichung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung sowie eine rationalere Zusammenarbeit im Bereich der Steuerpolitik.

5. Ausblick

5.1 Ist fiskalpolitische Konjunktursteuerung möglich und sinnvoll?

Die wirtschaftspolitische Grundfrage, ob eine Variation staatlicher Ausgaben und Einnahmen hinreichend hohe und vorhersehbare makroökonomische Effekte hat, um sinnvoll zu sein, wird in Literatur und Politik seit mindestens acht Jahrzehnten kontroversiell diskutiert.

Es ist gleichermaßen bezeichnend für die Komplexität wirtschaftlicher Zusammenhänge, für die Anfälligkeit der ökonomischen Theorienbildung für Modeströmungen und Interessenlagen sowie für die Relativität ökonomischer Ergebnisse, dass über die Jahrzehnte das ganze Spektrum möglicher Einschätzungen abgedeckt wurde:

Galten bis in die frühen 70er-Jahre Fiskalmultiplikatoren als ein Schlüsselkonzept der Makropolitik, mutierten sie unter dem Einfluss von Monetarismus und Schule der rationalen Erwartungen zum „diskreditierten Keynes'schen Märchen“. ⁴⁶ Nach Ausbruch der Finanzkrise kam es zu einem neuerlichen, fast übergangslos verlaufenden Meinungsumschwung. Noch 2010 erwarteten zentrale Akteure der EU-Wirtschaftspolitik von einer raschen Rückführung der Haushaltsdefizite im Wege günstiger Marktreaktionen eine konjunkturbelebende Wirkung. Auf Expertenebene scheint ein Durchschnittsmultiplikator von nur 0,4, der bei Parallelaktionen mehrerer MS auf 0,5 bis 0,7 ansteigen könnte, konsensuell gewesen zu sein. ⁴⁷ Zwischenzeitlich scheint sich die umgekehrte Meinung durchgesetzt zu haben, nämlich dass gerade bei längeren Rezessionen ein scharfer Konsolidierungskurs eine besonders konjunkturdämpfende Wirkung hat und demnach die Rezession in der EU damit verlängert wurde.

Der IWF hat sich mit der Problematik besonders gründlich befasst. Vor der Krise war auch er für die Industriestaaten davon ausgegangen, dass nach 2 bis 3 Jahren der Multiplikator im Durchschnitt nur bei etwa 0,5 liegt, wobei er, wie auch die Kommissionsexperten, für die Einnahmen einen deutlich niedrigeren Wert (0,3 bis 0,5) angesetzt hatte als für die Ausgaben (0,3 bis 1,8). ⁴⁸

Eine jüngere IWF-Studie hingegen kommt für Perioden längerer Rezession (ab 2 Jahren) zu deutlich höheren Werten. So wird geschätzt, dass nach 5 Jahren dieser Multiplikator 2 beträgt, im Vergleich von nur 0,6 in „normalen“ Zeiten. ⁴⁹ Eine Konsolidierung von 1% des BIP würde damit nach 5 Jahren die Beschäftigungsquote um drei Prozentpunkte drücken und die Arbeitslosigkeit um 1,5% erhöhen, statt um nur –0,6 Prozentpunk-

te bzw. +0,1% in „normalen“ Zeiten. Eine andere IWF-Studie schätzt die Wirkung nach 2 Jahren auf etwa 1,5.⁵⁰

Im Übrigen bestätigen diese Studien, nicht überraschend, dass „Fiskalmultiplikatoren“ von einer Reihe von Faktoren abhängen und damit sehr variabel sind. Wichtigste Faktoren sind dabei die Auswirkung auf die Erwartungen von privaten Haushalten und Unternehmungen und der Kurs der Geldpolitik.

5.2 Regelbindung oder diskretionäre Steuerung?

Regelbindungen haben in der Wirtschaftspolitik lange Tradition. Inhaltlich können sie sich auf wirtschaftspolitische Instrumente, Zwischenziele oder Ziele beziehen. Meist nehmen sie die Form quantifizierter Zielmarken an, manchmal aber auch die mathematischer Formeln. Gängigste historische Beispiele für Österreich sind Kreditplafonds, Lohnformeln („Benya-Formel“⁵¹) und Budgetplafonds („Seidel-Formel“).

Seit den 90er-Jahren werden quantitative Zielmarken international in größerem Maßstab verwendet. Zunächst waren sie v. a. auf die öffentlichen Haushalte konzentriert: Wurden sie 1990 nur von fünf Ländern verwendet, waren es 2012 bereits 76.⁵²

Technisch können Fiskalregeln bei Defizit (bereinigt oder unbereinigt), Schulden, Ausgaben oder Einnahmen ansetzen. In der Regel werden sie in Relation zum BIP gesetzt. Am häufigsten wird die Defizitquote verwendet, gefolgt von der (Brutto-) Schuldenquote, und am seltensten die Einnahmenquote.

Die EU formulierte 2000 im Rahmen ihrer zehnjährigen „Lissabon-Strategie“, der Vorläuferin der „Europa 2020“-Strategie, erstmals sogar ein gemeinsames Wachstumsziel. Es wurde mit ehrgeizigen 3% p. a. angesetzt und sollte eine Rückkehr zu Vollbeschäftigung erlauben. Bei der Halbjahresrevision im Jahr 2005 wurde dieses Ziel allerdings fallen gelassen, mit der Begründung, dass die dafür notwendigen Instrumente fehlten.

Ab der Jahrtausendwende wurden quantitative Zielvorgaben zunehmend auch auf strukturpolitische Bereiche ausgeweitet: Die oben angeführten fünf „Leitziele“ des „Europa-2020“-Programms sind ihrer Natur nach als punktuelle Zwischenziele anzusehen.

Budgetziele, Inflationsziele und makroökonomisches Gleichgewicht sind aus institutionellen Gründen nicht Teil des EU-2020 Programms, sondern folgen den oben beschriebenen separaten Steuerungs- und Überwachungsschienen (Ecofin, EZB).

Quantifizierende Vorgaben haben je nach Zusammenhang Vor- oder Nachteile:

Mögliche Vorteile sind, dass prioritäre Ziele leichter durchsetzbar sind (was besonders bei komplexen Entscheidungsstrukturen von Bedeutung

ist), das Vertrauen in die Wirtschaftspolitik gestärkt wird oder Erwartungen stabilisiert werden können.

Mögliche Nachteile sind, dass besonders rechtlich verbindliche Ziele andere Ziele verdrängen können, dass wirtschaftspolitische Verantwortlichkeiten verwässert werden oder dass bei Zielverfehlung Vertrauen und Erwartungen besonders negativ beeinflusst werden. Auch können Situationen auftreten, wo die Einhaltung der Regeln nicht möglich oder nicht wünschenswert ist.

Alle genannten Vor- und Nachteile konnten im Zusammenhang mit den EU-Fiskalregeln beobachtet werden:

Einerseits wird ihnen heute von den MS höchste wirtschaftspolitische Priorität zuerkannt. Die Einbeziehung der Schuldenkomponente und die Verschärfung der Durchsetzungsmechanismen in den Jahren 2011 bis 2013 haben ihre Glaubwürdigkeit weiter erhöht. Die Fiskalregeln tragen insofern zur Stabilisierung der Erwartungen bei.

Umgekehrt hatten die Fiskalregeln die praktische Wirkung, dass andere erstrangige Ziele (v. a. Wachstum und Beschäftigung), längerfristig angelegte Wachstumsstrategien („Europa 2020“) und drängende Themen (steuerliche Koordinierung, öffentliche Aufgabenwahrnehmung) *de facto* marginalisiert wurden. Die wirtschaftspolitischen Verantwortlichkeiten wurden insofern verwässert, als die Verantwortlichkeit für ein angemessenes „*policy mix*“ von Fiskalpolitik, Geldpolitik und Einkommenspolitik sowohl rechtlich als auch faktisch zwischen EU-Ebene, EZB, MS und Sozialpartnerorganisationen durchfällt. Der Verlauf der Risikoprämien für Staatsanleihen in den letzten Jahren veranschaulicht die Bedeutung stabiler Erwartungen. Die Extremsituation, die sich im Gefolge der Finanzkrise ergab, setzte temporär die Regeln außer Kraft.

Insgesamt scheint das automatische Element in den EU-Fiskalregeln überbetont und könnte das Aufsetzen geeigneter Steuerungselemente das wirtschaftliche Ergebnis verbessern.

Während seit Gründung der WWU das Vertrauen in möglichst „wasserdichte“ Regelungen gesetzt wurde, haben sich wohl aus diesem Grund jüngst gewichtige Stimmen zu Wort gemeldet, die bezüglich fiskalpolitischem Kurs eine Abkehr von einem rein mechanistischen Ansatz zugunsten diskretionärer Entscheidungen befürworten.

Prominentester Vorstoß ist in diesem Zusammenhang das Konzeptpapier der „Fünf EU-Präsidenten“ zur Weiterentwicklung der WWU.⁵³ Sie schlagen vor, bis 2025 eine „makroökonomische Stabilisierungsfunktion“ für schwere Schocks im Euroraum zu schaffen und Entscheidungen über ihren Einsatz einem neu geschaffenen „euroraumweiten Schatzamt“ zu übertragen. Der Europäische Rat hat diese Initiative allerdings bisher nicht behandelt.

5.3 Welches wirtschaftspolitische Gesamtkonzept?

Hauptbefund der angestellten Überlegungen ist, dass das gegebene wirtschaftspolitische Instrumentarium zwar partiell erfolgreich war, dass es aber insgesamt keine hinreichende Erfüllung des wirtschaftspolitischen Zielkataloges erlaubt hat.

Alle vergemeinschafteten Instrumente – Fiskalregeln, Überwachung der makroökonomischen Ungleichgewichte und multilaterale Überwachung der Strukturpolitik – sind in Konzeption und/oder Wirkung restriktiv angelegt.

Auch wenn die Fiskalregeln für die Zukunft nicht mehr so restriktiv wirken sollten wie in den vergangenen fünf Jahren, ist nicht davon auszugehen, dass es künftig zu einer ausgewogeneren Zielwahrnehmung kommen wird: Die verfügbaren Wirtschaftsprognosen⁵⁴ erwarten im Länderdurchschnitt ein mittelfristiges Wachstum von 1 1/2% (Eurozone) bis 2% (EU) bei einer unter der ESZB-Zielmarke liegenden Inflationsrate. Damit würde die nominelle Wirtschaftsleistung nur um etwa 2 1/2% bis 3% p. a. zunehmen, womit auch das automatische „Herauswachsen“ aus der Schuldenquote nur mäßig ausfallen und die Schuldenregel stärker greifen würde.

Die rein mikroökonomische Fundierung der Fiskalregeln erklärt sich zum Teil daraus, dass sie zu einem Zeitpunkt formuliert wurden, als die makroökonomischen Auswirkungen der Fiskalpolitik als vernachlässigbar angesetzt und die „autonomen wirtschaftlichen Auftriebskräfte“ („*green shoots*“) deutlich überschätzt wurden.

Die Fiskalregeln sind aber rechtlich so gefasst, dass sie auch bei voller Ausnutzung der neu geschaffenen Flexibilitätsbestimmungen wenig Spielraum für Veränderung lassen. Um bestimmte Ausgabenkategorien dauernd ausnehmen zu können (z. B. im Sinn einer „Goldenen Investitionsregel“), müsste nach maßgeblicher Rechtsauffassung das Primärrecht geändert werden,⁵⁵ was realpolitisch nicht zu erwarten ist.

Nach sieben Jahren Stagnation,⁵⁶ regelmäßig nach unten revidierten Prognosen, ausgereizter Geldpolitik und einer Neubewertung der Wirkung der Fiskalpolitik wird offensichtlich, dass sich die europäische Wirtschaftspolitik in einem Dilemma befindet. Dieses besteht darin, dass ein Instrument fehlt, um aus dem Teufelskreis „Stagnation/unzureichendes Wachstum – neuerliches Konsolidierungserfordernis“ auszubrechen.

Theoretisch bleiben zwei Auswege aus diesem Dilemma:

Erster möglicher Ansatz wäre die Schaffung neuer Steuerungsinstrumente auf Ebene der Union, die einen entsprechenden Nachfrageschub ermöglichen.

Ein erstes Modell in diese Richtung ist der von der neuen Kommission im November 2014 vorgelegte „Juncker-Plan“. Kern ist ein neu geschaffener Haftungsfonds über 21 Mrd. € („Europäischer Fonds für strategische In-

vestitionen“, EFSI), mit Hilfe dessen im Wege der EIB-Gruppe bis Mitte 2018 mindestens 315 Mrd. € für Investitionsfinanzierung mobilisiert werden sollen.

Auch wenn damit zusätzliche Investitionsprojekte verwirklicht werden können, ist diese Initiative sowohl vom Umfang als auch von der Konstruktion her derzeit nicht geeignet, eine konjunktursteuernde Funktion auszuüben oder die gegebene Investitionslücke zu schließen. Ende Juni 2016, mehr als 1½ Jahre nach Vorlage der Initiative, ist erst ein Drittel des angestrebten Investitionsvolumens beschlossen.⁵⁷

Grundsätzlich würde sich auch die im Papier der 5 Präsidenten vorgeschlagene Steuerung und Überwachung der Lohnentwicklung als Instrument für eine konjunkturelle Glättung eignen. Da aber der Blickwinkel die Wettbewerbsfähigkeit einzelner MS sein soll,⁵⁸ ist davon aufgrund der oben dargestellten Logik global eher eine restriktive Wirkung zu erwarten.

Ein zweiter und vermutlich zielführenderer Ansatz wären Maßnahmen auf EU-Ebene, welche den budgetären Manövrierspielraum der MS ausdehnen.

Dieser Ansatz steht allerdings in Spannung mit der „Disziplin“-Orientierung, welche den EU-Fiskalregeln zugrunde liegt und hat daher realpolitisch wenig Chance auf Verwirklichung.

Kritische Aufmerksamkeit erregte der 2010 gebrachte Vorschlag des damaligen Chefökonom des IWF, das Inflationsziel der Eurozone von knapp 2% auf 4% anzuheben.⁵⁹ Vor dem Hintergrund der Verschärfung der Schuldenregel und nur mäßiger Wirtschaftsaussichten hat die Frage des angemessenen Inflationsziels neue Aktualität erhalten.

Insgesamt ist damit der Schluss zu ziehen, dass die europäische Wirtschaftspolitik auf absehbare Zeit in dem beschriebenen Dilemma gefangen bleiben wird.

Anmerkungen

- ¹ Erweiterte Fassung eines Beitrags im Rahmen des Workshops des österreichischen Fiskalrats am 16.3.2016 zum Thema „Fiskalregeln für Länder und Gemeinden in Österreich: Möglichkeiten und Grenzen“.
- ² Art. 3 EUV. Es fehlt allerdings das Ziel gleichgewichtiger öffentliche Haushalte.
- ³ Art. 120 AUV.
- ⁴ Siehe Titel VIII AEUV (Art. 121ff.).
- ⁵ Art. 130 AEUV.
- ⁶ Beschluss des EZB-Rates vom 8.5.2003, Bis dahin hatte das Ziel „unter“ (aber nicht auch „nahe“) 2% gelautet. Jeweils bezogen auf den Harmonisierten Verbraucherpreisindex.
- ⁷ Die Termini „Fiskalpolitik“, „Haushaltspolitik“ und „Budgetpolitik“ werden synonym verwendet.
- ⁸ „Vermeidung übermäßiger Defizite“, ein Terminus, der auch die Schuldenentwicklung einschließt.

- ⁹ Mit wenigen Ausnahmen (v. a. Sanktionen).
- ¹⁰ Für die Währungspolitik der Eurozone hat allerdings die Union ausschließliche Zuständigkeit (Art. 3 AEUV).
- ¹¹ Mit Ausnahme des Verfahrens der multilateralen Überwachung (Art. 121 (6) AEUV).
- ¹² Art. 294 AEUV. Es wendet sich auf Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse an.
- ¹³ Art. 5 und Art. 121 (1) AEUV.
- ¹⁴ Art. 121 (5) und 125 (2) AEUV.
- ¹⁵ Mindestens 55% der jeweils beteiligten MS und mindestens 65% der jeweils vertretenen Bevölkerung.
- ¹⁶ Art. 103 (1) AEUV.
- ¹⁷ Für eine detailliertere Übersicht vgl. Fiskalrat (2016) 39ff.
- ¹⁸ Definiert als gesamtwirtschaftliche Kapazitätsauslastung (BIP in Prozent des „Produktionspotenzials“) von nicht weniger als 98,5%, aber weniger als 101,5%.
- ¹⁹ Teil des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion.
- ²⁰ Für die derzeit gültige Fassung siehe European Commission (2016).
- ²¹ Entspricht dem konjunkturbereinigten Saldo, korrigiert um Einmalmaßnahmen und temporäre Effekte. Siehe dazu den Beitrag von Heimberger in diesem Heft.
- ²² Korrigiert um Ausgaben für Zinszahlungen, um zyklische Änderung der Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung, um EU-finanzierte Programme und um diskretionäre Mehreinnahmen.
- ²³ Siehe Europäische Kommission (2010). Dem Konzept nach sollte das „Europäische Semester“ gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten nicht nur ihren Verpflichtungen aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt und den länderspezifischen Empfehlungen zur Strukturpolitik nachkommen, sondern auch die Ziele der Strategie Europa 2020 erreichen.
- ²⁴ Es sind dies: 75% der Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren sollten in Arbeit stehen; 3% des BIP der EU sollten für F&E aufgewendet werden; die Klimaschutz-/Energieziele sollten erreicht werden; der Anteil der Schulabbrecher sollte auf unter 10% abgesenkt werden und mindestens 40% der jüngeren Generation sollten einen Hochschulabschluss haben; und die Zahl der armutsgefährdeten Personen sollte um 20 Mio. sinken.
- ²⁵ Ausnahme Energieziele.
- ²⁶ Vgl. bruegel (2014).
- ²⁷ Vgl. etwa Lewis et al. (2014).
- ²⁸ DIW (2013).
- ²⁹ Vgl. EIB (2016). Dieses Niveau entspricht dem EU-28 Durchschnitt für die Jahre 2001 bis 2010 (21,4%). In den letzten 3 Jahren lag der Wert um 2 Prozentpunkte darunter (19,5%).
- ³⁰ Die Staatsquoten streuen innerhalb der Union um mehr als 23 Prozentpunkte und die Steuerquoten um knapp 21 Prozentpunkte.
- ³¹ Die durchschnittliche Staatsquote beträgt in der Union etwa 48% und in der Eurozone etwa 49%.
- ³² Zusätzlich zu den bereits früher gegen zwei MS eingeleiteten Verfahren.
- ³³ Siehe dazu etwa OECD, Economic Survey Euro Area, Overview, June 2016, S. 32, <https://www.oecd.org/eco/surveys/euro-area-2016-overview.pdf>; ähnlich AK et al., Independent Annual Growth Survey 2016, Give Recovery a Chance, 4th Report, Nov. 25th, 2015, http://www.iags-project.org/documents/iags_report2016.pdf.
- ³⁴ So wäre die Schuldenquote 2020 bei einer Nettodefizitquote von 1% und einem nominellen BIP-Wachstum von 5% (70,8%) geringer als bei stets ausgeglichenem Haushalt und einem nominellen BIP-Wachstum von nur 3% (72,4%). Bei einem nominellen BIP-Wachstum von 3% wird die Zielmarke von 60% auch bei ausgeglichenem Haushalt erst

2026 unterschritten. Beträgt es hingegen 4%, dauert es auch bei einer Nettodefizitquote von 1% nur bis 2028.

³⁶ Siehe Europäische Kommission, Jahreswachstumsbericht 2014 vom 13.11.2013, COM (2013) 800 final, S. 12.

³⁶ Auf die grundsätzliche Frage der Sinnhaftigkeit eines einzelstaatlich definierten Produktionspotenzials („Vollausslastung ohne Inflationsdruck“) in einem Kontext von Binnenmarkt, Freizügigkeit und freiem Kapitalverkehr wird hier nicht näher eingegangen. Auch ist im Zusammenhang das wahrscheinliche tatsächliche Wachstum entscheidend. Siehe dazu den Beitrag von Heimberger in diesem Heft.

³⁷ Der Unterschied für die Jahre 2014 bis 2016 beträgt etwa 1½ Prozentpunkte. Siehe Fiskalrat (2015) 7.

³⁸ Neben dem oben zitierten IWF-Papier siehe z. B. auch das „Position Paper on Initiatives to Strengthen the EU Fiscal Framework“ der „EU Independent Fiscal Institutions“ vom 5.11.2015.

³⁹ Als die „Maastricht-Kriterien“ formuliert wurden, wurde von einem nominellen BIP-Wachstum von 5% ausgegangen, während derzeit eine Rate von etwa 3% für realistisch gehalten wird.

⁴⁰ Diese Regel besagt, dass Vorschläge der Kommission im Rat nur mit qualifizierter Mehrheit abgelehnt werden können, während bei „regulärer“ Mehrheitsregel eine qualifizierte Mehrheit für den Kommissionsvorschlag stimmen musste, um ihm zur Geltung zu verhelfen.

⁴¹ Quelle Eurostat; Daten jeweils für EU-15 und EA-12. Der zeitliche Verlauf ist allerdings aufgrund definitorischer Erweiterungen des Schuldenbegriffs nach oben verzerrt.

⁴² Siehe Andrieu (2015) 10.

⁴³ Art. 126 (2)a AEUV.

⁴⁴ Art. 125 (1) AEUV.

⁴⁵ Art. 136 (3) AEUV

⁴⁶ So der US-amerikanische Ökonom John Cochrane 2009 im Zusammenhang mit dem Stimuluspaket der US-Regierung. Siehe Krugman (2009).

⁴⁷ Siehe Europäische Kommission, Herbstprognose 2012, European Economy 7/2012, S. 41/42.

⁴⁸ Zitiert nach Blanchard, Leigh (2013) 19.

⁴⁹ Dell'Erba et al. (2014) 20.

⁵⁰ Siehe Batini et al. (2014) sowie Dell'Erba et al. (2014).

⁵¹ Siehe Mesch (2015).

⁵² Siehe Schaechter et al. (2012) 10.

⁵³ Europäische Kommission et al. (2015).

⁵⁴ Siehe IWF-Prognose vom 12. April 2016; Prognose BIP-Deflatoren bis 2021.

⁵⁵ So ist zwar im Rahmen eines Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit zu „berücksichtigen, ob das öffentliche Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen übertrifft“ (Art. 126 (3) AEUV). Gleichzeitig wird aber festgehalten, dass unter „Defizit“ das „Finanzierungsdefizit im Sinne des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen“ (ESVG) zu verstehen ist (Prot. 12, Art. 2) und dieses Defizit „nur ausnahmsweise und vorübergehend überschritten“ werden darf und in der Nähe des Referenzwertes von 3% bleiben muss (Art. 126 (2)a AEUV).

⁵⁶ Die Wirtschaftsleistung der EA-19 erreichte erst 2015 wieder das Niveau von 2008.

⁵⁷ Siehe #Invest4Future, Minutes of the Conference of June 28, 2016: „The Juncker Plan: And so What?“, <http://longterminvestment.eu/wp-content/uploads/2016/07/Minutes-of-the-Conference-The-Juncker-Plan-and-so-what-June-28-2016.pdf>.

⁵⁸ Siehe Europäische Kommission et al., „Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden“, S. 9.

⁵⁹ Siehe Blanchard (2010).

Literatur

- AK et al., Independent Annual Growth Survey 2016, Give Recovery a Chance, 4th Report, Nov. 25th, 2015, http://www.iags-project.org/documents/iags_report2016.pdf.
- Andrle, M.; et al., Reforming Fiscal Governance in the European Union (= IMF Staff Discussion Note, SDN/15/09, Washington, D. C., 2015).
- Batini, Nicoletta; et al., Fiscal Multipliers: Size, Determinants and Use in Macroeconomic Projections (= IMF Technical Notes and Manuals, September 2014, Washington, D. C., 2014).
- Blanchard, O.; et al., Rethinking Macroeconomic Policy (= IMF Staff Position Note, SPN/10/03, Washington, D. C., 2010).
- Blanchard, O.; Leigh, D., Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers (= IMF WP/13/1, Washington, D. C., 2013); online: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf>.
- Bruegel, Measuring Europe's Investment Problem, blog vom 25.11.2014 (Brüssel 2014); <http://bruegel.org/2014/11/measuring-europes-investment-problem/>.
- DIW, Fehlende Investitionen kosten Deutschland jedes Jahr 0,6 Prozentpunkte potentielles Wirtschaftswachstum (= Pressemitteilung vom 24.6.2013, Berlin 2013); https://www.diw.de/de/diw_01.c.423464.de/themen_nachrichten/fehlende_investitionen_kosten_deutschland_jedes_jahr_0_6_prozentpunkte_potentielles_wirtschaftswachstum.html.
- Dell'Erba, Salvatore; et al., Medium-Term Fiscal Multipliers during Protracted Recessions (= IMF WP/14/213, Washington, D. C., 2014).
- EIB, The Investment Plan for Europe (Luxemburg 2016); online: http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/201607_europe_investing_again_en.pdf.
- Europäische Kommission, Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum (= Mitteilung vom 3.3.2010, KOM (2010) 2020 endgültig, Brüssel 2010).
- Europäische Kommission, Frühjahrsprognose 2016: Trotz hoher Risiken weiter verhaltenes Wachstum (Brüssel, 3. Mai 2016).
- Europäische Kommission, Jahreswachstumsberichte 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 und 2016, http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/annual-growth-surveys/index_de.htm.
- Europäische Kommission; et al., Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden, vorgelegt von Jean-Claude Juncker in enger Zusammenarbeit mit Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi und Martin Schulz (Brüssel, 22. Juni 2015).
- European Commission, Vade mecum on the Stability and Growth Pact (= Institutional Paper 021, March 2016, Brüssel 2016).
- Fiskalrat, Bericht zur Einschätzung der Budgetentwicklung 2015-2016 (Wien 2015).
- Fiskalrat, Bericht über die Einhaltung der Fiskalregeln 2015-2020 (Wien 2016).
- Grossman, B.; Hauth, E., Komplexität der EU-Fiskalregeln und Gestaltungsoptionen für die subsektorale Anwendung in Österreich (Wien 2016).
- International Monetary Fund, World Economic Outlook: Too Slow for Too Long (Washington, D. C., 2016).
- Krugman, Paul, How Did Economists Get It So Wrong? (New York 2009); online: http://www.nytimes.com/2009/09/06/magazine/06Economic-t.html?_r=0.
- Lewis, Christine; et al., Investment Gaps after the Crisis (= OECD Economics Department Working Papers No. 1168, Paris 2014).

- Mesch, Michael, Benya-Formel gleich produktivitätsorientierte Lohnpolitik, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 41/4 (2015) 593-600.
- Schaechter, A.; et al., *Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the „Next-Generation“ Rules. A New Dataset*(= IMF Working Paper WP/12/187, Washington, D. C., 2012).
- Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (= ABl. EG Nr. C 115 vom 9.5.2008, Brüssel 2008).
- Vertrag über die Europäische Union (= ABl. EG Nr. C 83/01 vom 30.3.2010, Brüssel 2010).

Zusammenfassung

Die EU-Fiskalregeln wurden in den 90er-Jahren in Vorbereitung der WWU entwickelt und 2011 bis 2013 verfeinert und verschärft. Haushaltskonsolidierung stellt heute angesichts der hohen Schuldenstände ein wichtiges Ziel dar, und der gewählte Ansatz ist grundsätzlich geeignet, praktisch zu greifen und Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Die enge Fokussierung auf länderweise Budgetdisziplin hatte aber zwei wesentliche Nachteile: Gleichrangige Vertragsziele (Wachstum, Beschäftigung, soziale Gerechtigkeit) wurden marginalisiert und der fiskalpolitische Kurs der EU war zufälliger Natur.

Die europäische Wirtschaftspolitik steht heute vor dem Dilemma, bei ausgereizter Geldpolitik kein makroökonomisches Instrument zu besitzen, um den Teufelskreis „Stagnation/ungenügendes Wachstum – neuerliches Konsolidierungserfordernis“ zu durchbrechen. Grundsätzlich bieten sich zwei Auswege: Schaffung neuer Instrumente auf Ebene der Union, welche einen entsprechenden Nachfrageschub bringen oder Erhöhung des budgetären Manövrierspielraums der Mitgliedstaaten.

Abstract

The EU fiscal rules were developed in the 90ies in preparation of EMU and were refined and reinforced in 2011 to 2013. In view of the high levels of public debt, budget consolidation is an important target. The chosen approach is in principle suited to be effective and to ensure equal treatment of Member States. However, the narrow focus on budget discipline at Member State level has had two major drawbacks: Equally important Treaty objectives (growth, employment, social justice) have been marginalised, and the fiscal stance at EU level has been arbitrary.

Today European economic policy faces the dilemma that, with monetary policy having come to its limit, it does not possess a macro-economic instrument to break the vicious circle of „stagnation/insufficient growth – renewed consolidation effort“. There are two possible escapes: creating new instruments at Union level which provide a sufficient push to aggregate demand or enlarge Member States' budgetary room for manoeuvre.

Das „strukturelle Defizit“ in der österreichischen Budgetpolitik: Berechnungsprobleme, Revisionen und wirtschaftspolitische Relevanz

Philipp Heimberger¹

1. Einleitung

Im Mai 2016 waren in Österreich 405.470 Personen entweder arbeitslos oder in Schulung. Laut Schätzungen des AMS lag die nationale Arbeitslosenquote mit 8,6% auf dem höchsten Wert der letzten sechzig Jahre. Die Europäische Kommission schätzt in ihrer aktuellen Frühlings-Prognose das österreichische Wirtschaftswachstum im Jahr 2016 auf 1,5%, was deutlich unter dem Wachstum aus der Zeit vor der Finanzkrise liegt. Auch in den kommenden Jahren ist angesichts der anhaltenden Nachfrageschwäche in weiten Teilen Europas mit nur geringen Wachstumsraten zu rechnen. Umso dringlicher stellt sich in der wirtschaftspolitischen Debatte die Frage, welche Maßnahmen in Österreich nachfrageseitig zu ergreifen sind, um die Arbeitslosigkeit zu senken. Vor diesem Hintergrund sehen sich die wirtschaftspolitischen EntscheidungsträgerInnen Österreichs jedoch mit den im EU-Fiskalregelwerk festgeschriebenen Defizit- und Schuldengrenzen konfrontiert, die den fiskalpolitischen Handlungsspielraum beschränken und es so erschweren, Wachstum und Beschäftigung durch öffentliche Investitionen anzukurbeln.

Die vorliegende Kurzexpertise beschäftigt sich mit jenem makroökonomischen Modell der Europäischen Kommission, das die Österreich – und den anderen EU-Mitgliedsländern – zur Verfügung stehenden budgetpolitischen Spielräume maßgeblich prägt, indem das Modell direkten Einfluss auf die geschätzte Höhe des „strukturellen Budgetsaldos“ nimmt.² Der strukturelle Budgetsaldo ist eine auf einer Modellrechnung basierende Schätzgröße, die den Maastricht-Budgetsaldo um die Einflüsse des Konjunkturzyklus auf Staatseinnahmen und -ausgaben sowie um budgetäre Einmaleffekte korrigiert.³ Strukturelle Budgetsalden sind eine zentrale Kontrollgröße im EU-Fiskalregelwerk; denn der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) definiert das mittelfristige Haushaltsziel (*medium-term budgetary objective*, MTO) der Mitgliedstaaten in Form des strukturellen

Budgetsaldos. Werden die MTO-Zielvorgaben nicht erreicht, muss das betroffene Land gemäß den Vorgaben des SWP seinen strukturellen Budgetsaldo als Richtwert jährlich um 0,5 Prozentpunkte verbessern. Zudem schreibt der Anfang 2013 in Kraft getretene Fiskalpakt fest, dass das jährliche strukturelle Defizit maximal 0,5% des BIP betragen darf.⁴ In Österreich sind diese Vorgaben einfachgesetzlich im sogenannten „Stabilitäts-pakt“ umgesetzt. Dieser sieht vor, dass der Gesamtstaat ab 2017 ein strukturelles Defizit von 0,45% des nominellen BIP nicht überschreiten darf.⁵

Um einen Überblick über die konzeptionellen Grundlagen dieser Herangehensweise zu geben, erläutert Kapitel 2 die Berechnung des strukturellen Budgetsaldos anhand konkreter Zahlen für Österreich; es beschreibt zudem die Eckpfeiler des von der Kommission zur Konjunkturbereinigung des Budgetsaldos verwendeten Modells. Kapitel 3 legt die Revisionsanfälligkeit der auf dem Modell basierenden Schätzgrößen seit der globalen Finanzkrise dar und analysiert die Erklärungsfaktoren dieser Revisionen für Österreich. Kapitel 4 zeigt, dass – entgegen der typischen Deutung und Interpretation des Modells – zyklische Faktoren die Schätzungen zum strukturellen Budgetsaldo beeinflussen. Kapitel 5 formuliert auf dieser Basis eine Kritik der von der Kommission verwendeten Berechnungsmethode und leitet erste wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen ab.

2. Die „strukturelle“ Komponente des Budgetdefizits basiert auf Modellschätzungen der Kommission

Das strukturelle Defizit ist – wie eingangs erläutert – jene zentrale Kennzahl, die für die Einschätzung der Tragfähigkeit des Staatshaushaltes durch die Kommission maßgeblich ist. Tabelle 1 veranschaulicht anhand von konkreten Zahlen für Österreich, wie die Europäische Kommission das strukturelle Defizit berechnet. Für das Jahr 2015 ist der Ausgangspunkt ein Maastricht-Defizit in der Höhe von 1,2% des BIP. Dieses wird um die zyklische Komponente des Budgetsaldos korrigiert, welche die Auswirkungen des Konjunkturzyklus auf Staatseinnahmen und Staatsausgaben abbildet und von der Kommission im Jahr 2015 auf –0,6% des BIP geschätzt wird. Von dem so ermittelten konjunkturbereinigten Budgetdefizit in Höhe von 0,6% werden schließlich Einmaleffekte von –0,6% des BIP in Abzug gebracht, sodass sich ein struktureller Saldo von 0,0% ergibt.

Diese Berechnungsschritte können in folgender Formel zusammengefasst werden:

$$SB_t = MB_t - \varepsilon_t OL_t - EE_t.$$

Hierbei ist SB_t der strukturelle Budgetsaldo; MB_t der Maastricht-Budgetsaldo, wie er sich aus der Gebarung des Sektors Staat ergibt; und ε_t der Budgetsensitivitäts-Parameter („Semi-Elastizität des Budgetsaldos“), wel-

Tabelle 1: Komponenten des strukturellen Budgetsaldos für Österreich (in % des nominellen BIP)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Maastricht-Budgetsaldo</i>	-4,45	-2,56	-2,17	-1,31	-2,70	-1,15	-1,49
<i>– Zyklische Komponente</i>	-0,90	0,16	0,04	-0,32	-0,55	-0,57	-0,41
<i>= Konjunkturbereinigter Budgetsaldo</i>	-3,55	-2,72	-2,21	-0,99	-2,15	-0,59	-1,08
<i>– Einmaleffekte</i>	-0,34	-0,20	-0,43	0,20	-1,48	-0,62	-0,20
<i>= Struktureller Budgetsaldo</i>	-3,21	-2,51	-1,78	-1,19	-0,67	0,03	-0,87

Daten: AMECO (Frühling 2016).

cher die Reaktion des fiskalischen Saldos auf die Outputlücke misst. OL_t ist die Outputlücke, welche als Differenz aus tatsächlichem Output (reales BIP) und Potenzialoutput gemessen wird (in % des Potenzialoutputs). EE_t sind Einmaleffekte und temporäre budgetäre Effekte;⁶ die Höhe dieser Einmaleffekte ist dabei Gegenstand politischer Verhandlungen.

Von entscheidender Bedeutung ist die Korrektur des Maastricht-Saldos hinsichtlich der Effekte des Konjunkturzyklus auf Staatseinnahmen und Staatsausgaben. Die Berechnungsformel für den strukturellen Budgetsaldo zeigt, dass sich der konjunkturbereinigte Budgetsaldo aus der Subtraktion des Terms $\varepsilon_t OL_t$ vom Maastricht-Saldo (MB_t) ergibt. Die zyklische Komponente des Budgetsaldos ist dabei freilich nicht direkt beobachtbar. Die Europäische Kommission muss also nicht nur den budgetären Elastizitätsparameter ε_t schätzen, wofür sie auf Berechnungen der OECD zurückgreift.⁷ Sie muss vor allem auch einen entsprechenden Schätzwert für die sogenannte Outputlücke, also die Differenz zwischen tatsächlicher und „potenzieller“ Wirtschaftsleistung, kalkulieren. Diese Outputlücke wird in Folge als Maß für die Konjunkturposition einer Volkswirtschaft verwendet: Eine positive Outputlücke zeigt Überhitzung und eine negative Lücke Unterauslastung der Produktionsfaktoren an.

Die Schätzung der Outputlücke nimmt die Kommission anhand des sogenannten Potenzialoutput-Modells vor. Der Potenzialoutput (PO_t) bildet die maximal erreichbare Wirtschaftsleistung einer Volkswirtschaft ab, die unter nicht-inflationären Umständen erreicht werden kann. Im Hintergrund steht dabei eine angebotsseitige Modellschätzung der bei „Normalauslastung“ der Produktionsfaktoren erreichbaren Wirtschaftsleistung – basierend auf einer neoklassischen Cobb-Douglas-Produktionsfunktion, zu der die Produktionsfaktoren Arbeit (L_t)⁸ und Kapital (K_t)⁹ sowie die totale Faktorproduktivität (TFP_t)¹⁰ als Proxy für technischen Fortschritt beitragen:¹¹

$$PO_t = L_t^\alpha K_t^{1-\alpha} TFP_t.$$

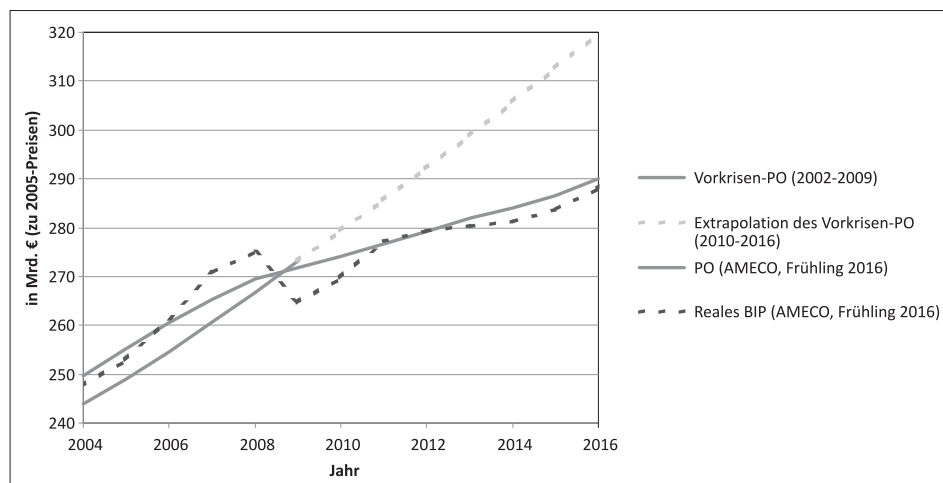
Die kritische ökonomische Fachliteratur kennt eine ganze Reihe von Kritikpunkten, welche die theoretischen Grundlagen sowie auch die empirische Verwendung eines solchen Produktionsfunktionsansatzes grundle-

gend in Frage stellen.¹² Ohne näher auf die zugrundeliegenden theoretischen Debatten einzugehen, fokussiert dieses Papier im Anschluss auf die Schätzprobleme des Potenzialoutputs, die sich in einer hohen Revisionsanfälligkeit struktureller Budgetzahlen¹³ und in einer prozyklischen Wirkung auf die Budgetpolitik niederschlagen.¹⁴

3. Abwärtsrevisionen im Potenzialoutput nach der globalen Finanzkrise haben Budgetkonsolidierungsdruck in Österreich markant erhöht

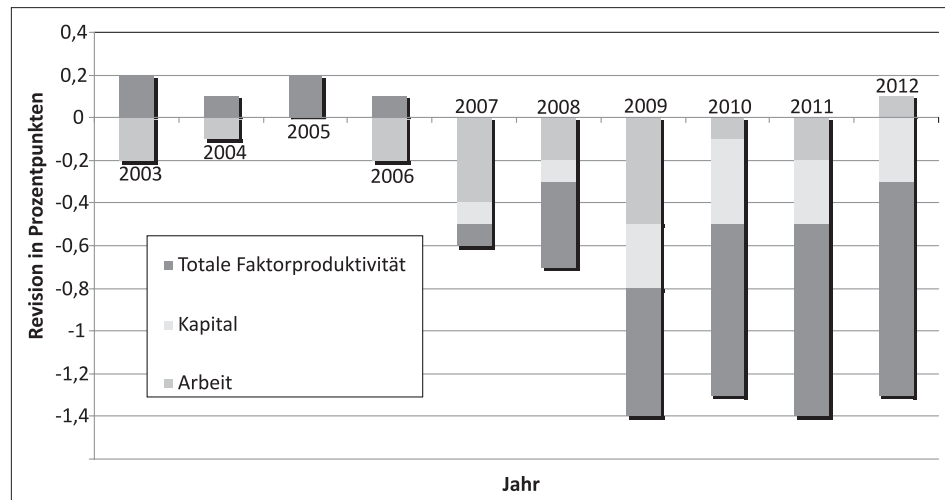
Die globale Finanzkrise hatte erhebliche Auswirkungen auf die Potenzialoutput-Schätzungen der Europäischen Kommission. Die Krise, welche mit einem Rückgang von Konsum und Investitionen und steigender Arbeitslosigkeit einherging, manifestierte sich in prozyklischen Abwärtsrevisionen.¹⁵ Abbildung 1 verdeutlicht dies für Österreich. Die strichliert-gepunktete Linie stellt eine Extrapolation der Potenzialoutput-Schätzungen der Kommission von unmittelbar vor der globalen Finanzkrise (Herbst 2007) dar. Die Fortschreibung basiert dabei auf der Annahme, dass der Potenzialoutput in den Jahren 2010-2016 mit der konstanten jährlichen Durchschnitts-Wachstumsrate der Jahre 2000-2009 weitergewachsen ist.¹⁶ Es ist klar ersichtlich, dass die aktuellen Potenzialoutput-Schätzungen aus dem Frühling 2016 massiv unter dem Vorkrisentrend liegen. Für das Jahr 2016 beträgt die Differenz fast 30 Mrd. €. Ohne die Abwärtsrevi-

Abbildung 1: Prozyklische Schätzungen des Potenzialoutputs in Österreich



Daten: AMECO (Herbst 2007, Frühling 2016); eigene Berechnungen.

Abbildung 2: Zerlegung der Beiträge zu Revisionen im Potenzialoutput-Wachstum Österreichs (Frühling 2016 gegenüber Herbst 2007)



Daten: Europäische Kommission; eigene Berechnungen

sionen im Potenzialoutput läge die österreichische Outputlücke dementsprechend bei $-9,9\%$, was eine deutlich höhere Unterauslastung der Wirtschaft bedeuten würde als die offizielle Outputlücken-Schätzung von $-0,7\%$.

Wodurch sind die dargestellten Abwärtsrevisionen im Potenzialoutput zu erklären? Abbildung 2 beantwortet diese Frage im Rahmen des vorgegebenen Modells, indem die relativen Beitragsfaktoren zu Revisionen in der jährlichen Wachstumsrate des Potential-Output dargestellt werden – und zwar, indem die Wachstumsschätzungen des Potenzialoutputs von kurz vor der Finanzkrise (Herbst 2007) mit den aktuellen Wachstumsschätzungen (Frühling 2016) verglichen werden. Die Kommission revidierte die Potenzialoutput-Wachstumsschätzungen ab dem Jahr 2007 markant nach unten. Für das Jahr 2011 war die Wachstumsrate bspw. vor der Krise noch auf $2,4\%$ geschätzt worden; die Kommission korrigierte diese Zahl im Zuge ihrer regelmäßigen Prognosen jedoch auf $0,9\%$. Diese Abwärtsrevision in der Höhe von 1,5 Prozentpunkten ist zu etwa 60% auf einen Rückgang der geschätzten Produktivität zurückzuführen und zu einem deutlich kleineren Teil durch die niedriger eingeschätzten Wachstumsbeiträge der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital zu erklären.

Die aus der anhaltenden Unterauslastungskrise der letzten Jahre resultierenden Abwärtsrevisionen im Potenzialoutput Österreichs haben die Budgetkonsolidierungsanforderungen für die österreichische Bundesregierung markant erhöht (vgl. Tabelle 2). Unter Fortschreibung des Poten-

zialoutput-Wachstumstrends aus den Vorkrisenjahren hätte der österreichische Staatshaushalt ab dem Jahr 2012 erhebliche – und bis 2016 im Zeitverlauf steigende – strukturelle Überschüsse erwirtschaftet, während die offiziellen, durch prozyklische Abwärtsrevisionen im Potenzialoutput charakterisierten Schätzungen der Kommission hingegen strukturelle Defizite ausweisen. Diese Unterschiede sind auf die divergierenden Einschätzungen der Outputlücke als Maß für den Auslastungsgrad der österreichischen Volkswirtschaft zurückzuführen. So betrug bspw. die Outputlücke laut offiziellen Kommissionsdaten im Jahr 2014 –0,9%, während sie unter der Annahme des Vorkrisen-Wachstumstrends jedoch bei –7,9% gelegen wäre, sodass Österreich einen strukturellen Überschuss von 3,4% statt einem Defizit von 0,7% ausgewiesen hätte. Die im Stabilitäts- und Wachstumspakt und im Fiskalpakt festgeschriebenen EU-Defizitregeln in Form des strukturellen Budgetsaldos wären somit deutlich übererfüllt gewesen, was zusätzlichen fiskalpolitischen Spielraum bedeutet hätte. Wer die fortgeschriebenen Outputlücken-Schätzungen unplausibel hoch einstuft, muss jedoch die zyklische Natur der Kommissionsschätzungen in Vorkrisenzeiten beachten. Denn die Berechnungsmethode liefert sowohl im wirtschaftlichen Aufschwung als auch in Krisenzeiten Schätzungen, die durch zyklische Faktoren getrieben sind, wodurch die Budgetpolitik auf systematische Weise einer prozyklischen Verzerrung unterliegt.¹⁷

Tabelle 2: Auswirkungen der Potenzialoutput-Abwärtsrevisionen auf den strukturellen Budgetsaldo

	Offizielle Outputlücke	Extrapolierte Outputlücke	Offizieller struktureller Saldo	Extrapolierter struktureller Saldo
2010	–1,6	–3,4	–3,2	–2,1
2011	0,3	–2,9	–2,5	–0,7
2012	0,1	–4,4	–1,8	0,8
2013	–0,6	–6,2	–1,2	2,1
2014	–0,9	–7,9	–0,7	3,4
2015	–1,0	–9,2	0,0	4,8
2016	–0,7	–9,9	–0,9	4,5

Daten: AMECO (Herbst 2007, Frühling 2016); eigene Berechnungen.

Outputlücke in % des Potenzialoutputs. Struktureller Saldo in % des nominellen BIP.

Extrapolierte Outputlücke und extrapolierter struktureller Saldo basieren auf der Annahme, dass der Potenzialoutput aus der Zeit unmittelbar vor der Finanzkrise (Herbst 2007) im Zeitraum 2010-2016 mit der konstanten jährlichen Durchschnittswachstumsrate aus den Jahren 2000-2009 weitergewachsen ist.

4. Konjunkturelle Faktoren treiben die Modellschätzungen der Kommission

Die Kommission verwendet zur Berechnung des Produktionsfaktors Arbeit und des technischen Fortschritts statistische Filterverfahren. Diese Filter werden insbesondere eingesetzt, um die konjunkturelle und „strukturelle“ Komponente der Arbeitslosenrate sowie den zyklischen und den Trend-Teil der totalen Faktorproduktivität voneinander zu trennen. Die grundlegende Annahme ist also hier stets, dass die „wahre“ Leistungsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften durch statistische Filter- und Glättungsverfahren zu bestimmen ist. In Zeiten von hoher Arbeitslosigkeit werden die konjunkturellen Anteile jedoch systematisch zu gering eingeschätzt.¹⁸ Dies ist auf das Grundproblem zurückzuführen, dass die statistisch gefilterten Schätzungen der Kommission für den Produktionsfaktor Arbeit sowie für die totale Faktorproduktivität immer stark von den letzten Datenpunkten abhängen – ein Phänomen, das in der einschlägigen Fachliteratur als „*end-point-bias*“ bezeichnet wird – und damit von den Krisenjahren getrieben sind.¹⁹

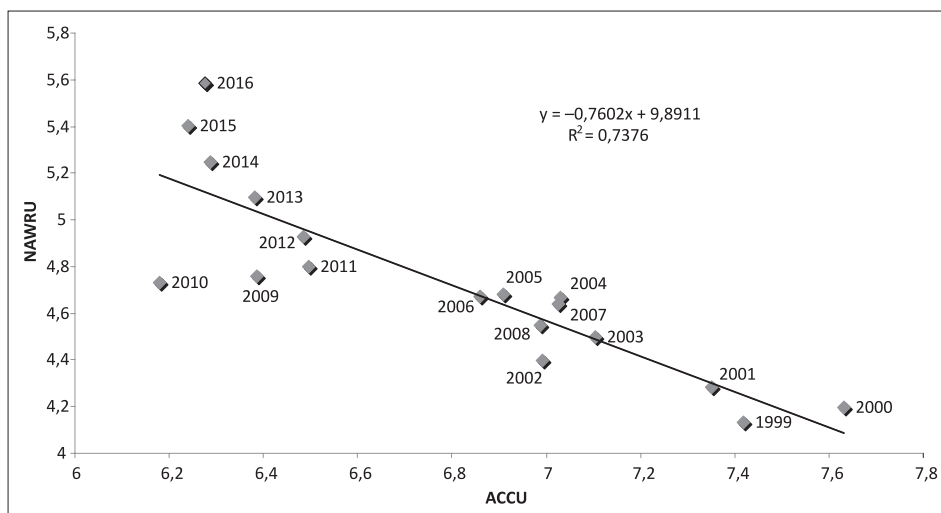
Das Phänomen, dass die Beobachtungen aus den letzten Jahren einen übermäßigen Einfluss auf die mit Hilfe der Filterverfahren berechneten „strukturellen“ Komponenten haben, wird im Folgenden illustriert. In diesem Zusammenhang rücken die Schätzungen der Kommission für die inflationsstabile Arbeitslosenrate NAWRU (*non-accelerating wage inflation rate of unemployment*, NAWRU) in den Fokus, welche als Indikator für die „strukturelle Arbeitslosenrate“ verwendet wird.²⁰ Die NAWRU geht in die Berechnung des Beitrages des Faktors Arbeit zum Potenzialoutput ein. Je höher die „strukturelle“ Komponente der Arbeitslosigkeit geschätzt wird, desto niedriger ist der geschätzte Potenzialoutput (wenn man alles andere in der Produktionsfunktion konstant hält). Abbildung 3 zeigt die prozyklischen Revisionen der NAWRU-Schätzungen für Österreich. Vor der Finanzkrise schätzte die Kommission, dass die NAWRU sich ab dem Jahr 2006 auf einem fallenden Entwicklungspfad befinden würde, mit einer NAWRU von 4,2% im Jahr 2009. Dieser Wert unterlag jedoch nach der Finanzkrise aufgrund der steigenden Arbeitslosigkeit mehreren Aufwärtsrevisionen. Die Kommissionsschätzungen aus dem Frühjahr 2016 verdeutlichen, dass die NAWRU eng der Entwicklung der tatsächlichen Arbeitslosenrate folgt, die laut Eurostat-Berechnungen von 4,6% 2011 auf 5,7% 2015 markant angestiegen ist.

Die Aufwärtsrevisionen in der österreichischen NAWRU, die sich aus dem von der Kommission verwendeten Filterverfahren ergeben, sind durch konjunkturelle Faktoren getrieben. Dies veranschaulicht Abbildung 4 anhand des engen Zusammenhangs zwischen der Entwicklung des Wachstums vom Kapitalstock (Kapitalakkumulation, ACCU) und den NAWRU-

Abbildung 3: NAWRU-Revisionen, Österreich

Daten: AMECO (Herbst 2007, Frühling 2013, Frühling 2016).

Schätzungen der Kommission im Zeitraum 1999-2016.²¹ Der Rückgang der Bruttoanlageinvestitionen in den Jahren nach der globalen Finanzkrise ging mit einem deutlichen Anstieg der NAWRU-Schätzungen einher. Das nachfrageseitige Problem einer geringen Investitionsneigung der Unternehmen schlägt sich also im Modell der Kommission in einem Anstieg

Abbildung 4: Kapitalakkumulation und NAWRU

Daten: AMECO (Herbst 2015); eigene Berechnungen.

ACCU: Quotient aus realen Bruttoanlageinvestitionen und realem Nettokapitalstock (*100).

der „strukturellen Arbeitslosenrate“ nieder, obwohl keine Verschlechterungen institutioneller Arbeitsmarktfaktoren erkennbar sind, die einen derartig starken Anstieg erklären könnten. Vielmehr ging die steigende Arbeitslosenrate der letzten Jahre in Form von Datenpunkten in das Filterverfahren ein, was über den oben erläuterten „*end-point-bias*“ zu einer Unterschätzung der konjunkturellen Komponente der Arbeitslosenrate führt. Und dies drückt wiederum den Potenzialoutput nach unten, was ein höheres strukturelles Defizit nach sich zieht. Die methodisch bedingten Schätzprobleme verringern somit in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit den Spielraum der Budgetpolitik.

5. Kritik der Kommissionsschätzungen und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Die von der Kommission seit der globalen Finanzkrise 2008/2009 vorgenommenen Abwärtsrevisionen im Potenzialoutput Österreichs bringen die Gefahr mit sich, dass eine durch Nachfragemangel verursachte Unterauslastung der Wirtschaft fälschlicherweise als angebotsseitiges, „strukturelles“ Problem identifiziert wird. Allerdings könnten sich die konjunkturbedingten Probleme verfestigen, wenn ein expansives wirtschaftspolitisches Gegensteuern zur Schließung der bestehenden Outputlücke ausbleibt (durch die Entwertung von Anlagen und Fähigkeiten, d. h. sogenannte „Hysterese“-Effekte).

Obgleich das Potenzialoutput-Modell die unter nicht-inflationären Umständen erreichbare Wirtschaftsleistung angebotsseitig modelliert, haben nachfrageseitige Faktoren über die verwendeten Filterverfahren einen starken Einfluss auf die Modellergebnisse und damit auch auf die Schätzgröße des strukturellen Budgetsaldos. In wirtschaftlich schwierigen Zeiten unterschätzt die Kommission aufgrund der durch zyklische Faktoren getriebenen Abwärtsrevisionen im Potenzialoutput somit auf systematische Weise das Ausmaß der Unterauslastung. Deshalb bemisst sie in Zeiten unzureichender Nachfrage auch den Einfluss des Konjunkturzyklus auf das Budget zu gering. Dies hat eine Überschätzung des strukturellen Defizits und damit überschießenden Budgetkonsolidierungsdruck zur Folge.

Zahlreiche empirische Studien aus den letzten Jahren belegen, dass Budgetkonsolidierungsmaßnahmen in Zeiten wirtschaftlicher Unterauslastung erhebliche negative Wachstums- und Beschäftigungseffekte haben.²² Vor diesem Hintergrund muss die prozyklische Wirkung des Potenzialoutput-Modells auf die nationale Budgetpolitik auf europäischer Ebene problematisiert werden.

Die von der Kommission verwendete Berechnungsmethode ist kein EU-Vertragsinhalt. Sie wird vielmehr im Zusammenspiel zwischen techni-

schen ExpertInnen der Kommission und Delegierten der Mitgliedstaaten in der Output Gap Working Group und im Economic Policy Committee weiterentwickelt. Vor diesem Hintergrund besteht die Möglichkeit, sich von österreichischer Seite für methodische Änderungen einzusetzen, die zu ökonomisch gehaltvolleren Schätzgrößen des strukturellen Budgetsaldos führen.

Die österreichische Budgetpolitik unterliegt derzeit einer prozyklischen Verzerrung. Der fiskalpolitische Handlungsspielraum ist – bedingt durch die Verwendung des Potenzialoutput-Modells durch die Europäische Kommission – in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit systematisch eingeschränkt. Der damit einhergehende Budgetkonsolidierungsdruck erschwert es den wirtschaftspolitischen EntscheidungsträgerInnen, öffentliche Investitionen einzuleiten, um Wirtschaftswachstum und Beschäftigung zu stimulieren. Die wirtschaftliche Lage Österreichs ist jedoch weiterhin durch unzureichende Inlandsnachfrage, schwächelnde Exportpartnerländer, im historischen Vergleich sehr hohe Arbeitslosigkeit und eine Inflationsrate deutlich unter dem Preisstabilitätsziel der EZB charakterisiert. Gleichzeitig lagen die Zinsen auf 10-jährige österreichische Staatsanleihen zuletzt im Mai 2016 bei etwa 0,4%.

Unter diesen durch Unterauslastung, Deflationsdruck und Niedrigzinsen geprägten Rahmenbedingungen gäbe es eine Vielzahl öffentlicher Investitionen, die einen Ertrag deutlich höher als 0,4% einbrächten. Aus makroökonomischer Sicht wäre es somit zielführend, durch expansive Fiskalpolitik unfreiwillig Arbeitslose wieder in Beschäftigung zu bringen. Durch Infrastruktur- und Bildungsinvestitionen könnte zudem das Wachstumspotenzial der österreichischen Wirtschaft auch langfristig angehoben werden. Die systematische Überschätzung struktureller Defizite durch die Kommission erschwerte jedoch in den letzten Jahren das Verfolgen einer gesamtwirtschaftlich orientierten Wirtschaftspolitik. Österreichs wirtschaftspolitische EntscheidungsträgerInnen könnten diese Probleme auf europäischer Ebene in den relevanten Arbeitsgruppen und Gremien thematisieren und alternative Handlungsoptionen zur Schaffung von mehr Spielraum für öffentliche Investitionen vorlegen.

Anmerkungen

- ¹ Der Autor dankt Jakob Kapeller, Jakob Huber, Mario Holzner und Georg Feigl für wertvolle Kommentare.
- ² Z. B. Reiss (2013); Heimberger (2014); Bilek-Steindl et al. (2013).
- ³ Havik et al. (2014); Mourre et al. (2014).
- ⁴ ECFIN (2013). Zu den EU-Fiskalregeln siehe den Beitrag von Kitzmantel in diesem Heft.
- ⁵ Stabilitätspakt (2013).
- ⁶ Mourre et al. (2014).
- ⁷ Price et al. (2014).

⁸ Der Produktionsfaktor Arbeit L_t wird anhand folgender Formel berechnet:

$$L_t = (POPW_t PARTS_t (1 - NAWRU_t)) HOURST_t$$

Dabei ist $POPW_t$ die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter; $PARTS_t$ der HP-gefilterte Trend der Erwerbsquote; $NAWRU_t$ die *non-accelerating wage rate of unemployment*, berechnet anhand eines Kalman-Filters; und $HOURST_t$ der HP-gefilterte Trend der durchschnittlichen Arbeitsstunden; vgl. Havik et al. (2014) 14.

⁹ Die Kommission verwendet den Kapitalstock als ein Maß, das Ausgaben für Gebäude und Maschinen sowohl des privaten als auch des öffentlichen Sektors einschließt. Eine Trennung von konjunktureller und struktureller Komponente mittels eines statistischen Filterverfahrens wird nicht vorgenommen.

¹⁰ Die totale Faktorproduktivität TFP_t ist die nicht durch Arbeit und Kapital erklärbare Restgröße des Outputs, berechnet anhand von:

$$TFP_t = \frac{Y_t}{(totalh_t^\alpha * K_t^{1-\alpha})}$$

Dabei ist Y das reale BIP, $totalh$ ein Proxy für den totalen Arbeitsinput in Form von Arbeitsstunden und K der Kapitalstock.

¹¹ Havik et al. (2014).

¹² Z. B. Felipe, McCombie (2014); Palumbo (2015).

¹³ Z. B. Tereanu et al. (2014).

¹⁴ Heimberger (2014); Heimberger, Kapeller (2016).

¹⁵ Klär (2013); Ball (2014); Palumbo (2015).

¹⁶ Siehe Ball (2014: S. 150) für eine detailliertere Beschreibung der verwendeten Extrapolations-Methode.

¹⁷ Heimberger, Kapeller (2016).

¹⁸ Z. B. Darvas (2013); Klär (2013).

¹⁹ Z. B. Kaiser, Maravall (2001); Ekinici et al. (2013).

²⁰ Orlandi (2012).

²¹ Siehe Heimberger et al. (2016) für eine Panel-Datenanalyse zu den Erklärungsfaktoren für die $NAWRU$ -Schätzungen der Kommission in einer Gruppe von 14 EU-Ländern.

²² Z. B. Blanchard, Leigh (2014); Heimberger (2015); Jorda, Taylor (2016).

Literatur

- Ball, Laurence, Long-term damage from the Great Recession in OECD countries, in: European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention 11/2 (2014) 149-160.
- Bilek-Steindl, Sandra; Glocker, Christian; Kaniovski, Serguei; Url, Thomas, Outputlücke und strukturelles Defizit für Österreich, in: WIFO Monatsberichte 9 (2013) 737-751.
- Blanchard, Olivier; Leigh, Daniel, Learning about Fiscal Multipliers from Growth Forecast Errors, in: IMF Economic Review 62/2 (2014) 179-212.
- Darvas, Zsolt, Mind the gap! And the way structural budget balances are calculated, (= Bruegel blog post, 18.10.2013); <http://bruegel.org/2013/10/mind-the-gap-and-the-way-structural-budget-balances-are-calculated/> [zuletzt abgerufen am 11.6.2016].
- ECFIN, Building a Strengthened Fiscal Framework in the European Union: A Guide to the Stability and Growth Pact (= European Economy – Occasional Papers 150, Brüssel 2013).
- Ekinici, Fatih; Kabas, Gazi; Sunel, Enes, End-Point Bias in Trend-Cycle Decompositions: An Application to the Real Exchange Rates of Turkey (= Central Bank of Turkey Working Paper No. 13/16, Ankara 2013).

- Felipe, Jesus; McCombie, John, The Aggregate Production Function: „Not Even Wrong“, in: *Review of Political Economy* 26/1 (2014) 60-84.
- Havik, Karel; McMorrow, Kieran; Orlandi, Fabrice; Planas, Christophe; Raciborski, Rafal; Roeger, Werner; Rossi, Alessandro; Thum-Thysen, Anna; Vandermeulen, Valerie, The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates and Output Gaps (= *European Economy – Economic Papers* 535, Brüssel 2014).
- Heimberger, Philipp, Das strukturelle Defizit: Methodische Probleme und politische Implikationen, in: *Momentum Quarterly* 3/3 (2014) 125-148.
- Heimberger, Philipp, Did Fiscal Consolidation Cause the Double Dip Recession in the Euro Area? (= *ICAE Working Paper* No. 41, Linz 2015).
- Heimberger, Philipp; Kapeller, Jakob; Schütz, Bernhard, What's Structural About Unemployment in Europe? On the Determinants of the European Commission's NAIRU estimates (= *ICAE Working Paper* No. 47, Linz 2016).
- Heimberger, Philipp; Kapeller, Jakob, The performativity of potential output: Pro-cyclicality and path dependency in coordinating European fiscal policies (= *ICAE Working Paper* No. 50, Linz 2016).
- Jorda, Oscar; Taylor, Alan, The Time for Austerity: Estimating the Average Treatment Effect of Fiscal Policy, in: *Economic Journal* 126 (2016) 219-255.
- Kaiser, Regina; Maravall Agustin, Some basic limitations of the Hodrick-Prescott Filter, *Measuring Business Cycles in Economic Time Series*, in: *Lecture Notes in Statistics* 154 (2001) 87-115.
- Klär, Erik, Potential economic variables and actual economic policies in Europe, in: *Inter-economics: Review of European Economic Policy* 48/1 (2013) 33-40.
- Mourre, Gilles; Astarita, Caterina; Princen, Savina, Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology (= *European Economy – Economic Papers* 536, Brüssel 2014).
- Price, Robert; Dang, Thai-Thanh; Guillemette, Yvan, New Tax and Expenditure Elasticity Estimates for EU Budget Surveillance (= *OECD Economics Department Working Paper* No. 1174, Paris 2014).
- Orlandi, Fabrice, Structural unemployment and its determinants in the EU countries (= *European Economy – Economic Papers* 455, Brüssel 2012).
- Palumbo, Antonella, Studying Growth in the Modern Classical Approach: Theoretical and Empirical Implications for the Analysis of Potential Output, in: *Review of Political Economy* 27/3 (2015) 282-307.
- Planas, Christophe; Rossi, Alessandro, Program GAP. Technical Description and User-manual (Version 4.4) (= *Joint Research Centre Ispra Scientific and Technical Reports*, Ispra 2015).
- Reiss, Lukas (2013). Structural Budget Balances: Calculation, Problems and Benefits, in: *Monetary Policy & The Economy* 1 (2013) 12-28.
- Stabilitätspakt, 30. Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Österreichischen Stabilitätspakt 2012 (= *Bundesgesetzblatt der Republik Österreich*, ausgegeben am 23. Jänner 2013, GP XXIV RV 1792 AB 1886 S. 167. BR: AB 8788 S. 812).
- Tereanu, Eugen; Tuladhar, Anita; Simeone, Alejandro, Structural Balance Targeting and Output Gap Uncertainty (= *IMF Working Papers* 14/107, Washington, D. C., 2014).

Zusammenfassung

Dieses Papier analysiert die Rolle des „strukturellen Defizits“ in der österreichischen Budgetpolitik. Der strukturelle Budgetsaldo ist im EU-Fiskalregelwerk eine zentrale Kon-

trollgröße zur Einschätzung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte. Es handelt sich um eine um Konjunktur- und Einmaleffekte korrigierte Schätzgröße, deren Höhe maßgeblich von einem makroökonomischen Modell bestimmt ist, das die Europäische Kommission zur Einschätzung der Outputlücke als Maß für den Auslastungsgrad einer Volkswirtschaft verwendet. Dieses Papier veranschaulicht die bestehenden Schätzprobleme, die in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit zu einer Unterschätzung der wirtschaftlichen Unterauslastung und zu einer Überschätzung der strukturellen Defizite führen. Der durch methodische Probleme bedingte, prozyklische Budgetkonsolidierungsdruck schränkt den fiskalpolitischen Handlungsspielraum ein und erschwert das Tätigen öffentlicher Investitionen, die Wirtschaftswachstum und Beschäftigung ankurbeln würden.

Abstract

This paper analyzes the role of the „structural deficit“ in Austrian fiscal policy. In the EU's fiscal regulation framework, the structural budget balance serves as a central control indicator for assessing the sustainability of public finances. The structural balance is an estimate that has been corrected for the effects of the business cycle and one-off effects on the headline fiscal balance. The size of the structural balance heavily depends on a macroeconomic model employed by the European Commission to estimate the so-called output gap, which is interpreted as a measure of whether an economy is overheated or underutilized. This paper discusses the most acute estimation problems: in times of high unemployment, these problems are shown to lead to systematic underestimation of the degree of slack in the Austrian economy, which implies overestimation of the structural deficit. Pro-cyclical fiscal consolidation pressure is the result of these estimation problems; and this decreases the leeway of fiscal policy-makers when it comes to pushing for public investments that could stimulate growth and employment.

OGB VERLAG

www.ogbverlag.



Nationale Arbeitsbeziehungen und Lohnpolitik in der EU 2004-2014

Von der Tarifaufonomie zum EU-Interventionismus?

Mag. Dr. Markus Marterbauer (Hrsg.), Leiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Mag. Dr. Michael Mesch (Hrsg.), Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der AK Wien und geschäftsführender Redakteur der Quartalszeitschrift „Wirtschaft und Gesellschaft“

Mag. Josef Zuckerstätter (Hrsg.), Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der AK Wien

Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK Wien Band 18

438 Seiten / ÖGB-Verlag / 2015 / ISBN 978-3-99046-139-6 / EUR 29,90

ebook
inside

Der Sammelband bietet einen Überblick über die nationalen Arbeitsbeziehungen und die Lohnpolitik in der EU vor und seit dem Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise. Er vereinigt Beiträge, die in den Jahren 2007 bis 2014 verfasst wurden. Kollektive Arbeitsbeziehungen (sozialer Dialog, Kollektivverträge auf der Branchenebene, betriebliche Interessenvertretung etc.) waren bis zum Einsetzen der Krise 2008/09 wichtige Merkmale der kontinentaleuropäischen, der nordeuropäischen und der mediterranen Kapitalismusvariante. Mit der schrittweisen Durchsetzung des Neoliberalismus unterlagen die Institutionen der kollektiven Arbeitsbeziehungen einer graduellen Erosion, wobei die nationalen Unterschiede sehr groß waren. Im Zuge der Krise verstärkte sich die neoliberale Ausrichtung der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU, d. h. die Fokussierung auf Konsolidierung der öffentlichen Haushalte durch ausgabenseitige Kürzungen, auf Verbesserung der preislichen Konkurrenzfähigkeit durch Senkung der Arbeitskosten und auf Deregulierung und Flexibilisierung der Arbeitsmärkte.

Im Bereich der Lohnpolitik erfolgte ein Paradigmenwechsel, nämlich von der Akzeptanz der Tarifaufonomie hin zu einem EU-Interventionismus. Besonders betroffen von den Eingriffen in den nationalen Lohnpolitiken und den nationalen Kollektivverhandlungssystemen waren bislang die finanziell von der Troika unterstützten Krisenländer. Finanzdominierter Kapitalismus, neoliberale Wirtschaftspolitik der EU und die Krise haben die Machtressourcen der Gewerkschaften in all ihren Dimensionen weiter geschwächt. Revitalisierungsstrategien der Gewerkschaften setzen deshalb auf die Erneuerung und Stärkung ihrer organisatorischen und gesellschaftlichen Ressourcen.

BESTELLUNG IM THEMESHOP DES ÖGB-VERLAGS

www.arbeit-recht-soziales.at / kontakt@arbeit-recht-soziales.at

T +43 1 405 49 98-132 / F +43 1 405 49 98-136

oder direkt in der Fachbuchhandlung des ÖGB-Verlags

1010 Wien, Rathausstraße 21



BEGUTACHTETER ARTIKEL

Grundlagen eines soliden und solidarischen Pensionskontensystems**Markus Knell¹**

1. Einleitung

Die demografische Entwicklung stellt das Pensionssystem vor große Herausforderungen. Auf der einen Seite konnte man über die letzten Jahrzehnte einen kontinuierlichen Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung beobachten. Von 1960 bis 2015 hat sich in Österreich die Lebenserwartung bei der Geburt von 68,7 auf 81,1 erhöht (also um rund 3 Monate pro Kalenderjahr), während die Restlebenserwartung im Alter von 65 von 13,3 auf 19,6 angestiegen ist (also um rund 1,4 Monate pro Kalenderjahr). Die aktuellen Prognosen (European Commission 2015) gehen von einer weiteren Zunahme (auf 87 bzw. auf 24) bis ins Jahr 2060 aus. Dieser Anstieg erhöht den Bevölkerungsanteil älterer Personen, und er findet auch in den Prognosen über die Ausgabendynamik und die budgetäre Situation des Pensionssystems seinen Widerhall. Internationale wie nationale Stimmen fordern deshalb regelmäßig, dass man auf diesen Anstieg der Lebenserwartung mit einer Erhöhung des Regelpensionsalters reagieren sollte – entweder durch regelmäßige Anpassungen des etablierten Systems oder durch Einführung einer Pensionsautomatik.²

Der Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung ist allerdings nur eine Seite der Medaille. Ein weiterer – nicht weniger wichtiger – Aspekt der demografischen Herausforderung bezieht sich auf das Phänomen „differenzieller Mortalität“. Empirische Studien haben für eine große Anzahl von Ländern und Zeitperioden belegt, dass die Lebenserwartung und der sozioökonomische Status (gemessen durch Einkommen, Vermögen oder Bildungsstand) positiv korreliert sind. Für Deutschland etwa berichten von Gaudecker & Scholz (2007), dass die Unterschiede in der Restlebenserwartung im Alter von 65 zwischen den Beziehern mit der höchsten und der niedrigsten Pension beinahe 6 Jahre betragen. Für die USA errechnen Chetty et al. (2016) in einer aktuellen Studie, dass die Lebenserwartungs-

lücke zwischen dem reichsten und dem ärmsten Prozent der amerikanischen Bevölkerung 14,6 Jahre (für Männer) und 10,1 Jahre (für Frauen) beträgt. Für Österreich schließlich zeigen Klotz & Doblhammer (2008), dass sich die Restlebenserwartung im Alter von 35 um 6 Jahre (für Männer) bzw. 3 Jahre (für Frauen) unterscheidet, wenn man Personen mit tertiärer solchen mit primärer Schulbildung gegenüberstellt. Die Vernachlässigung dieser interpersonellen Unterschiede könnte dazu führen, dass ein Pensionssystem als unausgewogen eingestuft wird und auf Akzeptanzprobleme stößt. Eine durch den Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung induzierte Anhebung des Regelpensionsalters könnte diese Probleme noch verschärfen.

In diesem Beitrag diskutiere ich, wie das österreichische leistungsorientierte Pensionskontensystem adaptiert werden könnte, um auf diese doppelte demografische Herausforderung (Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung und das Phänomen differenzieller Mortalität) angemessen zu reagieren – also in einer Weise, die gleichermaßen die Ziele der finanziellen Stabilität und der Fairness der zugrunde liegenden Regeln beachtet.³ Der Vorschlag beruht auf Ersatzraten (oder – in der österreichischen Diktion – Kontoprozentsätzen), die einerseits nach Höhe des Lebenseinkommens (also interpersonell) gestaffelt sind und andererseits über die Zeit (also intertemporal) variieren. Eilige Leser können einen vorausschauenden Blick auf Abbildung 2a werfen, um zu sehen, wie solch ein Verlauf interpersonell wie intertemporal differenzierter Ersatzraten aussehen könnte. Der Vorteil des vorgeschlagenen Systems liegt darin, dass es einerseits die Stabilität des Budgets langfristig sichert und andererseits die geforderten Anpassungsleistungen in fairer bzw. solidarischer Weise verteilt.

Das vorgeschlagene System folgt einer Reihe an Überlegungen, die schrittweise entwickelt werden. In Abschnitt 2 stelle ich die Grundzüge des österreichischen Pensionskontensystems vor. Der Kern des Systems ist dabei die Formel 45-65-80: Wer nach 45 Versicherungsjahren im Alter von 65 Jahren in Pension geht, kann mit einer ersten Pensionszahlung rechnen, die 80% des durchschnittlichen Lebenseinkommens beträgt. In Abschnitt 3 fokussiere ich auf das Beurteilungskriterium der finanziellen Stabilität. Dabei zeigt sich – vielleicht überraschenderweise –, dass für die derzeitige Lebenserwartung die Parameter des österreichischen Pensionskontensystems mit einem annähernd ausgeglichenen Budget vereinbar sind. Berücksichtigt man hingegen die Prognosen einer ansteigenden Lebenserwartung, so gilt dies nicht länger, und es werden weitere Maßnahmen zur Stabilisierung erforderlich sein.

In Abschnitt 4 wende ich mich dem zweiten demografischen Phänomen – sozioökonomischen Mortalitätsdifferenzen – zu. In diesem Fall reicht es nicht mehr aus, nur auf das erste Kriterium der finanziellen Stabilität zu

achten, sondern man muss auch das zweite Kriterium der Regelfairness im Auge behalten. Eine etwas ausführlichere Befassung mit diesem diffizilen Thema scheint mir alleine deswegen geboten, weil es in der aktuellen Debatte in Österreich weitgehend ausgeblendet bleibt. Es lohnt sich in diesem Zusammenhang auf Überlegungen der Wohlfahrtsökonomie und der politischen Philosophie zurückzugreifen, um zu verdeutlichen, was man unter einem „fairen Pensionssystem“ verstehen könnte. Der in der ökonomischen Literatur dominierende utilitaristische Ansatz ist für den vorliegenden Untersuchungsgegenstand nur bedingt geeignet. Er führt zu umstrittenen Schlussfolgerungen (etwa dass man von den Kurzlebigen zu den Langlebigen umverteilen soll), und er erlaubt nicht, die Dimension der individuellen Verantwortlichkeit in die moralische Urteilsfindung einfließen zu lassen. Eine vielversprechende Alternative bietet der „verantwortungssensitive Egalitarismus“, wie er etwa von dem in Princeton lehrenden Ökonomen Marc Fleurbaey (2008) entwickelt wurde. Aus dessen Sicht macht es einen Unterschied, ob eine bestimmte Ausgangssituation auf autonome Entscheidungen oder auf äußere Umstände zurückzuführen ist. Für Erstere kann das einzelne Individuum verantwortlich gemacht werden, für Letztere hingegen – die außerhalb der individuellen Entscheidungssphäre liegen – ist eine Kompensation normativ geboten.

Aus Sicht des verantwortungssensitiven Egalitarismus sollte daher unterschieden werden, ob das Phänomen der differenziellen Mortalität auf äußere Umstände (etwa die genetische Disposition) oder auf eigenverantwortliche Entscheidungen (etwa bezüglich des Lebensstils) zurückzuführen ist. Dabei wird sich zeigen, dass aus diesem Blickwinkel eine Einbeziehung der Mortalitätsdifferenzen in jedem Fall angebracht erscheint. Eine individuelle Differenzierung des Pensionssystems ist aber auch aus einem anderen Grund angebracht. Bei Vorliegen einer positiven Korrelation von Lebenserwartung und Einkommen ist nämlich ein am Durchschnittsindividuum ausgerichtetes und kalibriertes System nicht mehr aktuarisch fair (d. h. kostenneutral) aufgesetzt. Die lange Lebensdauer der Einkommensstarken führt zu einer dauerhaften Budgetlücke. Dieses Problem stellt sich auch schon im heutigen österreichischen System, und es wird sich – mit zunehmender Lebenserwartung – noch weiter verschärfen.⁴

In Abschnitt 5 verwende ich die Resultate der prinzipiellen Überlegungen, um darzulegen, wie sich ein finanziell stabiles und intrapersonell faires Pensionskontensystem entwerfen ließe. Ich skizziere drei Möglichkeiten, wobei das Hauptaugenmerk auf einer Variante liegt, die sich eng an die Konzeption des derzeitigen österreichischen Systems anlehnt. Die Grundidee ist dabei, dass die derzeit einheitliche Zielerbsatzrate von 80% nach (Lebens)Einkommensklassen differenziert wird, sodass sich im Durchschnitt (bzw. im Erwartungswert) eine Äquivalenz zwischen Gesamtbeiträgen und Gesamtleistungen einstellt. Nach derzeitiger Lebens-

erwartung (und einem Pensionsantritt mit 65) würde das etwa für einen einkommensschwachen Versicherten (50% vom Durchschnitt) eine Ersatzrate von 92,3% bedeuten, während ein einkommensstarkes Individuum (150% vom Durchschnitt) nur noch mit 71% rechnen kann. Anders ausgedrückt käme der Einkommensschwache schon im Alter von 63,5 Jahren auf die derzeit gültige Ersatzrate von 80% während der Einkommensstarke bis 66,5 aktiv bleiben müsste. Um den prognostizierten Anstieg der Lebenserwartung auszugleichen, müsste der gesamte Verlauf dieser differenzierten Ersatzraten mit der Zeit verschoben werden. Steigt die Lebenserwartung um 4 Jahre, so müsste die durchschnittliche Ersatzrate auf 63,3% reduziert werden und diejenige der Einkommensschwachen (-starken) auf 70,1% (57,3%). Damit würden sich aber die Ersatzraten der Schlechtverdienenden am Ende dort befinden, wo die Gutverdienenden begonnen haben.

Ich diskutiere auch, wie der Vorschlag durch den Einsatz differenzierter Kontoprozentsätze tatsächlich umgesetzt werden könnte. Weiters stelle ich einen Vergleich mit ähnlich gelagerten Vorschlägen für das deutsche und das amerikanische Pensionssystem an, wie sie von Breyer & Hupfeld (2009) und Geanakoplos & Zeldes (2009) vorgelegt wurden. Abschließend gehe ich noch kurz auf zwei andere Möglichkeiten ein, wie die Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen gewährleistet werden könnte. Im Rahmen eines beitragsorientierten Pensionskontos könnte man etwa bei Pensionsantritt das individuelle Pensionskonto mit staatlichen Zuschüssen („Schlusskassenbeiträgen“) in unterschiedlichem Ausmaß aufstocken. Oder es könnten nach Einkommen gestaffelte Beitragssätze vorgeschrieben werden. Abschnitt 6 fasst die Ergebnisse nochmals zusammen und bietet einen Ausblick.

2. Das österreichische Pensionskontensystem

Seit der Pensionsreform von 2003/04 gilt in Österreich für alle nach 1955 Geborenen das im Allgemeinen Pensionsgesetz (APG) festgelegte leistungsorientierte Pensionskontensystem. Das Kernstück des neuen Pensionskontos ist dabei die Formel 45-65-80, d. h. wer nach 45 Versicherungsjahren im Alter von 65 Jahren in Pension geht, kann mit einer ersten Pensionszahlung rechnen, die 80% des durchschnittlichen Lebenseinkommens beträgt. Umgesetzt wird diese Formel mithilfe eines „Kontoprozentsatzes“, der 1,78% beträgt. Dieser Kontoprozentsatz wird auf das laufende Lohn Einkommen (bis zur Höchstbeitragsgrundlage) angewendet und legt so die jährliche Teilgutschrift fest, die im Pensionskonto aufscheint und die den aktuellen Pensionsanspruch anzeigt. Vergangene Teilgutschriften werden mit der durchschnittlichen Lohnentwicklung inde-

xiert, sodass sich nach einem durchgängigen, 45 Jahre dauernden Beschäftigungsverlauf eine Gesamtgutschrift ergibt, die $45 \times 1,78 = 80,1\%$ des durchschnittlichen Lebenseinkommens ausmacht (für Details siehe Knell [2013]).

Ein vorzeitiger bzw. verzögerter Pensionsantritt ist innerhalb eines Pensionskorridors zwischen 62 und 68 möglich, wobei für jedes Jahr eines früheren (späteren) Antritts ein Abschlag (Zuschlag) von 5,1% zur Anwendung kommt. Dies bedeutet, dass bei einem Antritt im Alter von 64 Jahren die Pension nur noch rund 74% des durchschnittlichen Lebenseinkommens ausmacht ($(0,8 - 0,0178) \times (1 - 0,051)$). Wer sein Arbeitsleben schon mit 62 beendet, wird es nur noch auf rund 63% bringen.

Die der Erstpension folgenden Pensionszahlungen werden mit der Inflationsrate indexiert, wodurch die Kaufkraft der Pension bewahrt bleibt, während das Pensionsniveau gegenüber den Lohneinkommen kontinuierlich sinkt (sofern deren Wachstumsrate über der Inflationsrate liegt).

In Knell (2016a) vergleiche ich das österreichische leistungsorientierte und das schwedische beitragsorientierte Pensionskontensystem. Bei vielen Gemeinsamkeiten besteht der zentrale Unterschied der beiden Systeme darin, dass das schwedische Modell in automatischer Weise auf demografische Entwicklungen reagiert, während im österreichischen Modell solch ein Mechanismus nicht vorgesehen ist. Das Kriterium der finanziellen Stabilität ist also im schwedischen System besser erfüllt. Ob es aber auch den Anforderungen der Fairness genügt, hängt von der konkreten Ausgestaltung ab. Ich werde noch an späterer Stelle ausführen, dass es im schwedischen System zumindest Ansätze einer progressiven Ausgestaltung gibt (Arbeitgeberbeiträge über der Höchstbeitragsgrundlage), die als (teilweiser) Ausgleich für Mortalitätsdifferenzen angesehen werden können, während solche Elemente im österreichischen System gänzlich fehlen.

3. Das Kriterium finanzieller Stabilität bei konstanter oder steigender Lebenserwartung

Will man die finanziellen Implikationen des österreichischen Systems bei derzeitigen demografischen Bedingungen beurteilen, so sind weder die vorliegenden aktuellen Budgetzahlen noch die existierenden Prognosen hilfreich. Die Zahlen zum *Status quo* spiegeln primär die Regelungen des alten Systems wider, während die Prognosen bereits die Annahme einer steigenden Lebenserwartung beinhalten. Um eine Grobabschätzung der aktuellen Situation vorzunehmen, ist es daher sinnvoll, auf ein stilisiertes Modell zurückzugreifen. Im einfachsten Fall kann man dabei von einer konstanten demografischen Struktur (also konstanter Kohortengröße

und Beschäftigungsquote) und einem konstanten Lohnwachstum ausgehen. Unter diesen Annahmen lässt sich zeigen (siehe Anhang A in Knell [2016a]), dass ein umlagebasiertes Pensionssystem dann ausgeglichen ist, wenn das Produkt aus Abhängigkeitsquote und durchschnittlicher Ersatzrate dem Beitragssatz entspricht. Um es konkret zu machen, verwende ich hier die beliebte Fiktion eines repräsentativen Standardpensionisten, der im Alter von 20 Jahren zu arbeiten beginnt, 45 Jahre lang durchgehend beschäftigt ist und danach von 65 bis zu seinem Tod im Alter von 80 Jahren eine Pension bezieht. Dies entspricht in etwa der aktuell gültigen Lebenserwartung. Das individuelle Verhältnis von Beschäftigungs- zu Pensionsjahren beträgt also 3, und das entspricht (geht man von einer stabilen Welt aus) auch dem aggregierten Verhältnis von Beschäftigten zu Pensionisten (also dem Kehrwert der Abhängigkeitsquote). Wendet man diese Gleichgewichtsbedingung auf das österreichische System an, so sollte die Zielersatzrate das Dreifache des Beitragssatzes betragen – also 68,4% ($3 \times 22,8\%$). Auf den ersten Blick scheint das österreichische Pensionskontensystem also schon heute in Schieflage zu sein, da es eine Ersatzrate von 80% verspricht.

Dieser Schluss wäre allerdings zu voreilig, weil das Beispiel von zwei Faktoren absieht, die für die tatsächliche finanzielle Situation des Systems wichtig sind. Erstens gibt es nämlich Beitragszahlungen, denen keine spätere Pensionsleistung entspricht, da die Beitragszahler schon vor ihrem Antritt sterben. Diese „Vererbungsgewinne“ werden im österreichischen System nicht wie in manchen privaten Pensionsversicherungen oder wie im schwedischen System den überlebenden Kohortenmitgliedern gutgeschrieben, sondern fließen ins Gesamtbudget ein. Zweitens sieht das APG – wie oben erwähnt – vor, dass laufende Pensionsleistungen mit der Inflationsrate angepasst werden. Ist die Wachstumsrate der Nominallohne aber höher als die Inflationsrate (wie es in der Vergangenheit auch der Fall war), so verringert sich der Wert der Pension im Verhältnis zum aktuellen Durchschnittseinkommen.

Um eine quantitative Abschätzung dieser beiden Effekte zu erhalten, lege ich einerseits eine Gompertz-Überlebensfunktion zugrunde (deren Parameter aufgrund der gegenwärtigen Sterbetafeln geschätzt wurden) und nehme weiters an, dass die Nominallohnentwicklung um 1-2 PP über der Inflationsrate liegt. Unter diesen beiden Annahmen zeigt sich, dass das derzeitige APG-System als annähernd finanziell stabil angesehen werden kann. Bei einem Reallohnwachstum von 2% würden die Ausgaben nur um 3% bis 10% die Einnahmen übersteigen. Überdies lässt sich zeigen, dass die Höhe der im APG festgeschriebenen Abschläge von jährlich 5,1% nahezu exakt den aktuarisch korrekten Werten entspricht.

Soweit die Situation bei einer stationären Demografie. Bei steigender Lebenserwartung wird sich die finanzielle Situation des Pensionskonten-

systems in seiner jetzigen Ausgestaltung allerdings deutlich verschlechtern. Es lässt sich anhand desselben Beispiels wiederum überschlagsmäßig errechnen, dass im Jahre 2060 die Ausgaben die Einnahmen um 20% bis 30% übersteigen werden. Wie man im Rahmen des österreichischen Pensionskontos darauf reagieren könnte, werde ich in Abschnitt 5 diskutieren.

4. Das Kriterium fairer Regeln bei individuell unterschiedlicher Lebenserwartung

Im letzten Abschnitt habe ich mich mit dem Beurteilungskriterium der finanziellen Stabilität auseinandergesetzt. Dieses spielt sicherlich eine zentrale Rolle, wenn man die Qualität eines Pensionssystems einschätzen möchte. Nicht minder zentral ist aber die Frage, ob die Regeln des Systems – so solide sie auch sein mögen – als gesellschaftlich akzeptiert und fair eingestuft werden können. An dieser Stelle rückt nun das zweite demografische Phänomen – die Mortalitätsdifferenzen – in den Vordergrund. Um beurteilen zu können, ob ein als fair erachtetes Pensionssystem die sozioökonomischen Unterschiede in der Lebenserwartung berücksichtigen soll, muss zuallererst geklärt werden, was unter dem oft sehr unbestimmt verwendeten Begriff von Fairness zu verstehen ist. Dieser Aufgabe wende ich mich in diesem Abschnitt zu. Dazu werde ich zuerst einfache Zahlenbeispiele präsentieren, anhand derer verschiedene Fairnesskonzepte veranschaulicht werden können. Danach diskutiere ich unterschiedliche normative Ansätze (utilitaristische vs. egalitaristische), und ich stelle die Verwendung von *Ex-ante*- und *Ex-post*-Blickwinkeln gegenüber.

4.1 Beispiel der Verteilungswirkungen sozioökonomischer Mortalitätsdifferenzen

Die in der Einleitung erwähnten Studien zeigen, dass die Lebenserwartung (und damit die Pensionsbezugsdauer) von Beziehern niedriger Einkommen deutlich geringer ist als diejenige von Gutverdienenden.⁵ Bei gleichem Eintrittsalter bedeutet dies aber eklatante Unterschiede im Barwert der erwarteten Pensionsleistungen.

Das kann am einfachsten anhand eines konkreten Beispiels veranschaulicht werden (siehe Tabelle 1). Das Pensionssystem ist dem österreichischen nachgebildet, allerdings mit etwas runderen Zahlenwerten. Der Beitragssatz ist 25%, die Pensionsformel ist 45-65-75, also nach 45 Beitragsjahren gibt es im Alter von 65 Jahren eine Ersatzrate von 75%. Ich gehe von einer Gesellschaft aus, in der es nur zwei Typen gibt: einen H-Typ und einen L-Typ, die beide mit 20 Jahren ins Arbeitsleben eintreten,

einen durchgehenden Beschäftigungsverlauf haben und im Alter von 65 in den Ruhestand treten. Vereinfachend wird angenommen, dass die Löhne konstant bleiben. Tabelle 1 zeigt drei Szenarien für den Fall, dass H und L dasselbe Jahreseinkommen von € 40.000 (ca. € 2.857 monatlich, 14 mal) erzielen.

In den Fällen A und B erfolgt die Pensionsberechnung nach einem herkömmlichen Schema, bei dem für beide Typen eine einheitliche Pensionsformel zur Anwendung kommt. Im Referenzfall A haben H und L eine identische Lebenserwartung von 80 Jahren, während für Fall B eine unterschiedliche Lebenserwartung (82 Jahre für Typ H und 78 Jahre für Typ L, also eine Differenz von 4 Jahren) angenommen wird.

Im Fall C wird angenommen, dass sich die Pensionsformeln für die Typen H und L unterscheiden. Dabei wird also implizit angenommen, dass das System die beiden Typen identifizieren kann und dadurch die Pensionsformeln auf die Lebensspannen konditioniert werden können. Diese Formeln sind nun so ausgestaltet, dass Typ L bei seinem Antritt im Alter von 65 eine Ersatzrate von 87% erhält, während Typ H im selben Alter nur

Tabelle 1: Unterschiedliche Lebenserwartungen, gleiche Einkommen

	Fall A		Fall B		Fall C	
	Einheitliche Ersatzraten		Einheitliche Ersatzraten		Unterschiedliche Ersatzraten	
	H	L	H	L	H	L
Antrittsalter	65	65	65	65	65	65
Lebenserwartung	80	80	82	78	82	78
Ersatzrate	75%	75%	75%	75%	66%	87%
Jahreseinkommen	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000
Jahrespension	30.000	30.000	30.000	30.000	26.471	34.615
Gesamtbeiträge	450.000	450.000	450.000	450.000	450.000	450.000
Gesamtpension	450.000	450.000	510.000	390.000	450.000	450.000
Zuschuss	0	0	60.000	-60.000	0	0
Zuschuss (in %)	0%	0%	13,33%	-13,33%	0%	0%
Einnahmen	900.000		900.000		900.000	
Ausgaben	900.000		900.000		900.000	
Defizit	0		0		0	
Defizit (in %)	0%		0%		0%	

Anmerkung: Die Tabelle illustriert verschiedene Fälle eines leistungsorientierten Pensionskontos mit zwei Typen H und L, die gleiche Einkommen, aber unterschiedliche Lebenserwartungen besitzen (außer im Fall A). Es wird angenommen, dass es von jedem Typus ein Individuum gibt und diese Verteilung über die Zeit konstant bleibt (ebenso wie das Einkommen). Der Beitragssatz ist einheitlich 25% und das Eintrittsalter in den Arbeitsmarkt 20 Jahre.

auf 66% kommt. Tabelle 2 ist völlig analog zu Tabelle 1, abgesehen davon, dass sich H und L nunmehr in ihren Einkommen unterscheiden. Der langlebige H verfügt über ein Jahreseinkommen von € 60.000, während L nur auf € 20.000 kommt.

Tabelle 2: Unterschiedliche Lebenserwartungen, unterschiedliche Einkommen

	Fall A		Fall B		Fall C	
	Einheitliche Ersatzraten		Einheitliche Ersatzraten		Unterschiedliche Ersatzraten	
	H	L	H	L	H	L
Antrittsalter	65	65	65	65	65	65
Lebenserwartung	80	80	82	78	82	78
Ersatzrate	75%	75%	75%	75%	66%	87%
Jahreseinkommen	60.000	20.000	60.000	20.000	60.000	20.000
Jahrespension	45.000	15.000	45.000	15.000	39.706	17.308
Gesamtbeiträge	675.000	225.000	675.000	225.000	675.000	225.000
Gesamtpension	675.000	225.000	765.000	195.000	675.000	225.000
Zuschuss	0	0	90.000	-30.000	0	0
Zuschuss (in %)	0%	0%	13,33%	-13,33%	0%	0%
Einnahmen	900.000		900.000		900.000	
Ausgaben	900.000		900.000		900.000	
Defizit	0		60.000		0	
Defizit (in %)	0%		6,67%		0%	

Anmerkung: Die Tabelle illustriert verschiedene Fälle eines leistungsorientierten Pensionskontos mit zwei Typen H und L, die sich in ihren Lebenserwartungen und ihren Einkommen unterscheiden. Die restlichen Werte folgen den Angaben in Tabelle 1.

Die beiden Tabellen 1 und 2 geben eine Reihe an individuellen wie aggregierten Kennzahlen für die einzelnen Fälle an: das Jahreseinkommen, die Jahrespension, die Gesamtbeiträge, die Gesamtpensionssumme, den Zuschuss des Systems (also Gesamtpensionssumme minus Gesamtbeiträge) sowie diesen Zuschuss in Prozent der Gesamtbeiträge (für Details der Berechnung siehe Knell [2016a]).

Die Ergebnisse der individuellen und aggregierten Salden lassen sich wie folgt zusammenfassen: Bei identischen Einkommen von H und L (Tabelle 1) ist das Gesamtbudget in jedem Fall ausgeglichen. Auf individueller Ebene verhält sich das allerdings anders. Im Fall B hat H eine längere Lebensdauer, und die gesamte Summe seiner Pensionsleistungen übersteigt um € 60.000 (oder um 13,33%) seine gesamten Beiträge. Das spiegelbildliche Bild ergibt sich für Typ L, der um denselben Prozentsatz

weniger Pensionszahlungen erhält. Der Fall C wurde so konstruiert, dass trotz unterschiedlicher Lebenserwartung für jeden der beiden Typen die Gesamtbeiträge den gesamten Pensionsleistungen entsprechen.

Bei unterschiedlichen Einkommen von H und L (Tabelle 2) bleibt das Budget ausgeglichen, wenn beide Typen eine identische Lebenserwartung aufweisen (Fall A). Bei unterschiedlicher Lebenserwartung ändert sich allerdings das Bild. Nach der dem APG nachgebildeten Berechnung (Fall B) erhält Typ H 13,33% mehr Pensionsleistungen, als er Beiträge zahlt (und Typ L 13,33% geringere Pensionsleistungen). Diese Zuschüsse entsprechen zwar den Werten von Fall B in Tabelle 1, nur dass das Budget nun nicht mehr im Gleichgewicht ist und sich ein Defizit in der Höhe von 6,67% ergibt. Dies folgt aus dem Umstand, dass der langlebige H zugleich die höheren Pensionsansprüche besitzt. Durch das vorzeitige Ableben von Typ L spart das Pensionssystem zwar Ausgaben ein, aber diese reichen nicht aus, um die höheren Pensionszahlungen an Typ H abzudecken. Das progressive System C bewirkt wiederum, dass für jeden der beiden Typen die Gesamtbeiträge den gesamten Pensionsleistungen entsprechen. Dadurch wird in diesem Fall auch ein Budgetdefizit vermieden.

Es drängt sich nun die Frage auf, welche der in den Tabellen 1 und 2 abgebildeten Allokationen als fair bezeichnet werden könnten. Hier gehen die Meinungen auseinander, und es ist durchaus möglich, dass je nach Blickwinkel (und wohl auch eigener Betroffenheit) die Antwort unterschiedlich ausfällt.⁶ Zur Einordnung dieser verschiedenen Perspektiven und widerstreitenden Ansichten werde ich auf die bestehende, theoretisch verankerte Literatur zurückgreifen. In Abschnitt 4.2 nehme ich an, dass die individuellen Lebensspannen deterministisch (und allgemein beobachtbar) sind. Unter dieser Annahme lässt sich die Wahl der geeigneten normativen Grundlagen und die Rolle unterschiedlicher Gerechtigkeitskonzepte systematisch diskutieren. In Abschnitt 4.3 behandle ich die Situation von unsicheren und *ex ante* unbeobachtbaren Lebensspannen. In diesem Fall muss man zwischen einer *Ex-ante*- und einer *Ex-post*-Sichtweise unterscheiden. Weitergehende Überlegungen finden sich in Knell (2016a).

4.2 Fairness und die Wahl des Gerechtigkeitskonzepts

In diesem Abschnitt nehme ich an, dass die Lebensspannen der beiden Typen vom Arbeitsantritt an determiniert, perfekt beobachtbar und daher allgemein bekannt sind.⁷ Die Frage ist nun, welche der in Tabelle 1 und 2 abgebildeten Pensionssysteme unter dieser Voraussetzung als fair bezeichnet werden können. Die Antwort auf diese Frage liegt nicht auf der Hand, da man hier Annahmen über individuelle Nutzenfunktionen, soziale Wohlfahrtsfunktionen, Gerechtigkeitskonzepte, Implementierungsbe-

schränkungen etc. treffen muss. Moralische Urteile vor dem Hintergrund einer nicht konstanten Demografie sind besonders heikel wie man in der Literatur zur Bevölkerungsethik nachlesen kann.⁸ Der Rückgriff auf die theoretische Literatur ist aber hilfreich, um die Annahmen und Implikationen verschiedener Gerechtigkeitskonzepte systematisch zu diskutieren.

Der Referenzfall A in Tabelle 1 bedarf keiner weiteren Erörterungen, da H und L hier in allen angeführten Dimensionen identisch sind. Für den Fall B in Tabelle 1 sieht das anders aus. Hier haben Typ H und Typ L zwar das gleiche Erwerbseinkommen, aber eine unterschiedliche (von allen beobachtete) Lebensspanne. Auf den ersten Blick scheint es in diesem Fall nicht fair zu sein, dass L weniger Pensionsleistungen aus dem System zurückerhält, als er Beiträge geleistet hat, während die Pensionszahlungen an H dessen Beiträge übersteigen. Es lässt sich allerdings zeigen, dass Fall B genau der sozial optimalen Allokation entspricht, die ein utilitaristischer Planer wählen würde. Dies soll im Folgenden näher erörtert werden.

4.2.1 Prinzipien des Utilitarismus

Ein utilitaristischer (Bentham'scher) sozialer Planer möchte die vorhandenen Ressourcen so verteilen, dass der Gesamtnutzen maximiert wird.⁹ Um dies zu bewerkstelligen, wird er unter der üblichen utilitaristischen Annahme identischer Nutzenfunktionen mit abnehmenden Grenznutzen die Konsumniveaus aller Individuen in allen Perioden gleichsetzen. Jede andere Allokation wäre suboptimal, da man dann den Gesamtnutzen erhöhen könnte, indem man Ressourcen von einem Individuum mit höherem Konsum und geringerem Grenznutzen zu einem mit niedrigerem Konsum und höherem Grenznutzen verschiebt. In Knell ([2016a], Anhang B) leite ich diese Ergebnis in einem formalen Rahmen ab und diskutiere es ausführlicher. Für das Beispiel von Tabelle 1 stellt ein einheitliches Konsumniveau von 30.000 das utilitaristische Optimum dar. Wie ersichtlich, kann das gerade durch das Pensionskontensystem mit einer einheitlichen Ersatzrate von 75% umgesetzt werden (Fall B). Diese Allokation geht mit einem Ressourcentransfer von Typ L an Typ H einher. Die gesamten Pensionsleistungen von Typ H übersteigen seine Gesamtbeiträge um 13,33%, während für Typ L das Gegenteil der Fall ist. Diese Eigenschaft des utilitaristischen Optimums ist auf Kritik gestoßen und wurde als (moralisch) bedenklich eingestuft: „*Short-lived people are penalized twice: once by nature and once by Bentham.*“¹⁰

Es gibt einige Vorschläge, wie man dieses wenig eingängige Resultat beseitigen könnte (siehe Knell [2016a]). Auch diese alternativen Ansätzen verbleiben allerdings im utilitaristischen Rahmen und behalten einen konsequentialistischen Beurteilungsmaßstab bei. Die jeweilige Ausgangssituation wird als gegeben hingenommen und die Wertigkeit einer Allokati-

on einzig nach den Folgen für den Gesamtnutzen beurteilt. Diese Probleme mit dem utilitaristischen Ansatz treten noch deutlicher zutage, wenn man die Beispiele von Tabelle 2 heranzieht, bei denen sich die Individuen in ihrer Lebenserwartung *und* ihrem Einkommen unterscheiden. In diesem Fall entspricht das Pensionskontensystem B nicht mehr dem utilitaristischen Optimum. Der utilitaristische Planer würde nach wie vor ein in allen Perioden und für beide Typen gleiches Konsumniveau (von abermals 30.000) anstreben, was bedeutet, dass er auch die Einkommensdifferenzen ausgleichen würde. Im konkreten Beispiel von System B würde das etwa bedeuten, dass L eine Pension von 81.923 bekäme, während H sogar einen Zuschuss von 9.706 leisten müsste. Diese Umverteilung würde vermutlich von vielen als zu extrem angesehen werden. Unterschiede in der Lebenserwartung erscheinen gemeinhin als (zumindest teilweise) kompensationswürdig, während man Unterschiede in den Lebenseinkommen nicht notwendigerweise bzw. nicht gänzlich durch Pensionspolitik beseitigen möchte.

4.2.2 Prinzipien des verantwortungssensitiven Egalitarismus

Wie angeführt, ist ein zentraler Einwand gegen den utilitaristischen Ansatz, dass er danach trachtet, durch die Umverteilung der gegebenen Ausstattung die Grenznutzenniveaus anzugleichen, ohne zu fragen, wie diese Unterschiede in den Verhältnissen zustande gekommen sind. Im Alltagsverständnis hat Fairness aber meist damit zu tun, dass man für die Lagebeurteilung den Hintergrund und die Genese einer bestimmten Ausgangssituation und auch die Intentionen der Akteure berücksichtigt. So wird gemeinhin befürwortet, dass man Menschen für besondere Anstrengungen belohnt oder andere Personen für unverschuldete Benachteiligungen kompensiert. Das bedeutet aber, dass man hinterfragen muss, warum in einer bestimmten Situation die Anfangsausstattung einer Person höher ist als die einer anderen.

Dieser Gedanke wurde von Marc Fleurbaey (2008) aufgegriffen und zur Grundlage seines normativen Konzepts eines „verantwortungssensitiven Egalitarismus“ (*„responsibility-sensitive egalitarianism“*) gemacht, den ich in Folge mit RSE abkürzen werde. Als zentrales Element trifft der RSE dabei eine Unterscheidung zwischen selbst zu verantwortenden „Charakteristika“ (*„responsibility characteristics“*) und äußeren „Umständen“ (*„circumstances“* oder *„luck characteristics“*), die nicht im Verantwortungsbe- reich der Individuen liegen (etwa weil sie auf angeborene Merkmale oder auf reinen Zufall zurückzuführen sind). Nach Fleurbaey sind Wohlfahrtsunterschiede, die in solchen äußeren Umständen begründet sind, ethisch nicht zu rechtfertigen, während Ungleichheiten, die als Folge von individuellen Charakteristika auftreten (also aufgrund eines besonderen Einsatz-

zes, aber auch aufgrund spezifischer Präferenzen) ethisch akzeptabel sind. Für letztere Ungleichheiten gilt das „Belohnungsprinzip“ („*same responsibility characteristics, same welfare*“), während für die erstgenannten Ungleichheiten das „Kompensationsprinzip“ („*same luck characteristics, same welfare*“) zur Anwendung kommt. Diese besondere Rolle des Verantwortungsbegriffs unterscheidet den RSE von alternativen Versionen des Egalitarismus etwa der sozialen Kontrakttheorie (Rawls [1971]) oder dem Ressourcen-basierten Egalitarismus (Dworkin [1981]). Eine dem RSE ähnliche Position wird von John Roemer (2012) in seinem „*equality of opportunity*“-Ansatz vertreten.

Das Konzept des RSE scheint für den Bereich der Pensionspolitik besonders passend zu sein, da es sowohl für das Phänomen der Langlebigkeit als auch für das Eintrittsalter Relevanz besitzt. Was die Langlebigkeit betrifft, so hat diese sowohl mit individuell verantwortbaren Entscheidungen als auch mit individuell unbeeinflussbaren Faktoren zu tun. Auf der einen Seite wird sie durch unterschiedliche Lebensstile beeinflusst (Rauchen, mangelnde Bewegung etc.), auf der anderen Seite gibt es aber auch eine maßgebliche genetische Komponente.¹¹ Ein Pensionssystem sollte also nach Ansicht des RSE angeborene Unterschiede ausgleichen (Kompensationsprinzip) zugleich aber Unterschiede aufgrund individueller Anstrengungen respektieren (Belohnungsprinzip).

In der Praxis ist die Trennlinie natürlich oftmals nicht genau zu ziehen, zumal man argumentieren kann, dass auch die individuellen Charakteristika (etwa Präferenzen) durch Faktoren gesteuert werden, die selbst wiederum einen genetischen Ursprung haben.¹² Eine weitere Herausforderung bei Verwendung des RSE als normativen Beurteilungsmaßstab besteht darin, dass es Situationen geben kann, bei denen man nicht beiden Prinzipien vollständig genügen kann. Ein Befolgen des „Kompensationsprinzips“ kann damit einhergehen, dass man das „Belohnungsprinzip“ ein Stück weit aufweichen muss, und *vice versa*. In solch einer Situation muss man sich also gemäß Fleurbaey (2008) entscheiden, welchem der beiden Prinzipien man den Vorrang gibt.

Nach dieser Vorrede kann man nun die Maßstäbe des RSE heranziehen, um die Allokationen der Pensionssysteme in Tabellen 1 und 2 einzuordnen.

* Mortalitätsdifferenzen sind selbst zu verantworten. Ich beginne mit Tabelle 1, in der sich die beiden Typen H und L nur in ihren individuellen Lebensspannen unterscheiden. Wenn man der Auffassung ist, dass diese Unterschiede einzig auf „Charakteristika“ – etwa auf Lebensstilentscheidungen – zurückzuführen sind, so sollte das „Belohnungsprinzip“ greifen, und das Pensionssystem sollte keine Transferzahlungen zwischen den beiden Typen zur Folge haben. Genauer gesagt, sollte in diesem Fall die optimale Allokation mit dem privaten *Laissez-faire*-Gleichgewicht zusam-

menfallen („keine Intervention bei Charakteristika“). Fall B (das „utilitaristische Optimum“) scheidet damit aus. Im Fall C hingegen gibt es jeweils keine Transfers zwischen den beiden Typen, womit die notwendige Bedingung eines RSE-Optimums erfüllt wäre. Überdies lässt sich errechnen, dass das Lebenseinkommen identisch mit demjenigen der *Laissez-faire*-Situation ohne Pensionssystem ist, womit man dieses System tatsächlich als RSE-fair bezeichnen könnte. Das in Fall C abgebildete Pensionssystem weist unterschiedliche Ersatzraten für L und H auf, die für die unterschiedlichen Lebensspannen der beiden Typen korrigieren. Genauer gesagt legt das System diese Ersatzraten so fest, dass zwischen Gesamtbeiträgen und Gesamtpensionszahlungen wieder ein unmittelbarer Bezug besteht, eine Eigenschaft, die in der deutschen Diskussion als „Teilhabeäquivalenz“ oder „Verteilungsneutralität“ bezeichnet wurde.¹³ Es ist also bemerkenswert, dass ein System mit differenzierten Ersatzraten moralisch gerechtfertigt erscheint, selbst wenn man die Mortalitätsdifferenzen einzig als individuell verantwortbare Charakteristika ansieht, die keiner Kompensation bedürfen.

* Mortalitätsdifferenzen sind schicksalhaft. Als anderen Extremfall könnte man nun annehmen, dass die unterschiedliche Lebenserwartung als schicksalhafter Umstand betrachtet wird, für die der Einzelne nicht verantwortlich gemacht werden kann. In diesem Fall würde ein RSE-Planer Transfers vorschreiben, sodass die Gesamtnutzenniveaus beider Typen angeglichen werden. Das Ausmaß dieser Transferströme hängt dabei von der Form der individuellen Nutzenfunktionen ab. Umso konkaver diese sind, umso mehr Umverteilung wird es von H an L geben. Für eine logarithmische Periodennutzenfunktion ergäbe sich für das Beispiel aus Tabelle 1 etwa, dass Typ H nur noch eine Ersatzrate von 0,45 zugesprochen erhielte, während Typ L eine Ersatzrate von 1,15 bekäme.

* Einkommensdifferenzen sind selbst zu verantworten. In Tabelle 2 ist die Ausgangssituation noch ein wenig komplizierter, weil sich die Typen nun in ihrer Lebensspanne und in ihrem Einkommen unterscheiden. Für die Diskussion nehme ich an, dass die Einkommen als „Charakteristika“ zu behandeln sind, d. h. als Faktoren, die in den Verantwortungsbereich der Individuen fallen und für die ein Pensionssystem keinen Ausgleich leisten sollte. Natürlich mag es auch bei den Einkommen äußere Umstände geben, die eine Kompensation rechtfertigen würden, aber es scheint sinnvoll, dass diese (konzeptuell und wohl auch praktisch) im Rahmen des allgemeinen Steuer- und Transfersystem diskutiert und geleistet werden. Wenn man nun auch die Lebensspanne als Charakteristikum betrachtet, so kommt man zu einer ähnlichen Schlussfolgerung wie oben. Ein RSE-faires Pensionssystem sollte dem Autarkie-Optimum entsprechen, was durch Fall C gewährleistet wird. Falls die unterschiedliche Lebensspanne aber eine Folge äußerer, nicht verantwortbarer Umstände ist, so kommt

das Kompensationsprinzip zur Geltung. Man muss sich nun aber fragen, wie man die verantwortbaren Unterschiede (im Einkommen) mit den schicksalhaften (in der Lebensspanne) kombiniert. Fleurbaey (2008) macht hierzu einige Vorschläge („*Conditional Equality*“, „*Egalitarian Equivalence*“), auf die ich an dieser Stelle aber nicht näher eingehen kann.

4.3 *Ex-ante-* und *Ex-post*-Sichtweise

Für die Diskussion der verschiedenen Fairness-Konzepte in Abschnitt 4.2 habe ich angenommen, dass die Lebensspanne von L und H perfekt beobachtet werden kann und allgemein bekannt ist. Es hat sich gezeigt, dass es in diesem Fall gute Gründe gibt, die unterschiedliche Lebensspanne bei der Pensionsberechnung zu berücksichtigen und sozioökonomisch gestaffelte Pensionsformeln einzuführen. Es stellt sich nun die Frage, ob man zu anderen Schlussfolgerungen gelangt, wenn man die individuellen Lebensspannen als nicht beobachtbar und damit als aus individueller wie sozialer Sicht unsicher betrachtet. In der Tat wird oft von dieser Warte der *Ex-ante*-Unsicherheit aus gegen die Berücksichtigung der individuellen Lebenserwartung bei der Pensionsberechnung argumentiert. Jeder Versicherungsvertrag – so das Argument – würde *ex post* umverteilen: von den Schadlosen zu den Geschädigten, den Gesunden zu den Kranken, den Brandopfern zu den vom Feuer Verschonten. Die Pensionsversicherung wäre hier keine Ausnahme, und sie würde in analoger Weise Ressourcen von den Kurzlebigen zu den Langlebigen verschieben.

Der Vergleich mit normalen Versicherungsverträgen ist aber aus zwei Gründen problematisch. Erstens unterscheidet sich der „Versicherungsfall“ der Langlebigkeit in grundlegender Weise von herkömmlichen Schadensfällen. Wenn ein Haus abbrennt, so kann es der Geschädigte aus der Versicherungsleistung wieder aufbauen, und am Ende stehen alle Versicherten gleich da: Jeder verfügt über ein bewohnbares Haus und hat eine identische Prämiensumme geleistet. Bei der Pensionsversicherung liegen die Dinge hingegen anders. Die längere Lebenszeit wird gemeinhin als Segen angesehen, und man kann den vom Langlebighkeitsrisiko Betroffenen nur schwer als Geschädigten und die längere Pensionszahlungen kaum als Kompensation bezeichnen. Anders als im Fall der Feuerversicherung sind auch nicht alle Versicherungsnehmer nach Eintritt des Versicherungsfalls identisch, sondern die Langlebigen haben *ex post* den zusätzlichen Gewinn einer längeren Lebenszeit.

Zweitens verwenden Versicherungsverträge oft sozioökonomische Variablen (wie etwa Alter oder Geschlecht), um die Prämien zu differenzieren. Wird von diesen statistischen Zusammenhängen abgesehen, so muss das resultierende System als aktuarisch unfair eingestuft werden. Diese Sichtweise kann auch auf das Pensionsversicherungssystem um-

gelegt werden.¹⁴ Geht man etwa davon aus, dass Einkommen und Mortalität gänzlich unkorreliert sind, so würde jeder Versicherte – unabhängig von seinem Einkommen – von einer identischen Lebenserwartung ausgehen. Diese Situation wird durch den Fall A in Tabelle 2 abgebildet. Für jede Einkommensgruppe entspricht bei einheitlichen Pensionsformeln die Summe der erwarteten Pensionsleistungen der Summe der erwarteten Beiträge und das System kann aus *Ex-ante*-Sicht gemäß Fleurbaey et al. (2016) als fair bezeichnet werden. *Ex post* werden sich Transferflüsse ergeben, aber da von vornherein nicht klar ist, wer in den Genuss der Langlebigkeit kommen wird, ändert dies nichts an der *Ex-ante*-Einschätzung. Die Annahme unkorrelierter Einkommen und Mortalitätsraten stimmt allerdings nicht mit der empirischen Evidenz überein. Die Daten zeigen eine signifikante statistische Korrelation, auch wenn die individuellen Lebensspannen unbekannt sind. Ein *ex ante* faires Versicherungssystem sollte diese statistischen Zusammenhänge einbeziehen. Wenn man aber berücksichtigt, dass Kurzlebige im Schnitt geringere Einkommen erzielen als Langlebige (vgl. Fall B von Tabelle 2), dann zeigt sich, dass das Pensionsystem mit einheitlichen Formeln nicht mehr „fair“ (d. h. kostenneutral) aufgesetzt ist. Durch die positive Korrelation von Einkommen und Lebenserwartung decken die Zahlungsausfälle der Kurzlebigen nun nicht mehr die Kosten der längeren Bezugsdauer der Langlebigen ab. Individuen mit kurzer Lebensspanne zahlen zu hohe Versicherungsprämien, während die Prämien der Langlebigen zu niedrig ausfallen. Als Folge verzeichnet das System jedes Jahr ein Defizit von 6,67%, das es für Pensionszuschüsse an Typ H benötigt. Für eine abschließende Betrachtung muss man also wissen, wer für das jährliche Defizit aufkommt. Wenn es durch eine proportionale Steuer auf das Arbeitseinkommen finanziert wird (dazu bräuchte es im Beispiel einen Steuersatz von 1,67%), so wird Typ H nur drei Viertel der Kosten für die eigenen Zuschüsse tragen. *Ex ante* fair wäre solch ein System erst dann, wenn die Last der Zusatzsteuer alleine auf den Schultern der Langlebigen lasten würde.

Dieser Fall ist höchst relevant und etwa auch für das österreichische Pensionskonto in seiner jetzigen Ausgestaltung zutreffend. Selbst wenn das System für ein repräsentatives Durchschnittsindividuum versicherungsmathematisch korrekt aufgesetzt wäre, so würden sich Defizite nur aufgrund der Tatsache ergeben, dass Lebenserwartung und Einkommen positiv korreliert sind. Zuschüsse zum System kommen damit bevorzugt den einkommensstarken Langlebigen zugute. Ein Anstieg der Lebenserwartung würde die implizite Subventionierung dieser Gruppe noch weiter erhöhen.

Ein weiteres Argument für die Berücksichtigung von Mortalitätsdifferenzen hat wieder mit prinzipiellen Erwägungen und mit der Wahl einer geeigneten sozialen Bewertungsfunktion zu tun. Selbst wenn man es mit einer

ex ante fairen Versicherung zu tun hätte (also wenn es etwa keine Einkommensdifferenzen zwischen Kurz- und Langlebigen gäbe), so ist nicht klar, ob eine *Ex-ante*-Sichtweise, nach welcher die Verteilung der erwarteten Ergebnisse beurteilt wird, noch ehe der Schleier der Unsicherheit gelüftet wurde, zwangsläufig der Vorzug zu geben ist. Alternativ dazu könnte man nämlich auch einen *Ex-post*-Blickwinkel einnehmen, unter welchem die Verteilung der realisierten Ergebnisse nach Aufheben der Unsicherheit betrachtet wird. Die Folgen dieser Unterscheidung wurde jüngst anhand des Beispiels von Langlebigkeitsdifferenzen von Fleurbaey et al. (2016) diskutiert.¹⁵ Die Autoren zeigen dort, dass ein egalitaristischer Planer mit *Ex-post*-Perspektive das Kleinste aller am Lebensende realisierten Nutzenniveaus maximieren möchte. Die Lösung dieser Aufgabe führt zu einer Allokation, bei der man die höheren Konsumniveaus auf die jüngeren Jahre konzentriert (in denen die Kurzlebigen noch nicht verstorben sind) und in den späteren Jahren (in denen alleine die Langlebigen übrig sind) nur noch Subsistenzniveaus auszahlt. Anders als in den Beispielen von Abschnitt 4.2 ist es nun nicht mehr möglich, die Konsumniveaus vor Todeseintritt zu differenzieren, da man die Kurzlebigen nicht im Vorhinein identifizieren kann. Stattdessen wird der soziale Planer die Konsumniveaus aller Überlebenden zu jedem Zeitpunkt identisch halten. Durch die oben beschriebene Allokation, bei der die Konsumniveaus der Langlebigen bewusst niedrig gehalten werden, lässt sich die Differenz zwischen den Kurzlebigen und den Langlebigen so weit wie möglich reduzieren. Diese Schlussfolgerung mag extrem klingen, aber sie weist nachdrücklich auf das Spannungsverhältnis zwischen einer *Ex-ante*- und einer *Ex-post*-Betrachtung hin. Es sei hier nur am Rande erwähnt, dass diese Überlegungen die österreichische Praxis einer Pensionsanpassung mit der Inflationsrate in einem neuen Lichte erscheinen lassen. Diese Anpassung senkt die relative Kaufkraft der langlebigen Pensionisten und könnte so den Grad der Gleichbehandlung aus einer *Ex-post*-Perspektive erhöhen.

5. Solidarisches Pensionskontensystem

5.1 Anforderungen

Im letzten Abschnitt habe ich zusammengefasst, was die wohlfahrts-theoretische und politphilosophische Literatur zum Thema der Berücksichtigung von Mortalitätsdifferenzen in umlagebasierten Pensionssystemen zu sagen hat. Dabei hat sich gezeigt, dass es gute Gründe gibt, diese Unterschiede in die Pensionsberechnung einfließen zu lassen. Dies folgt einerseits aus den Prinzipien des verantwortungssensitiven Egalitarismus, andererseits auch aus Überlegungen eines aktuarisch fairen Versi-

cherungssystemen. Da individuelle Mortalitätsraten nicht unmittelbar beobachtbar sind, muss das System nach Indikatoren und Korrelaten Ausschau halten, um die individuelle Lebenserwartung bei der Ausgestaltung zu berücksichtigen. Eine Anforderung an diese Indikatoren ist dabei, dass sie gut beobachtbar, möglich akkurat und schwer manipulierbar sind.¹⁶

Zieht man die Literatur zu den Determinanten der Lebenserwartung heran,¹⁷ so könnte man etwa versuchen, auf Individualdaten zu Ausbildung, Gesundheitszustand oder Erwerbsbiografie zurückzugreifen. Aus unterschiedlichen Gründen ist aber keine dieser Variablen perfekt geeignet. Formale Bildung ist hoch mit der individuellen Lebenserwartung korreliert, zumindest wenn man auf breite Bildungsklassen abstellt (Pflichtschulabschluss, Matura, Universität). Die feiner differenzierten Bildungskategorien sind allerdings umstritten und auch zeitlichen Verschiebungen unterworfen. Ähnliches trifft auch auf die Jahre schwerer, körperlich oder psychisch belastender Arbeit zu.¹⁸ Die Länge des Arbeitslebens als solches, auf die man in der österreichischen Vergangenheit durch diverse Langzeitversicherten- und „Hacklerregelungen“ abgestellt hat, scheint überhaupt ein ungenauer Indikator zu sein, der kaum mit individuellen Lebensspannen korreliert. Umfassende Gesundenuntersuchungen wiederum könnten vermutlich aussagekräftige Ergebnisse liefern, wären aber mit erheblichem zeitlichen, finanziellen und administrativen Aufwand verbunden und überdies nicht gegen Manipulationsversuche gefeit.

In Anbetracht der Schwächen alternativer Kennzahlen bleibt das individuelle Einkommen als bevorzugter Indikator zur Abschätzung der individuellen Lebenserwartung übrig. Einschlägige Studien wie Chetty et al. (2016) zeigen eine ökonomisch wie statistisch hoch signifikante Korrelation, die Einkommensdaten erlauben eine genaue Differenzierung, und die durch ihre Verwendung verursachten Anreizeffekte auf die Beschäftigungsentscheidung sind vermutlich überschaubar. Die Aufgabe besteht also darin, die Pensionsregeln so nach den individuellen Einkommensverläufen zu differenzieren, dass sich im Ergebnis ein möglichst enger Zusammenhang zwischen individuellen Gesamtbeiträgen und individuellen Gesamtpensionsleistungen zeigt. Um dies zu bewerkstelligen, stehen verschiedene Methoden zur Verfügung, die ich im Folgenden skizzieren möchte. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf der Verwendung (einkommens)differenzierter Ersatzraten (bzw. differenzierter Kontoprozentsätze), weil diese unmittelbar an der Methodik des österreichischen leistungsorientierten Pensionskontensystems ansetzt (Abschnitt 5.2).

5.2 Differenzierte Ersatzraten

5.2.1 Aufbau und Notation

Für eine systematische Darstellung muss man zuerst ein wenig Notation einführen. Ich betrachte ein Individuum i , das im Jahr t geboren wurde, im Alter von R_t^i Jahren nach B_t^i Beitragsjahren in Pension geht und im Alter von D_t^i Jahren stirbt. Sein durchschnittliches (aufgewertetes) Lebenseinkommen bezeichne ich mit $\bar{W}_t^{LT,i}$ (LT steht dabei für „life-time“). Die zentrale Formel des österreichischen Pensionskontensystems bezieht sich auf drei Referenzwerte: das Referenzpensionsalter (oder Regelpensionsalter) $\hat{R}_t$, die Referenzbeitragsjahre $\hat{B}_t$ und die Referenzersatzrate $\hat{q}_t$. Nach derzeitiger Gesetzeslage sind diese Referenzwerte konstant und gegeben durch $\hat{R} = 65$, $\hat{B} = 45$ und $\hat{q} = 0,8$. Wer sich an die Referenzwerte hält ($R_t^i = \hat{R}_t = \hat{R}$, $B_t^i = \hat{B}_t = \hat{B}$) und nach 45 Beitragsjahren im Alter von 65 Jahren in Pension geht, erhält eine Ersatzrate von 80% seines durchschnittlichen Lebenseinkommens. Die Erstpension solch eines „Referenzindividuums“ kann dann geschrieben werden als:

$$\hat{P}_t^i = \hat{q}_t^i \bar{W}_t^{LT,i} = \hat{\kappa}_t^i \hat{B}_t \bar{W}_t^{LT,i} \quad (1),$$

wobei $\hat{\kappa}_t^i$ für den Kontoprozentsatz steht, der aus $\hat{\kappa}_t^i = \frac{\hat{q}_t^i}{\hat{B}_t}$ berechnet wird. In der Formel (1) wird – in einem Vorgriff auf die folgende Diskussion – schon berücksichtigt, dass sich die Referenzwerte über die Zeit ändern können (und die Ersatzrate $\hat{q}_t^i$ zusätzlich auch interpersonell variieren kann), was nach derzeitiger Gesetzeslage selbstverständlich nicht vorgesehen ist. In Knell ([2016a], Anhang C) stelle ich das ausführlicher dar und zeige auch, wie Abschläge für einen vorzeitigen Pensionsantritt in Gleichung (1) berücksichtigt werden können.

Die Pensionsformel kann auch in einer etwas anderen Form dargestellt werden, wenn man auf das in der deutschen Rentenversicherung gebräuchliche Konzept der „Entgeltpunkte“ zurückgreift (siehe dazu Knell [2016a]). Ein Entgeltpunkt drückt dabei das Verhältnis von individuellem Einkommen zum Durchschnittseinkommen aus. Die von einem Individuum über das gesamte Leben erzielten durchschnittlichen Entgeltpunkte $\bar{E}_t^{LT,i}$ spiegeln dann das relative individuelle Verdienstniveau wider. Ein Durchschnittsverdiener wird also $\bar{E}_t^{LT,i} = 1$ aufweisen, während jemand, dessen Einkommen stets 50% über (unter) dem Durchschnitt gelegen ist auf $\bar{E}_t^{LT,i} = 1,5$ ($\bar{E}_t^{LT,i} = 0,5$) kommen wird. Verwendet man dieses Konzept der Entgeltpunkte, so kann man (1) auch schreiben als: $\hat{P}_t^i = \hat{q}_t^i \bar{W}_{t+\hat{R}_t-1} \bar{E}_t^{LT,i} = \hat{\kappa}_t^i \hat{B}_t \bar{W}_{t+\hat{R}_t-1} \bar{E}_t^{LT,i}$, wobei $\bar{W}_{t+\hat{R}_t-1}$ für das aggregierte Durchschnittseinkommen zum Pensionsantritt von Individuum i im Jahr $t + \hat{R}_t - 1$ steht.¹⁹

5.2.2 Interpersonelle Differenzierung

Die gesamte von einem Versicherten erzielte Pensionssumme ist $\hat{P}^{LT,i} = \hat{P}_t^i (D_t^i - \hat{R}_t)$ (wobei ich hier der Einfachheit halber annehme, dass die Pensionsanpassung mit der Wachstumsrate des durchschnittlichen Arbeitseinkommens erfolgt). Nach den Forderungen des RSE sollte ein gerechtes Pensionssystem (zumindest) so ausgestaltet sein, dass diese Gesamtpensionssumme $\hat{P}^{LT,i}$ den (aufgewerteten) Gesamtbeiträgen entspricht. In Knell ([2016a], Anhang C) zeige ich, dass dies durch folgende Formel erreicht werden kann:

$$\hat{q}_t^i = \hat{q}_t \frac{\bar{D}_t - \hat{R}_t}{D_t^i - \hat{R}_t} \quad (2),$$

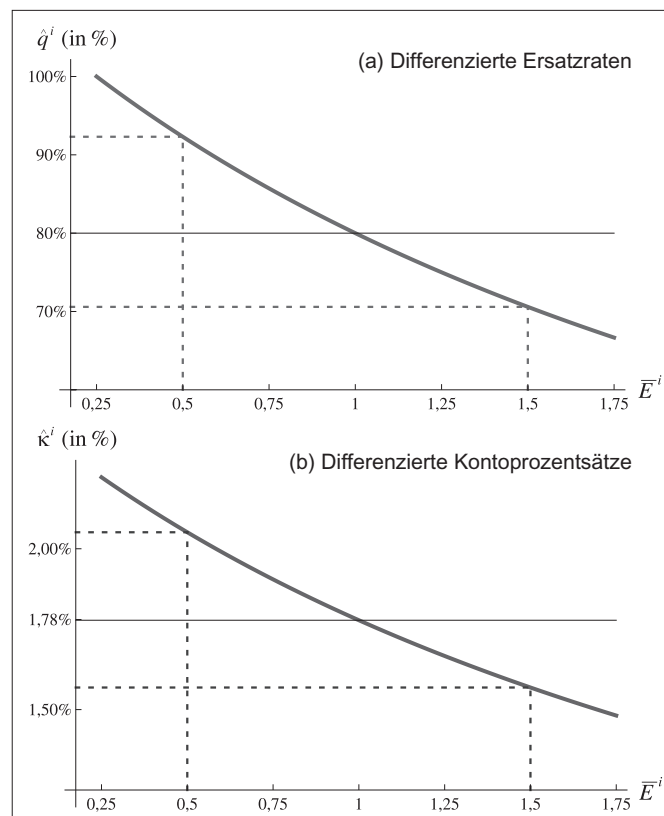
wobei $\bar{D}_t$ für die durchschnittliche Lebenserwartung von der in Jahr t geborenen Kohorte steht und $\hat{q}_t$ einen kohortenspezifischen Referenzwert darstellt (heute etwa $\hat{q}_t = 0,8$). Man sieht unmittelbar, dass bei Anwendung von Formel (2) die Gesamtpensionssumme $\hat{P}^{LT,i}$ für jedes Mitglied von Kohorte t nicht mehr von der individuellen Lebensspanne abhängt, sondern gegeben ist durch: $\hat{P}^{LT,i} = \hat{q}_t \bar{W}_t^{LT,i} (\bar{D}_t - \hat{R}_t)$. Die in Fall C der Tabellen 1 und 2 angeführten Ersatzraten ergeben sich aus dieser Formel:

$$\hat{q}^L = 0,75 \frac{80-65}{78-65} = 0,87 \text{ und } \hat{q}^H = 0,75 \frac{80-65}{82-65} = 0,66.$$

Breyer & Hupfeld (2009) haben in ähnlicher Weise Überlegungen angestellt, wie Lebenserwartungsdifferenzen im deutschen Rentensystem berücksichtigt werden sollten. Ihr Ausgangspunkt ist dabei ein „Verteilungsneutralität“ genanntes Fairness-Konzept, das ebenfalls auf einer Gegenüberstellung von Beiträgen und Pensionsleistungen beruht: „A social security system satisfies distributive neutrality if the ratio between total benefits and total contributions does not vary systematically with average annual earnings.“ (S. 361) Sie leiten eine verteilungsneutrale Formel her, die völlig analog zu (2) ist, mit dem Unterschied allerdings, dass sich diese auf den deutschen Rentenwert (und nicht die Ersatzrate) bezieht und dass mögliche intertemporale Änderungen ausgeklammert bleiben. Man hätte nun gerne einen Anhaltspunkt, in welcher Größenordnung sich die individuell differenzierten Ersatzraten bei Anwendung von Formel (2) bewegen dürften. Dazu muss man wissen, wie die individuelle Lebenserwartung D_t^i von der durchschnittlichen Einkommensposition abhängt. Breyer & Hupfeld (2009) haben für Daten der deutschen Rentenversicherung gezeigt, dass die Lebenserwartung von Männern mit jedem Entgeltpunkt um 4 Jahre zunimmt. Chetty et al. (2016) haben noch stärkere Effekte für die USA festgestellt: rund 5,5 Jahre (für Männer) und 3,5 Jahre (für Frauen). Wir nehmen hier den konservativeren Wert von vier Jahren sowie eine durchschnittliche Lebenserwartung von 80 Jahren an. Die Formel (2) kann man

dann für die aktuelle Situation schreiben als: $\hat{q}^i = 0,8 \frac{80-65}{76+4 \times \bar{E}^i - 65}$ (wobei nun $\bar{E}^i$ für die durchschnittliche Einkommensposition steht). Den entsprechenden Verlauf für die Kontoprozentsätze erhält man durch $\hat{\kappa}^i = \frac{\hat{q}^i}{\bar{B}} = \frac{\hat{q}^i}{45}$. Die beiden Kurven sind in Abbildung 1 dargestellt.

Abbildung 1: Interpersonell differenziertes Pensionskonto



Die beiden Grafiken zeigen den Verlauf der verteilungsneutralen Ersatzrate $\hat{q}^i$ (Teil (a)) bzw. der verteilungsneutralen Kontoprozentsätze $\hat{\kappa}^i = \frac{\hat{q}^i}{\bar{B}}$ (Teil (b)) in Abhängigkeit vom relativen Lebenseinkommensniveau $\bar{E}^i$.

Um das Ergebnis zu interpretieren, ist es nützlich, ein paar Richtwerte anzuführen. So macht die Höchstbeitragsgrundlage in Österreich (monatlich € 4.860) rund 150% des Durchschnittseinkommens aus. Jemand, der in jedem Beitragsjahr Einkommen oberhalb der Höchstbeitragsgrundlage erzielt hat, wird also auf einen Wert von etwa $\bar{E}^i = 1,5$ kommen. Dem entspricht eine verteilungsneutrale Ersatzrate von 71% bzw. ein jährlicher Kontoprozentsatz in der Höhe von 1,57%. Auf der anderen Seite macht die Ausgleichszulage (monatlich € 882) rund 25% des Durchschnittseinkom-

mens aus. Ein dauerhaft niedriges Einkommensniveau ($\bar{E}^i = 0,25$) würde zu einer Ersatzrate von 100% führen, was einem Kontoprozentsatz in der Höhe von 2,22% entspricht. Ein Individuum mit $\bar{E}^i = 0,5$ bekäme wiederum eine Ersatzrate von 92,3% zugesprochen.

5.2.3 Implementierung

Die in Abbildung 1 gezeigten differenzierten Ersatzraten und Kontoprozentsätze erscheinen in ihrer Größenordnung plausibel und vertretbar. Die Werte sollten allerdings nur als grobe Anhaltspunkte betrachtet werden, und bei einer endgültigen Festlegung müssten noch weitere spezifische Details berücksichtigt werden. So beruhen etwa die Formeln (2) bis (4) auf einem System, in dem die laufenden Pensionen mit der Wachstumsrate des durchschnittlichen Einkommens angepasst werden. Die Anpassung mit der Inflationsrate verringert die Gesamtleistungen der Langlebigen stärker als diejenigen der Kurzlebigen, und die Ersatzratendifferenz kann entsprechend geringer ausfallen. Ebenso müssten die Formeln natürlich aufgrund realistischer Mortalitätsmodelle berechnet werden.

Was die technische Implementierung der differenzierten Verläufe betrifft, so wäre es vermutlich schwierig, eine Formel wie (2) direkt in das geltende Pensionsrecht einzubauen. Man könnte sie allerdings durch eine Regelung approximieren, die eine überschaubare Anzahl an Schwellenwerten festlegt, etwa indem man unterschiedliche Ersatzraten für verschiedene Bereiche von $\bar{E}^i$ festlegt. Das wäre ähnlich den „Knickpunkten“, die im amerikanischen *Social-Security*-System installiert sind.²⁰

Eine weitere Frage ist, wie man die erwarteten Pensionsleistungen vor Pensionsantritt kommunizieren sollte. Derzeit ist es ja so, dass im Pensionskonto die jährliche Teilgutschrift (Kontoprozentsatz multipliziert mit Einkommenshöhe) und die Gesamtgutschrift (Summe der aufgewerteten Teilgutschriften der vergangenen Jahre) dokumentiert werden. Die Formel (2) besagt allerdings, dass die maßgebliche Ersatzrate von den im gesamten Erwerbsverlauf erzielten durchschnittlichen Entgeltpunkten $\bar{E}^i$ abhängt und somit auch erst bei Pensionsantritt endgültig feststeht.

Es bietet sich hier aber eine gangbare Lösung an, wie man auch schon vor Pensionsantritt aussagekräftige Kontomitteilungen erstellen könnte. Dazu müsste man nur in jedem Jahr die bis zu diesem Zeitpunkt erzielten durchschnittlichen Entgeltpunkte heranziehen, um den relevanten Kontoprozentsatz und damit die aktuelle Teilgutschrift festzulegen. Ändert sich im folgenden Jahr das relative Einkommensniveau, so kommt es zu einer Neuberechnung der vergangenen Gesamtgutschrift. Die damit einhergehenden Korrekturen würden im Normalfall vermutlich gering ausfallen, zumal wenn sie in späteren Jahren des Erwerbslebens passieren. Einerseits, weil die meisten (männlichen) Einkommensprofile wenig sprunghaft

verlaufen, und andererseits, weil ein einzelner Jahreswert den Durchschnitt der bisherigen Entgeltpunkte nur schwach beeinflussen wird.

Diese Vorgangsweise hätte noch eine Reihe weiterer, indirekter Vorteile. Erstens sind die Einkommen von Berufseinsteigern üblicherweise gering. Das impliziert aber, dass deren Teilgutschriften mit einem höheren Kontoprozentsatz (etwa 2% statt 1,78%) errechnet werden. So würden etwa auch die Pensionsansprüche prekär Beschäftigter höher ausfallen, als dies heute der Fall ist, und es würde sich wohl auch der Anreiz erhöhen, ein versicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis einzugehen. Zweitens würden die Pensionsansprüche (bzw. die Gesamtgutschrift) in Zeiten geringen oder sogar fehlenden Einkommens über die normale Anpassung mit der Wachstumsrate hinaus ansteigen. Drittens macht der abnehmende Ersatzratenverlauf das neue System für die Empfänger niedriger Einkommen attraktiver, während es für Besserverdienende eine Verschlechterung im Vergleich zum derzeitigen System darstellt. Die Arbeitsangebotselastizität ist allerdings für die letztgenannte Gruppe geringer.

5.2.4 Intertemporale Anpassung

Bislang bin ich nur auf die angemessene interpersonelle Differenzierung der österreichischen Pensionsformel eingegangen. Jetzt kann man sich dem anderen demografischen Trend zuwenden und fragen, wie das System auf den Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung reagieren könnte, damit das Budget der Pensionsversicherung langfristig ausgeglichen bleibt. Die naheliegende Antwort ist, dass man die Referenzwerte des Systems (ausgehend von den Startwerten $\hat{R}_0 = \hat{R} = 65$, $\hat{B}_0 = \hat{B} = 45$ und $\hat{q}_0 = \hat{q} = 0,8$) so anpasst, dass die Stabilität gewährleistet werden kann. In Knell ([2016a], Anhang C) zeige ich, dass hierfür zwei gleichwertige Varianten zur Verfügung stehen. In der ersten Variante belässt man das Referenzantrittsalter und die Referenzbeitragsjahre auf den heutigen Werten ($\hat{R}$ und $\hat{B}$) und passt die Referenzersatzrate $\hat{q}_t$ für Kohorte t in Abhängigkeit ihrer durchschnittlichen Lebenserwartung $\bar{D}_t$ wie folgt an:

$$\hat{q}_t = \hat{q} \frac{\bar{D}_0 - \hat{R}}{\bar{D}_t - \hat{R}} \quad (3).$$

Oder man ändert das Referenzantrittsalter und die Referenzbeitragsjahre und lässt dafür die Ersatzrate konstant. Man erhält:

$$\hat{R}_t = \hat{A} + (\hat{R} - \hat{A}) \frac{\bar{D}_t - \hat{A}}{\bar{D}_0 - \hat{A}} \quad (4),$$

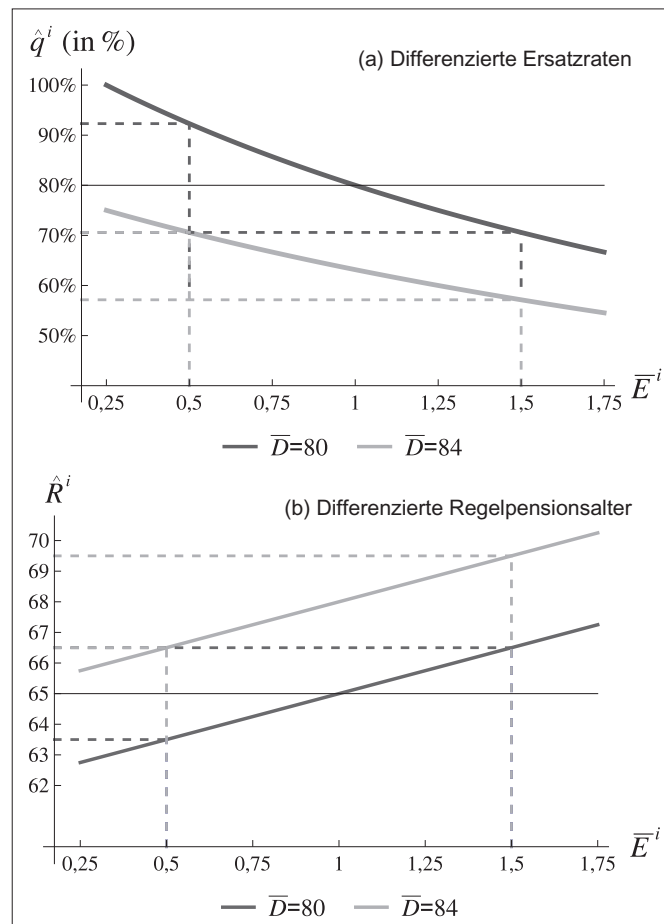
wobei $\hat{A} = \hat{R} - \hat{B}$ für das implizierte Referenzeintrittsalter steht. In ihrer Funktionsweise sind die Varianten (3) und (4) völlig identisch. Es mag allerdings verhaltensökonomische und kommunikationstechnische Gründe

geben, die für die eine oder andere Methode sprechen. So dürfte es vermutlich leichter vermittelbar sein, wenn das Referenzantrittsalter mit steigender Lebenserwartung angehoben wird, als dass eine Kürzung der Referenzersatzrate bekanntgegeben werden müsste. Ein Anstieg der Lebenserwartung um 4 Jahre von $\bar{D}_0 = 80$ auf $\bar{D}_t = 84$ würde etwa eine Reduktion der Referenzersatzrate auf 63,2% induzieren (gemäß (3)) oder einen Anstieg des Referenzantrittsalters auf 68 und der Referenzbeitragsjahre auf 48 (gemäß (4)). Ob diese Änderung in den Referenzparametern automatisch erfolgt oder in unregelmäßigen Schritten, ist eine getrennte Frage, der hier nicht weiter nachgegangen werden soll (siehe dazu etwa Knell [2016b]).

Die individuell differenzierten Ersatzraten $\hat{q}_t^i$ können immer noch nach Formel (2) berechnet werden, wobei die Referenzparameter $\hat{q}_t$ und $\hat{R}_t$ entweder nach (3) oder nach (4) festgelegt werden. Der genaue Verlauf der einkommensdifferenzierten Ersatzraten über die Zeit hängt dann sowohl vom Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung ab als auch davon, wie sich dieser Anstieg auf die unterschiedlichen Einkommensklassen verteilt. In Abbildung 2 illustriere ich die Auswirkungen eines allgemeinen Anstieges der Lebenserwartung um 4 Jahre. Dies sollte nach derzeitigen Prognosen (European Commission [2015]) im Jahre 2045 der Fall sein.²¹ In Teil (a) der Abbildung zeige ich, dass sich der Referenzwert der Ersatzrate (für $\bar{E}^i = 1$) bei unveränderten Antrittsverhalten (also für jemanden, der im Alter von $R^i = \hat{R} = 65$ in Pension geht) auf 63,2% verringert. Aufgrund der interpersonellen Unterschiede in der Lebenserwartung bleibt aber die Bandbreite der individuellen Ersatzraten bewahrt. Empfänger niedriger Einkommen ($\bar{E}^i = 0,5$) können mit einer Ersatzrate von 70,1% rechnen. Das ist zwar geringer als der Wert bei der Ausgangslebenserwartung von $\bar{D}_0 = 80$, aber doch ein Niveau, das ausreichen sollte, den Lebensstandard zu sichern. Im vorliegenden Beispiel entspricht dieses genau der Ersatzrate, die der Besserverdienende im Ausgangszeitpunkt erhalten hat. Das zeigt die Wichtigkeit der interpersonellen Differenzierung. Am Ende des beträchtlichen Anstiegs der Lebenserwartung um 4 Jahre befindet sich die Ersatzrate des Schlechtverdienenden dort, wo der Gutverdienende begonnen hat. Würde man einheitliche Ersatzraten vorschreiben, so würde das eine massive Umgewichtung der Anpassungsleistungen bedeuten.

In Teil (b) von Abbildung 2 blicke ich auf diese Entwicklungen aus einem anderen Blickwinkel und stelle die individuellen Referenzpensionsantrittsalter dar, zu denen ein Individuum mit einem bestimmten Einkommensniveau $\bar{E}^i$ eine volle Ersatzrate von 80% zugesprochen bekäme. Für das Durchschnittsindividuum ist das im Ausgangszeitpunkt klarerweise ein Alter von 65 Jahren. Steigt die Lebenserwartung auf 84 Jahre, so müsste diese Person das Arbeitsleben um 3 Jahre verlängern und erst mit 68 Jah-

Abbildung 2: Interpersonell und intertemporal differenziertes Pensionskonto



Die beiden Bilder zeigen den Verlauf der verteilungsneutralen Ersatzrate $\hat{q}^i$ (Teil (a)) bzw. des verteilungsneutralen Regelpensionsalters (Teil (b)) in Abhängigkeit vom relativen Lebenseinkommensniveau $\bar{E}^i$ vor und nach dem Anstieg der Lebenserwartung um vier Jahre (von $\bar{D} = 80$ auf $\bar{D} = 84$). Die Linien für das Regelpensionsalter geben jeweils an, bei welchem Eintrittsalter $\hat{R}^i$ eine Pension mit $\bar{E}^i$ Entgeltpunkten eine Ersatzrate von $\hat{q} = 0,8$ zugesprochen bekäme.

ren in den Ruhestand treten, um weiterhin mit einer Ersatzrate von 80% rechnen zu können. Auch für die anderen Individuen verlängert sich die ersatzratenbewahrende Lebensarbeitszeit um 3 Jahre. Für den Gutverdienenden von 66,5 auf 69,5 und für den Schlechtverdienenden von 63,5 auf 66,5. Abermals zeigt sich, dass der Schlechtverdienende dort endet, wo der Gutverdienende begonnen hat. Die Anpassungserfordernis dürfte daher in einem differenzierten System leichter bewältigbar sein als in

einem einheitlichen System. Es scheint den gut verdienenden Gruppen eine Verlängerung des Arbeitslebens bis ins Alter von 70 (oder eine Reduktion der Ersatzrate auf 57%) zuzumuten zu sein, ebenso wie für die Bezieher niedriger Einkommen ein Pensionsantritt mit 66,5 Jahren (oder eine Ersatzrate von 70%) vorstellbar ist.

5.3 Differenzierte Schlusskassenbeiträge

Im letzten Abschnitt habe ich detailliert dargestellt, wie man ein verteilungsneutrales Pensionssystem durch den Einsatz differenzierter Ersatzraten umsetzen könnte. Die Darstellung hat sich dabei eng an das österreichische leistungsorientierte Pensionskontensystem angelehnt. Man könnte allerdings vollkommen identische Resultate für ein beitragsorientiertes (schwedisches) Pensionskontensystem erzielen.

Zwei Möglichkeiten böten sich an. In einer ersten Variante würde man das derzeitige Beitragssystem bis zum Pensionsantritt unverändert beibehalten. Das am Ende auf dem Konto verbuchte fiktive Kapital könnte dann aber durch einen nach Lebenseinkommen gestaffelten Schlusskassenbeitrag ergänzt werden, um damit wieder einen Ausgleich für die Mortalitätsdifferenzen zu erzielen. Beim Beispiel B in Tabelle 2 würde das etwa einen Zuschuss von 30.000 für Typ L und eine Reduktion von 90.000 für Typ H bedeuten. Letzteres dürfte politisch schwer umsetzbar zu sein. Daher wäre es in diesem Fall wohl besser, nur einen Teil der Beiträge tatsächlich im Pensionskonto auszuweisen und den verbleibenden Teil zur Auszahlung der differenzierten Schlusskassenbeiträge zurückzubehalten, sodass am Ende kein Individuum (sichtbare) Abzüge zu gewärtigen hat. Eine andere Variante wäre, dass schon im Zuge des Erwerbslebens die eigenen Beiträge durch Zuschüsse aufgebessert werden. Das wäre ähnlich der in Abschnitt 5.2 beschriebenen Methode zeitabhängiger Kontoprozentsätze. Solch eine Vorgangsweise wird etwa von Geanakoplos & Zeldes (2009) vorgeschlagen, in welchem sie sich für eine Umwandlung des amerikanischen *Social-Security*-Systems in ein beitragsorientiertes Pensionskonto aussprechen, allerdings unter Beibehaltung der derzeit gültigen progressiven Formeln. Sie beschreiben darin detailliert, wie man solch eine Umgestaltung durch den Einsatz von Beitragszuschüssen („*government matches*“) implementieren könnte.

5.4 Differenzierte Pensionsbeiträge

In den Abschnitten 5.2 und 5.3 bin ich von Modellen ausgegangen, in denen die gewünschte Äquivalenz von Gesamtbeiträgen und Gesamtpensionsleistungen durch eine einkommensabhängige Staffelung auf der Leistungsseite passiert. Man kann aber natürlich auch über eine Anpassung auf der Beitragsseite nachdenken. So könnte man von den einkom-

mensstarken Langlebigen höhere Beiträge verlangen als von den einkommensschwachen Kurzlebigen. Bei Beispiel B in Tabelle 2 würde das etwa bedeuten, dass der einheitliche Beitragssatz von 25% aufgehoben wird. Der kostendeckende differenzierte Beitragssatz wird für Typ H höher ausfallen (28,33%) und für Typ L niedriger (21,67%). In diesem Fall beginnt die differenzierte Behandlung schon mit Eintritt in das Arbeitsleben. Das kann einerseits sinnvoll sein, da den einkommensschwachen Individuen dadurch in jüngeren Jahren höhere Ressourcen zur Verfügung stehen, die sie produktiv verwenden können. Andererseits ist es aber aus Sicht des Systems von Vorteil, wenn die gewünschte Umverteilung möglichst spät im Lebensverlauf passiert, weil sich dann schon ein größerer Teil der Unsicherheit gelüftet hat und man stärker in Richtung einer *Ex-post*-Perspektive gehen kann. Das trifft für die Methoden zu, die den Hebel bei der Berechnung der Pensionsleistungen ansetzen (also bei den differenzierten Ersatzraten und Schlusskassenbeiträgen), da man bei diesen bis zuletzt (d. h. bis zum Pensionsantritt) eingreifen kann. Bei differenzierten Beiträgen wird sich das schwieriger gestalten, weil man allenfalls einmal einbehaltene Beiträge wieder rückerstatten bzw. Nachzahlungen einfordern muss.

Ich erwähne diese Variante deshalb, weil sie in gewisser Weise dem (einzigen) progressiven Element entspricht, das derzeit im schwedischen beitragsorientierten Kontensystem enthalten ist. In Schweden fallen auch für Einkommensteile oberhalb der Höchstbeitragsgrundlage Arbeitgeberbeiträge an, die allerdings die Pensionsansprüche nicht erhöhen und die daher als reine Steuer zu betrachten sind.²² Diese machen in Summe rund 0,5% des BIP bzw. rund 6% der gesamten Beiträge zum staatlichen Pensionssystem aus. In politökonomischer Hinsicht mag das eine vertretbare Alternative zu einem Modell differenzierter Ersatzraten oder Schlusskassenbeiträge sein. Aus theoretischer Sicht ist es allerdings kein vollwertiger Ersatz, weil die Verteilungswirkung unklar und eher grobkörnig ist. Erstens hängt der Effekt auf das Nettoeinkommen der Besserverdienenden vom Grad der Überwälzung der Arbeitgeberbeiträge ab. Weiters sind von diesen zusätzlichen Steuern nur Personen betroffen, deren Einkommen oberhalb der Höchstbeitragsgrundlage liegt (in Schweden rund 20% der Männer und 8% der Frauen), wodurch eine gute Anzahl an Langlebigen unbehelligt bleibt. Außerdem stellt die Maßnahme nur auf Jahreseinkommensströme und nicht auf das Lebenseinkommen ab. Zuletzt wird nur eine Zusatzleistung von Seiten der Langlebigen verlangt, ohne dass es aber zu einer Kompensation der Kurzlebigen käme.

6. Zusammenfassung

Eine steigende Lebenserwartung und differenzielle Mortalität sind zwei demografische Phänomene, auf die ein stabiles und gerechtes Pensionsystem gleichermaßen reagieren muss. In diesem Beitrag habe ich gezeigt, dass dies durch ein Pensionskonto mit differenzierten Ersatzraten bewerkstelligt werden könnte. Solch eine Differenzierung würde sich eng an das derzeitige Pensionssystem anlehnen, und es bräuhete keine gänzliche Neugestaltung. Das differenzierte System könnte auch relativ unkompliziert angepasst werden, wenn sich die empirischen Zusammenhänge (etwa zwischen Einkommen und Lebenserwartung), die ökonomischen Verhältnisse oder die gesellschaftlichen Wertvorstellungen ändern. So lässt sich heute etwa kaum abschätzen, welche Richtung der technologische und insbesondere der medizinische Fortschritt in den nächsten Jahrzehnten nehmen wird und welche Auswirkungen das auf die Entwicklung der Lebenserwartung (und besonders der gesunden Lebenserwartung) haben wird. Man kann nicht ausschließen, dass eine Erhöhung des Beitragssatzes einmal als die vernünftigste Maßnahme angesehen wird. In einem leistungsorientierten Pensionskonto (mit oder ohne differenzierte Ersatzraten) ließe sich das einfacher bewältigen als in einem beitragsorientierten System.

Zugleich möchte ich betonen, dass das zur Diskussion gestellte Modell nur als Grobentwurf verstanden werden soll. Für die Reinzeichnung müssten eine Reihe zusätzlicher Elemente diskutiert und ausgearbeitet werden, wie etwa: das zugrunde gelegte Einkommenskonzept (Vollzeitäquivalenz oder Stundenlohn), die etwaige Berücksichtigung von Vermögens- und Partnereinkommen und die mögliche Einbeziehung zusätzlicher individueller Informationen zur Erhöhung der Treffsicherheit. Überdies würden jene differenzierten Ersatzraten nur den Kern eines neuen Pensionskontensystems ausmachen und als solche nur den derzeitigen Kern – die einheitlich Pensionsformel 45-65-80 – ersetzen. Das Gesamtsystem muss natürlich durch eine Reihe zusätzlicher Regelungen bezüglich Hinterbliebenenversorgung, Invaliditätsregelungen, Mindestsicherung, Ersatzzeiten etc. ergänzt werden. Auch in diesen Bereichen wäre es lohnenswert, die möglichen Arrangements unter dem Blickwinkel der Fairness systematisch zu erkunden.

Anmerkungen

- ¹ Ich danke Pirmin Fessler, Helmut Stix, Martin Summer und zwei Gutachtern für hilfreiche Kommentare und Diskussionen. Die in diesem Beitrag vertretenen Ansichten spiegeln meine persönliche Meinung wider.
- ² Neben der Entwicklung der Mortalität wird das Pensionssystem auch vom Verlauf der Fertilität und der Migration maßgeblich beeinflusst. Die vorliegende Arbeit beschäftigt

sich allerdings primär mit dem erstgenannten Phänomen, nicht zuletzt da dieses die aktuelle Debatte dominiert.

- ³ Aus Gründen der Klarheit fokussiere ich auf diese beiden Beurteilungskriterien. Das ist natürlich nur eine Teilmenge der Ziele, nach deren Erreichung man ein Pensionssystem einschätzen kann. Zusätzliche Ziele sind etwa die Adäquanz der Pensionsleistungen, die Vermeidung von Altersarmut und die Ermöglichung von Risikoteilung. Für eine ausführlichere Diskussion siehe etwa Barr & Diamond (2009).
- ⁴ An dieser Stelle muss betont werden, dass ich mich in dieser Arbeit auf sozioökonomisch determinierte Unterschiede in der Lebenserwartung konzentriere und geschlechtsspezifische Unterschiede weitgehend außer Acht lasse. Die systematisch längere Lebenserwartung von Frauen führt dazu, dass sie höhere Gesamtleistungen beziehen als Männer, was aber üblicherweise als eine gesellschaftlich akzeptierte bzw. erwünschte Umverteilung betrachtet wird. Eine ausführliche Diskussion dieser wichtigen Frage würde den Umfang der Arbeit sprengen.
- ⁵ In indirekter Weise spiegelt sich dieser Aspekt auch in den fast identischen abgeschlossenen Bezugsdauern von Invaliditäts- und Alterspensionen wider.
- ⁶ Es gibt eine interessante Literatur zu „*empirical justice*“, die versucht, durch Fragebögen und Experimente die Gerechtigkeitsvorstellungen der Befragten zu erforschen. Einen Literaturüberblick bieten Konow (2003) und Gaertner & Schokkaert (2012). Die Beispiele der Tabellen 1 und 2 könnten durchaus als Grundlage solch einer Befragung dienen.
- ⁷ Alternativ kann man sich auch vorstellen, dass L und H für eine große Gruppe an Individuen mit unterschiedlichen Lebensspannen stehen und wir uns hier mit den Durchschnittswerten dieser Gruppe befassen, die wiederum beobachtbar und bekannt sind. Die Fairness bezieht sich dann auf das jeweilige gruppenspezifische Durchschnittsindividuum.
- ⁸ Parfit (1984), Ponthière (2003).
- ⁹ Ich folge dabei – in Übereinstimmung mit der Basisliteratur – einem individualistischen Ansatz und lasse „dynastische Aspekte“ bzw. Fragen der Hinterbliebenenpension außer Acht.
- ¹⁰ Leroux, Ponthière (2013).
- ¹¹ Christensen et al. (2006).
- ¹² „*The intuition for compensation may also be strong even when longevity differentials are partly endogenous. For instance, shorter lives due to a strong taste for sin goods, or a large disutility from physical activity may be also regarded as caused by factors that are exogenous to the agent, and, as such, which would support some compensation.*“ (Leroux, Ponthière [2013] 888).
- ¹³ Breyer, Hupfeld (2009).
- ¹⁴ Es sei hier nochmals betont, dass geschlechtsspezifische Einkommens- und Mortalitätsunterschiede in dieser Arbeit weitgehend ausgeblendet bleiben.
- ¹⁵ „*From an ethical perspective, both ex ante and ex post egalitarianism are attractive, but for different reasons. Ex ante egalitarianism aims at providing equal welfare chances to all individuals and respects their attitudes toward risk. However, ex post egalitarianism is also quite intuitive. It can be argued that from the perspective of individual well-being, what really matters to people is what they achieve in their lives, and not what they expected to achieve. The inequalities between the lucky who enjoy a long life and the unlucky who die prematurely are recorded only by the ex post approach.*“ (Fleurbaey et al. [2016] 178).
- ¹⁶ Im Prinzip wäre es natürlich auch wünschenswert, Indikatoren zu finden, die eine Unterscheidung der Gesundheits- und Sterblichkeitsbedingungen in Charakteristika (verantwortbare Präferenzen und Entscheidungen) und Umstände (genetische Faktoren, Le-

bens- und Arbeitsumstände, purer Zufall etc.) zuließen. Dies würde aber vermutlich einen erheblichen administrativen Aufwand bedeuten.

¹⁷ Cutler et al. (2006), Christensen et al. (2006).

¹⁸ Pestieau, Racionero (2013).

¹⁹ In den Beispielen von Tabelle 2 hatte man etwa $\bar{E}^{LT,H} = 1,5$ und $\bar{E}^{LT,L} = 0,5$.

²⁰ Geanakoplos, Zeldes (2009).

²¹ Diese Darstellung dient allerdings primär illustrativen Zwecken und soll nicht als realitätsnahe Vorhersage missverstanden werden. Die aktuellen Prognosen gehen etwa davon aus, dass die in diesem Zusammenhang aussagekräftigere Restlebenserwartung im Alter von 65 Jahren erst bis zum Jahr 2055 um 4 Jahre ansteigen wird.

²² Swedish Pension Agency (2015).

Literatur

- Barr, N.; Diamond, P., Pension Reform: A Short Guide (Oxford, New York 2009).
- Breyer, F.; Hupfeld, S., Fairness of Public Pensions and Old-Age Poverty, in: FinanzArchiv: Public Finance Analysis 65/3 (2009) 358-380.
- Chetty, R.; et al., The Association between Income and Life Expectancy in the United States, 2001-2014, in: Journal of the American Medical Association (2016).
- Christensen, K.; et al., The Quest for Genetic Determinants of Human Longevity: Challenges and Insights, in: Nature Reviews Genetics 7/6 (2006) 436-448.
- Cutler, D.; et al., The Determinants of Mortality, in: Journal of Economic Perspectives 20/3 (2006) 97-120.
- Dworkin, R., What is Equality? Part 2: Equality of Resources, in: Philosophy and Public Affairs 10/4 (1981) 283-345.
- European Commission, The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060), in: European Economy 3 (2015).
- Fleurbaey, M., Fairness, Responsibility, and Welfare (Oxford 2008).
- Fleurbaey, M.; et al., Fair retirement under risky lifetime, in: International Economic Review 57/1 (2016) 177-210.
- Gaertner, W.; Schokkaert, E., Empirical Social Choice: Questionnaire-Experimental Studies on Distributive Justice (Cambridge 2012).
- Geanakoplos, J.; Zeldes, S., Reforming Social Security with Progressive Personal Accounts, in: National Bureau of Economic Research (Hrsg.), Social Security Policy in a Changing Environment (Washington, D. C., 2009) 73-121.
- Klotz, J.; Doblhammer, G., Trends in Educational Mortality Differentials in Austria Between 1981/82 and 2001/2002: A Study Based on a Linkage of Census Data and Death Certificates, in: Demographic Research 19/51 (2008) 1759-1780.
- Knell, M., The Austrian System of Individual Pension Accounts – An Unfinished Symphony, in: Monetary Policy & the Economy 4 (2013) 47-62.
- Knell, M., Überlegungen zur fairen und nachhaltigen Ausgestaltung eines Pensionskontensystems (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 159, Wien 2016a).
- Knell, M., Politique Automatique. Zur Rolle von automatischen Regeln in der Wirtschaftspolitik, in: Merkur. Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken 70/7 (2016b) 87-94.
- Konow, J., Which is the Fairest One of All? Positive Analysis of Justice Theories, in: Journal of Economic Literature 41 (2003) 1188-1239.

- Leroux, M.-L.; Ponthière, G., Utilitarianism and Unequal Longevities: A Remedy?, in: *Economic Modelling* 30/C (2013) 888-899.
- Parfit, D., *Reasons and Persons* (Oxford 1984).
- Pestieau, P.; Racionero, M., *Harsh Occupations, Life Expectancy and Social Security* (= CEPR Discussion Papers 678, Centre for Economic Policy Research, London 2013).
- Ponthière, G., *Utilitarian Population Ethics: A Survey* (= Technical report, Centre de Recherche en Economie Publique et de la Population (CREPP), HEC-Management School, University of Liège, Lüttich 2003).
- Rawls, J., *A Theory of Justice* (Oxford 1971).
- Roemer, J. E., On Several Approaches to Equality of Opportunity, in: *Economics and Philosophy* 28/2 (2012) 165-200.
- Swedish Pension Agency, *Orange Report. Annual Report of the Swedish Pension System 2014*, Technical report (Stockholm 2015).
- von Gaudecker, H.-M.; Scholz, R. D., Differential Mortality by Lifetime Earnings in Germany, in: *Demographic Research* 17/4 (2007) 83-108.

Zusammenfassung

Es gibt zwei demografische Phänomene, die für Pensionssysteme eine Herausforderung darstellen: den Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung und sozioökonomische Unterschiede in den Lebenserwartungen. Ein ausgewogenes System muss auf beide Phänomene so reagieren, dass es einerseits finanzierbar bleibt und andererseits in einer als fair empfundenen Weise ausgestaltet ist. In diesem Artikel präsentiere ich einen Vorschlag, wie das österreichische leistungsorientierte Pensionskontensystem adaptiert werden könnte, um diesen beiden Anforderungen gerecht zu werden. Der Vorschlag beruht auf Ersatzraten, die einerseits nach den individuellen Lebenseinkommen differenziert werden und andererseits auch über die Zeit variieren. Ich diskutiere normative Prinzipien, aufgrund derer solch eine Differenzierung als fair erachtet werden kann. Weiters skizziere ich die mögliche praktische Implementierung des Vorschlags und vergleiche ihn mit alternativen Varianten wie differenzierten Schlusskassenbeiträgen oder differenzierten Beitragsätzen.

Abstract

There exist two demographic phenomena that pose a challenge for pension systems: the increase in average life expectancy and socio-economic differences in life expectancy. A balanced system has to react to both phenomena such that on the one hand it remains financially stable while on the other hand being constructed in a way that is regarded as fair. In this article I present a proposal how the Austrian, defined-benefit pension account system could be adapted in order to meet these two requirements. The proposal is based on replacement rates that differ both with respect to individual lifetime incomes and over time. I discuss normative principles according to which such a differentiation can be regarded as fair. Furthermore, I sketch the possible practical implementation of the proposal and I compare it to alternative methods like differentiated contributions rates and differentiated closing cash contributions.

OGB VERLAG

www.oegbverlag.



Das Scheitern des neoklassischen Paradigmas. Wirtschaftspolitik in der EU

Markus Marterbauer (Hrsg.), Leiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der AK Wien

Michael Mesch (Hrsg.), Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der AK Wien und geschäftsführender Redakteur der Quartalszeitschrift „Wirtschaft und Gesellschaft“

Miriam Rehm (Hrsg.), Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der AK Wien

Christine Reiterlechner (Hrsg.), Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der AK Wien

Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK Wien Band 19

ÖGB-Verlag 2015 / 184 Seiten / EUR 24,90 / ISBN 978-3-99046-185-3

ebook
inside

Europas Wirtschaft befindet sich im achten Jahr der tiefen wirtschaftlichen und sozialen Krise. An deren Beginn stand das fehlgeleitete Vertrauen in die Selbstregulierungsfähigkeit und Stabilität der Finanzmärkte. Die Krise wurde verschärft durch die negativen Wirkungen von Sparpolitik und Lohnsenkungen auf gesamtwirtschaftliche Nachfrage, Verteilung und Beschäftigung. Damit ist die europäische Wirtschaftspolitik gescheitert. Mit diesem Scheitern wird auch die zugrundeliegende ökonomische Theorie infrage gestellt. Die Neoklassik postuliert all jene Verheißungen, die nun falsifiziert wurden: stabile Finanzmärkte, expansive Effekte von Staatsausgabenkürzungen, Vollbeschäftigung durch Deregulierung der Arbeitsmärkte. Was sind die Ursachen des Scheiterns der neoklassischen Theorie? Wie können ökonomische Theorie und Wirtschaftspolitik besser fundiert werden, also den empirischen Zusammenhängen und den gesellschaftlichen Herausforderungen angemessener gestaltet werden? Geht es bei der Auseinandersetzung zwischen unterschiedlichen wirtschaftspolitischen und theoretischen Positionen nur um wissenschaftliche Kriterien oder auch um Fragen der ökonomischen und politischen Macht? Diesen und verwandten Fragen gehen die Beiträge des neunzehnten Bandes der Reihe „Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK Wien“ nach.

BESTELLUNG IM THEMESHOP DES ÖGB-VERLAGS

www.arbeit-recht-soziales.at / kontakt@arbeit-recht-soziales.at

T +43 1 405 49 98-132 / F +43 1 405 49 98-136

oder direkt in der Fachbuchhandlung des ÖGB-Verlags

1010 Wien, Rathausstraße 21



BÜCHER

Wie kam der Keynesianismus nach Österreich?

Rezension von: Michael Mesch (Hrsg.),
Wie kam der Keynesianismus nach
Österreich? Die Ökonomik der Arbeiter-
bewegung in der Nachkriegszeit, Bd. 2,
ÖGB-Verlag, Wien 2016, 107 Seiten,
broschiert, € 19,90;
ISBN 978-3-990-46227-0.

Die Arbeiterkammer Wien hat sich, in Zusammenarbeit mit dem Renner Institut, über die Initiative von Günther Chaloupek, welcher zu den international renommierten Dogmenhistorikern zählt, außerordentliche Verdienste dadurch erworben, dass sie die Ökonomik der Arbeiterbewegung in der Zwischenkriegszeit aufgearbeitet hat. Das geschah in mehreren Bänden, welche das Resultat von einschlägigen Konferenzen repräsentierten, wo kompetente Referenten die Problematik darlegten.

Während dieses Projekt zumindest teilweise auf ältere Literatur zurückgreifen konnte, betritt die neue Initiative der Arbeiterkammer, nämlich „Die Ökonomik der Arbeiterbewegung in der Nachkriegszeit“, weitgehend Neuland. Der erste Band dieser Reihe wurde abermals von Chaloupek ediert und befasste sich mit „Eduard März als Wirtschaftshistoriker und Wirtschaftspolitiker“. Der zweite Band, betreut von Michael Mesch, stellt die Frage: „Wie kam der Keynesianismus nach Österreich?“ Die Arbeit beschäftigt sich mit ebenso weit gespannten wie interessanten Themen.

Chaloupek präsentiert die Emigration von Ökonomen aus Österreich in die USA und nach Großbritannien sowie den Einfluss der Rückwanderer auf die Wirtschaftspolitik und das Wirtschaftsdenken in Österreich. Fast 70% der Emigranten wählten die USA als Ziel, ein Drittel Großbritannien, und nur wenige andere Länder. Die Auswahl der Destination hing nicht zuletzt mit der internationalen Verflechtung der Wissenschaftler zusammen. Ein Teil davon hatte bereits vor der deutschen Okkupation 1938 Angebote des Auslandes angenommen. Das galt für Friedrich A. Hayek, der 1931 an die London School of Economics berufen wurde, sowie für Josef Schumpeter, welcher 1932 von Bonn nach Harvard wechselte. Gottfried Haberler verfasste im Auftrag des Völkerbundes die Studie „Prosperity and Depression“ und wurde 1936 nach Harvard berufen. Fritz Machlup begann seine amerikanische Karriere 1935 an der Universität von Buffalo, von wo er über die John Hopkins-Universität nach Princeton wechselte. Oskar Morgenstern befand sich zur Zeit der Okkupation in den USA, wo er verblieb und 1938 bereits eine Professur in Princeton antreten konnte. Ludwig v. Mises übernahm nach seiner Pensionierung in der Wiener Handelskammer 1934 eine Professur in Genf, von wo er 1940 in die USA floh, wo er freilich wissenschaftlich nicht Fuß fassen konnte.

Die amerikanische Emigration

In theoretischer Hinsicht kann man diese Ökonomen der Österreichischen

Schule zurechnen, die sich in einem von Mises organisierten Privatseminar zusammenfanden. Das von diesem und Hayek 1927 gegründete „Institut für Konjunkturforschung“ vermochte die internationalen Kontakte erfolgreich auszubauen und vermittelte ihnen in seiner Publikationsreihe die Möglichkeit, mit wissenschaftlichen Arbeiten hervorzutreten. Die Initiative dieser Ökonomen war zumindest teilweise darauf zurückzuführen, dass sie die Wiener Universität sowie die Hochschule für Welthandel trotz ihrer Qualifikation weitgehend ignorierte. Insbesondere Letztere favorisierte skurrile Theorien wie die Ganzheitslehre von Othmar Spann. Auch die jüngeren Teilnehmer des Mises-Seminars emigrierten nach der deutschen Okkupation in die USA.

Anderen Gegebenheiten sahen sich marxistische oder sozialistische Ökonomen gegenüber. Ihnen blieb eine Universitätskarriere noch entschiedener verschlossen als ihren Kollegen der Österreichischen Schule. Betätigungsfelder fanden sie nur in den Volkshochschulen sowie in den Arbeitskammern und den Gewerkschaften sowie in der Journalistik. Aber auch diese Arbeitsmöglichkeiten wurden durch den Ständestaat massiv eingeschränkt. Ihnen fehlte somit die internationale akademische Vernetzung. Dennoch gelang es Otto Leichter und Julius Braunthal, in Arbeitnehmerorganisationen der USA Fuß zu fassen. Eduard März hatte schon vor 1938 in Wien bei IBM gearbeitet und konnte seine Tätigkeit in den USA fortsetzen sowie seine Ausbildung abschließen (siehe den 1. Band dieser Schriftenreihe). Ebenso vermochte seine spätere Ehegattin Maria Szécsi ihre Studien dort zu absolvieren.

Adolf Sturmthal nahm ursprünglich gleichfalls eine marxistische Position ein und arbeitete zunächst in Büros der „Sozialistischen Internationale“ in Zürich und Brüssel. Nach seiner Flucht in die USA vermochte er dort eine Professur an der Columbia Universität anzutreten. In seiner Arbeit „The Tragedy of European Labour 1918-1939“ trat er für eine liberale Wirtschafts- und Sozialpolitik ein. Ebenso konnte sich Adolf Kozlik, ehemaliger Mitarbeiter des „Instituts für Konjunkturforschung“, im akademischen Bereich durchsetzen, indem er zunächst am Iowa State College lehrte. Ähnliches gilt auch für Albert Lauterbach.

Besondere Aufmerksamkeit verdient Karl Polanyi, welcher nach dem Ersten Weltkrieg aus Budapest floh und Mitherausgeber des „Österreichischen Volkswirt“ wurde. Seine Publikations-tätigkeit beschränkte sich jedoch nicht nur auf diesen Rahmen, sondern ging weit darüber hinaus. Er emigrierte bereits 1933 über England in die USA, wo er am Bennington College lehrte. Dort verfasste er sein Hauptwerk „The Great Transformation“.

Die letzte Gruppe der in die USA emigrierten Ökonomen rechnet Chaloupek dem liberalen Lager zu. Diese umfasste bedeutende Persönlichkeiten wie Karl Pribram, Gustav Stolper, Walter Federn, Alexander Gerschenkron, Gerhard Tintner sowie Peter F. Drucker.

Die britische Emigration

Von den nach Großbritannien emigrierten Ökonomen zählte nur eine Minderheit zur Österreichischen Schule. Da ist an erster Stelle natürlich Hayek zu nennen, welcher bereits 1931 an die London School of Economics beru-

fen worden war. Weiters lassen sich Paul Rosenstein Rodan, Paul Streeten (alias Hornig) sowie Franz Xaver Weiß hinzurechnen. Friedrich Hertz nimmt eine spezifische Position ein, als er sehr stark empirisch orientiert war. Er zählte zu den ganz wenigen Ökonomen, welche die Lebensunfähigkeitstheorie Österreichs in Frage stellte. In seiner Arbeit „The Economic Problem of the Danubian States“ erstellte er eine Volkseinkommensrechnung für die Monarchie und die Nachfolgestaaten.

Zu den linksorientierten Ökonomen zählten Hans Mars, Walter Schiff, Ernst Steiner sowie Karl Forchheimer, welcher nach seiner Rückkehr nach Wien in der Schriftenreihe der Arbeiterkammer die erste Einführung in die keynesianische Theorie verfasste: „Keynes' neue Wirtschaftslehre“.

Noch interessanter für die österreichische Nachkriegsentwicklung erwiesen sich die jungen Ökonomen dieser Gruppe, welche in der Regel ihre Ausbildung in Großbritannien vollendeten. Dazu zählten in erster Linie Kurt Rothschild sowie Josef Steindl. Beide trugen wesentlich dazu bei, dass die österreichische Ökonomie nach 1945 wieder internationalen Ruf erlangte. Einen anderen Weg schlugen Stefan Wirlandner und Philipp Rieger ein. Sie formten in hohem Maße die österreichische Wirtschaftspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg. Ihre grundsätzlich marktwirtschaftliche Position fand ihren Niederschlag in der Politik von Arbeiterkammer und Gewerkschaft sowie generell jener der Sozialpartnerschaft. Damit verband sich auch keynesianisches Denken in der praktischen Politik.

Diesem Kreis ist auch Theodor Prager zuzurechnen, welcher lange Zeit

den revisionistischen Flügel der KPÖ repräsentierte und letztlich diese 1969 verließ. Er fand sein Betätigungsfeld in der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer. Karl Ausch machte sich als Wirtschaftsredakteur der „Arbeiterzeitung“ um fundiertes wirtschaftswissenschaftliches Denken verdient. Er verfasste mehrere wirtschaftshistorische Bücher und war als Vorstandsmitglied der „Girozentrale“ tätig.

Zu den Ökonomen, welche in andere Länder emigrierten zählte Josef Dobretsberger. Dessen Exilländer waren die Türkei und Ägypten. Nach seiner Rückkehr wurde er Rektor der Universität Graz, widmete sich später der Politik und vertrat die „Volksopposition“ im Nationalrat. Peter Milford-Hilferding hielt sich in Neuseeland auf und arbeitete nach seiner Rückkehr u. a. im WIFO und in der Arbeiterkammer.

Auswirkungen auf Nachkriegsösterreich

So unterschiedlich sich die geschilderten Gruppen der Emigranten erwiesen, so sehr differierten auch die Effekte für das Land. Natürlich bedeuteten die Ökonomen, welche aus der Österreichischen Schule erwachsen und in die USA emigrierten, einen enormen Verlust für das internationale Renommee der österreichischen Nationalökonomie. Chaloupek sieht die Gründe dafür, dass die betreffenden Personen nach dem Krieg nicht zurückkehrten, einerseits in den krass unterschiedlichen Lebensverhältnissen und der geopolitischen Position des Landes, andererseits in der geringen Ambition der Universitäten, diese Professoren zu berufen. Trotz relativ häufiger Kontakte zu ihnen, sei es durch das WIFO,

sei es durch Banken, übten sie praktisch keinen Einfluss auf die österreichische Wirtschaftspolitik aus.

Ganz anders die britische Emigration. Rothschild und Steindl waren zunächst im WIFO tätig und regten von dort aus die theoretische Diskussion im nationalen, aber auch im internationalen Rahmen auf Basis des Keynesianismus an; Rothschild ab 1966 auch durch seine Berufung an die Linzer Hochschule. Die eher politisch engagierten, linken Ökonomen versuchten erfolgreich im Rahmen der Arbeiterkammer, nach Beendigung der Nachkriegsplanung ein keynesianisches, daher marktwirtschaftliches Konzept durchzusetzen. Wirlandner beeinflusste das wirtschaftspolitische Credo des ÖGB, und Rieger machte sich vor allem durch Weiterentwicklung der Sozialpartnerschaft verdient.

Konjunkturforschung und Sezession

Allerdings gingen nicht nur von der Arbeiterkammer wichtige Impulse für die Verbreitung makroökonomischen Denkens aus, sondern im hohen Maße auch vom WIFO. Alois Guger hat sich mit dessen Bedeutung dafür auseinandergesetzt. Die Gründung dieser Institution entsprang dem Aufkommen der Konjunkturanalyse sowie -prognose in den USA. Hayek absolvierte dort einen längeren Studienaufenthalt und kehrte mit einem entsprechenden Konzept nach Österreich zurück, wo er Mises für dessen Realisierung gewinnen konnte. Das „Institut für Konjunkturforschung“ wurde 1927 in der politisch zerklüfteten Situation Österreichs bemerkenswerterweise auf einer sozialpartnerschaftlichen Basis gegründet, eine Eigenschaft, welche bis in die Ge-

genwart grundsätzlich aufrechterhalten blieb.

Guger weist darauf hin, dass diese Einrichtung nicht nur aus analytischen Erwägungen gegründet wurde, sondern auch deshalb, um den hoch qualifizierten Ökonomen des Mises-Seminars, die von den österreichischen Hochschulen ständig ignoriert wurden, die Möglichkeiten zur Publikation sowie zum Aufbau internationaler Kontakte zu schaffen. Er sieht darin eine Parallele zur „Sezession“ in der bildenden Kunst zu Ende des 19. Jahrhunderts.

Die Gründung erwies sich in jeder Hinsicht als Erfolg. Hayek erhielt bereits 1931 einen Ruf an die London School of Economics, sein Nachfolger wurde Oskar Morgenstern. Zu den Mitarbeitern zählten Gottfried Haberler, Reinhard Kamitz und Ernst John. Kürzere Zeit waren auch Abraham Wald, Max Mitic, Adolf Kozlik, Alexander Gerschenkron und Gerhard Tintner im Hause tätig. Die Arbeit des Institutes vollzog sich auf Basis von „Measurement without Theory“. Es wurden ausschließlich empirische Fakten zur Konjunktur präsentiert. Das schloss nicht akzentuierte Positionen in der Schriftenreihe des Instituts aus und auch nicht theoretisch basierte persönliche Beratung der Regierung, die vor allem von Morgenstern getätigt wurde. Die genannten Ökonomen hatten sich bereits von der Österreichischen Schule entfernt und vertraten mehr oder minder neoklassische Positionen. Damit ist aber auch gesagt, dass aus diesen Kreisen keinerlei präkeynesianischen Impulse ausgingen.

Diese fanden sich in einem von Otto Deutsch, einem Wirtschaftsredakteur der „Neuen Freien Presse“, sowie Alexander Vertes, einem Beamten,

1932 präsentierten Buch „Aufbau nicht Abbau“. Darin schlugen sie ein umfassendes Investitionsprogramm vor, welches durch eine interne Anleihe finanziert werden und die Arbeitslosigkeit beseitigen sollte. Die Studie enthielt auch schon ein Multiplikatormodell. Sie wurde von vielen Industriellen und ausländischen Präkeynesianern begrüßt, von den dem Institut nahestehenden Ökonomen aber vehement wegen angeblicher Inflationsgefahr abgelehnt.

Innerhalb des Instituts organisierte Tintner nach einem Englandaufenthalt schon 1936 ein Seminar über Keynes. 1937 informierte Steindl in der Zeitschrift für Nationalökonomie über Harrods „The Trade Cycle“. John hatte für das Jännerheft 1938 ein Artikel über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen vorbereitet, welcher jedoch letztlich durch eine Intervention des Präsidenten der Oesterreichischen Nationalbank, Viktor Kienböck, nicht veröffentlicht wurde. Nach der Okkupation wurde das Haus dem Institut für Konjunkturforschung in Berlin, unter Präsident Ernst Wagemann, unterstellt. Im ersten Monatsbericht nach dem Anschluss erschien ein Aufsatz, welcher die Wirtschaftspolitik der österreichischen Bundesregierung scharf kritisierte, unter anderem auch mit keynesianischen Argumenten. Guger will nicht ausschließen, dass darin auch Teile des genannten Artikels von John eingegangen waren – eine Auffassung, welcher sich auch der Rezensent anschließt.

Das WIFO – ein Zentrum der Forschung

Dem von Franz Nemschak wiedererichteten „Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung“ kam für die Wirt-

schaftspolitik nach 1945 eine zentrale Rolle zu. Es verfügte, nach den Worten Erich Streisslers, über das „Monopol wirtschaftsempirischer Wahrheit“. Zwar konzentrierte es sich zunächst auf die Erstellung von Daten, die Identifikation von Problemen und die Ausarbeitung von Lösungsvorschlägen (Nemschak), doch erforderten auch diese Aufgaben makroökonomisches Denken. Im WIFO wurden die Ansätze zur Entwicklung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (Richard Stone) durch Richard Strigl jun. und Hans Seidel übernommen und für die österreichischen Verhältnisse adaptiert.

Bereits im Herbst 1950 legten die Autoren eine Verteilungs- und Verwendungsrechnung für die Jahre 1937, 1948 und 1949 vor. 1951 richtete die Bundesregierung eine „Forschungsstelle zur Aufstellung volkswirtschaftlicher Bilanzen“ ein, in welcher das WFO mit dem Statistischen Zentralamt zusammenarbeitete. Daraus erhellt, dass dem WIFO in der österreichischen Wirtschaftspolitik eine überragende Position zukam, da es faktisch allein über die entsprechenden Fachleute verfügte und alle Kontakte mit den internationalen Wirtschaftsorganisationen übernehmen musste. Die theoretische Basis der Institutsarbeit bildete bereits damals der Keynesianismus in seiner Ausprägung der „neoklassischen Synthese“.

Trotz guter persönlicher Kontakte übten die in die USA emigrierten Ökonomen keinen Einfluss auf die Arbeit des WIFO aus. Wohl aber gilt das für Teile der britischen Emigration. Rothschild kehrte 1947 zurück und konnte seine Tätigkeit im WIFO aufnehmen. Steindl folgte 1950. Beide erbrachten wesentliche Beiträge zur keynesianischen Theorie und erarbeiteten kon-

krete Studien. Umgekehrt vermittelte ihnen das Institut jene Arbeitsmöglichkeiten, welche ihnen die Universitäten verwehrten. Hier sei die skandalöse Ablehnung der Habilitationsschrift Steindls durch die Universität Wien wegen deren Verfassung in englischer Sprache zu nennen. 1968 schließlich trat Kazimierz Laski in die Abteilung für Internationale Wirtschaftsvergleiche des WIFO ein.

Freilich müsste man darauf hinweisen, dass sich die Einstellung der Universität bald änderte. Theodor Pütz stellte in einem Privatissimum einen laufenden Kontakt mit dem WIFO – als dessen stellvertretender Präsident er fungierte –, aber auch mit den Sozialpartnern sowie kompetenten Wirtschaftsjournalisten her. Diese Aktivitäten mündeten dann in der Publikation eines Sammelbandes.¹ Die jungen Assistenten Adolf Nußbaumer und Erich Streissler legten ihren Vorlesungen selbstverständlich die keynesianische Theorie zugrunde. Letzterer nahm in diesem Sinne publizistisch häufig zur österreichischen Wirtschaftspolitik Stellung. Schließlich wurde Rothschild von Pütz habilitiert und 1966 an die Johannes-Kepler-Universität Linz berufen. 1971 folgte ihm Laski an diese Hochschule.

Ohne Zweifel haben die genannten Ökonomen Wesentliches zur theoretischen Diskussion im In- und Ausland beigetragen. Doch scheint Guger ihren Einfluss auf die Wirtschaftspolitik zu überschätzen. Diese wurde, wie ja auch den Beiträgen des Buches zu entnehmen ist, im Kreise der Sozialpartner, durch das WIFO sowie maßgebliche Persönlichkeiten wie Hannes Androsch oder Stefan Koren geformt. Demnach entstand das Konzept des „Austro-Keynesianismus“ gewiss nicht

durch den Einfluss Kaleckis, umso weniger, als dessen Konfliktansatz einer Sozialpartnerschaft strikt entgegensteht.

Die Arbeiterkammer – ein Zentrum der Wirtschaftspolitik

Und genau einem dieser wirtschaftspolitischen Zentren sowie den dort maßgeblichen Persönlichkeiten widmet sich der Beitrag Johannes Feichtingers.

Die österreichische Wirtschaftspolitik versuchte, den Übergang von der Nachkriegsplanwirtschaft zur Marktkoordination mittels eines spezifischen Systems, der „Preis- Lohnabkommen“ zu bewältigen. Es lag auf der Hand, dass in diesem den Interessenvertretungen der Arbeitnehmer eine zentrale Rolle zukommen musste. Dass diese Aufgabe erfolgreich bewältigt werden konnte, lag nicht nur am WIFO, welches die sozusagen technischen Probleme zu lösen hatte, sondern an den zuständigen Experten der Arbeiterkammer. Dass solche vorhanden waren, ging nicht zuletzt auf Stefan Wirlandner zurück. Dieser war bereits 1945 nach Wien zurückgekehrt und engagierte sich für den Aufbau der Wirtschaftspolitischen Abteilung. Der Übergang zur Marktwirtschaft erforderte jedoch eine Antwort auf die Frage, welche Politik zur Bewältigung der ökonomischen Probleme gewählt werden sollte. Sie ergab sich aus Wirlandners umfassender Kenntnis der keynesianischen Theorie. Er bemühte sich nicht nur, diese durch zahlreiche Publikationen zu verbreiten, sondern institutionalisierte sie schließlich 1957 durch die Gründung der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung in der Arbeiterkammer.

Parallel zu diesen Bemühungen musste jedoch die Frage geklärt werden, welches Wirtschaftssystem die Arbeitnehmerorganisationen anstreben sollten. 1944, aber auch noch 1947 sah Ausschuss es als unabweisbar an, das Privateigentum an Produktionsmitteln abzuschaffen und eine Planwirtschaft nach sowjetischem Muster zu installieren. Auch im „Aktionsprogramm“ der SPÖ von 1945 war die Planung der „Gesamtproduktion“ vorgesehen. Der Arbeiterkammerpräsident Mantler verlangte 1948 ebenso, dass anstelle der „... vor allem durch das Profitstreben geleiteten und gelenkten Wirtschaft ... eine Wirtschaft der planmäßigen Deckung des Bedarfs zu setzen sei“.

Wirlandner wies derartige Vorstellungen am Zweiten ÖGB-Kongress 1951 zurück und verlangte, die Realität der Marktwirtschaft anzuerkennen – freilich mit dem Ziel, Vollbeschäftigung zu erreichen. Die Basis dafür sollte eine keynesianische Wirtschaftspolitik bilden.

Um diese zu realisieren, mussten auch die personellen Voraussetzungen geschaffen werden, denn zunächst stellte die Wirtschaftspolitische Abteilung der Arbeiterkammer einen Einmannbetrieb dar. 1957 gelang es Wirlandner, Philipp Rieger aus dem britischen Exil zurückzugewinnen, gleichzeitig gründete er – wie schon erwähnt – die Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung, deren Leitung er Eduard März übertrug. Zu deren Mitgliedern zählte eine Fülle hoch qualifizierter ÖkonomenInnen, wie Oskar Grünwald, Ferdinand Lacina, Theodor Prager, Maria Szécsi, Ernst Eugen Veselsky sowie Erwin Weissel. Alle diese entfalteten neben ihrer laufenden Arbeit eine lebhafteste Publikationstätigkeit, welche

das keynesianische Konzept verbreitete. Hier wäre zu bemerken, dass diese Abteilung nicht nur einen „*Think Tank*“ für die Arbeitnehmervertretungen darstellte, sondern auch eine bedeutende Personalreserve. Viele ihrer Angehörigen stiegen zu hohen Posten auf, sei es als Regierungsmitglieder, sei es als Vorstandsdirektoren oder als Universitätsprofessoren.

Trotz gelegentlich zutage tretender Neigung zu indirekter Planung, welche durch die französische „*Planification*“ Auftrieb erhielt und sogar 1968 zur Gründung einer kurzzeitigen Beiratsarbeitsgruppe führte, blieb in den 1960er- und 1970er-Jahren der Keynesianismus, in seiner Ausprägung der „Neoklassischen Synthese“, unbestrittener *Mainstream* in Österreich und wurde von allen Sozialpartnern akzeptiert.

Darin manifestierte sich auch die nächste wirtschaftspolitische Initiative der Arbeiterkammer, nämlich die Gründung des „Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen“, wofür sich besonders Rieger engagierte, welcher auch der erste Geschäftsführer der Arbeitnehmerseite wurde. Damit gelang es nicht nur, die Sozialpartnerschaft weiter auszubauen, sondern einen neuen Arbeitsstil zu schaffen. Hier traten ökonomisch ausgebildete Experten der Interessenvertretungen mit dem WIFO sowie Beamten der Ministerien zusammen, um spezifische Wirtschaftsprobleme gemeinsam zu untersuchen und Lösungsvorschläge auszuarbeiten.

Feichtinger gelingt es in seinem Beitrag, die Bedeutung der Arbeiterkammer nicht nur für die Verbreitung des Keynesianismus in Österreich, sondern überhaupt für die Konzipierung der Wirtschaftspolitik des Landes herauszuarbeiten. Er tut das auch durch

biografische Präsentation der Hauptakteure. Damit wird auch Wirlandner Gerechtigkeit zuteil, dessen überragende Bedeutung für die so erfolgreiche Wirtschaftsentwicklung in Österreich nach 1945 durch sein zurückhaltendes Auftreten vielleicht zu seinen Lebzeiten nicht genügend gewürdigt worden war.

Alles in allem ist das Buch eine hervorragende wirtschafts- und dogmen-

historische Arbeit, in hohem Maße innovatorischen Charakters, welche einen Meilenstein in diesem Forschungsbereich setzt.

Felix Butschek

Anmerkung

- ¹ Pütz, Theodor (Hrsg.), Verbände und Wirtschaftspolitik in Österreich (Berlin 1966).

Geschichte der Oesterreichischen Nationalbank

Rezension von: Clemens Jobst, Hans Kernbauer, Die Bank. Das Geld. Der Staat. Nationalbank und Währungspolitik in Österreich 1816-2016, Campus, Frankfurt am Main 2016, 317 Seiten, gebunden, € 29,90; ISBN 978-3-593-50518-3.

Die Oesterreichische Nationalbank wurde vor 200 Jahren gegründet. Aus diesem Anlass gab es einige Aktivitäten. Eine davon war die Veröffentlichung einer Geschichte der OeNB. Das war insofern eine Aktivität der Bank selbst, als einer der beiden Autoren in der Forschungsabteilung der Bank beschäftigt ist.

Aber was ist die Geschichte dieser Bank, nämlich als Zentralbank? Wenn man eine Vorstellung hat, was denn die Aufgaben einer Zentralbank sind, dann kann man anhand eines entsprechenden Katalogs die Geschichte der OeNB darstellen. Man hätte einen theoretischen Rahmen, innerhalb dessen die Aktivitäten der Bank diskutiert werden können, nämlich ob sie mehr oder weniger erfolgreich die Aufgaben wahrnehmen konnten. Die Autoren weisen aber in ihrer Einleitung darauf hin, dass sich die Aufgaben der Bank laufend geändert haben. Daher sei ein solches Vorgehen wenig sinnvoll.

Die Bank wurde nämlich gegründet und mehrfach verändert, um jeweils ein spezifisches Problem zu lösen. War es bei Gründung nach den napoleonischen Kriegen die Wiederherstellung der Währungsstabilität, das heißt der Akzeptanz von Papiergeld in Verbindung mit Problemen der Finan-

zierung des Staates, so waren später dann Währungskrisen und solche des Finanzsektors der Anlass für die Aktivitäten der Bank. Dazu kommt, dass die Struktur des Staates, für den die OeNB Zentralbank war, mehrmals fundamental geändert wurde. Die Bank musste sich anpassen bzw. angepasst werden. Man könnte von einer Abfolge von Zentralbanken über eine Periode von 200 Jahren sprechen. So wurde 1948 eine Denkschrift der OeNB anlässlich ihres 25jährigen Bestandes, nämlich ab dem Jahr 1923, veröffentlicht.

Der wirtschaftstheoretische Rahmen dieses Buches ist die heutige monetäre Makroökonomie, nämlich, erstens, die Spannung zwischen Preisstabilität und einer realwirtschaftlich positiven Entwicklung und, zweitens, der Stabilität des Finanzsystems. Schließlich nahmen zwei Banken Krisen ihren Ausgang in Wien. Als eine dritte Gruppe von Problemen kann man die Gründung 1816 und die beiden Neugründungen nach 1918 und nach 1945 sehen. Dabei ging es nicht um die Begründung einer „richtigen“ Politik für eine bestehende Institution, sondern um die Einrichtung bzw. Wiedereinrichtung einer Zentralbank als Fundament eines Geld- und Finanzwesens.

Das Buch enthält zehn Kapitel, wovon das erste einem Vorläufer der späteren Zentralbank gewidmet ist, nämlich der Wiener Stadtbank von 1706 bis 1816. Sie diente v. a. der Finanzierung des Staates und musste dazu den Zahlungsverkehr beleben.

Die der heute als OeNB bezeichneten Bank gewidmeten Kapitel haben folgende Periodenschnitte: das Revolutionsjahr 1848; das Jahr des Ausgleichs mit Ungarn 1878; der Kriegsbeginn 1914; der Zerfall des Währungsraums 1919; die Krise der Creditanstalt

1931; die Wiedererrichtung der OeNB 1945; der Beginn des Zerfalls des Bretton-Woods-Systems 1971; der Wechsel vom Schilling zum Euro 1999. Mit Ausnahme der Schnitte 1848 und 1878 handelt es sich um Schnitte direkt im Geldsystem. Freilich waren diese mit politischen Brüchen verbunden. Die Schnitte 1848 und 1878 waren keine Schnitte im Geldsystem.

Wenn man den Autoren folgt, so bestand die wesentliche Änderung in der zweiten Hälfte des 19. Jhd. darin, dass sich die OeNB von einer Bank des Staates zu einer Bank der Banken gewandelt hat, also einer Zentralbank im modernen Sinn. Das geschah nach 1863. Der Schnitt von 1878 betraf eine organisatorische Änderung der Bank: Zur Aufrechterhaltung eines einheitlichen Währungsraums musste Ungarn in den Entscheidungsgremien der Bank Sitz und Stimme gegeben werden.

Es sind die heutige Sichtweise und die heutige Fragestellung, die in dem theoretischen Rahmen enthalten sind. Das weist auf eine Kontinuität der Probleme hin. So wird etwa angeführt, dass in der ersten Periode der Existenz der Bank, bis 1848, diese bereit war, Wechsel geringer Qualität zu diskontieren, wenn eine der Geschäftsbanken wegen mangelnder Liquidität in Gefahr geraten war. War die OeNB eine Pionierin des *qualitative easing*, also makroprudenziell, wie man das heute nennt? Oder waren solche Aktionen vor allem eine Gefälligkeit gegenüber den Eigentümern und den Gläubigern der davon betroffenen Banken?

Immer wieder wird im Zusammenhang mit bestimmten Aktionen die Stabilisierung von Erwartungen angeführt. Die Finanzkrise 1931 wird unter dem Gesichtspunkt der Weltwirtschaftskrise

gesehen. Man könnte das als keynesianischen Blick bezeichnen. Dieser ist jedoch nicht weit entfernt vom Blick Milton Friedmans auf die Geldpolitik des Federal Reserve-Systems beim Ausbruch der Finanzkrise 1929 in seinem Werk „A Monetary History of the United States 1867-1960“.

Diese Methode hat einen großen Vorteil: Das Buch ist lesbar. Es hat nur 300 Seiten. Das Werk von Siegfried Pressburger zum 150-jährigen Bestand der OeNB ist ca. zehn Mal so umfangreich, obwohl es nur bis zum Jahr 1922 reicht, also eine Zeitspanne von etwas über 100 Jahren behandelt. Wer hat denn dieses wahrscheinlich gut gearbeitete Werk jemals als Einstieg in die Beschäftigung mit der Geschichte der Nationalbank gelesen? Bei dem Buch von Jobst und Kernbauer geht das.

Natürlich können in der neuen Darstellung viele Fragen nur gestreift werden. Das Buch ist nicht der Versuch einer endgültigen Darstellung. Es ist ein Zwischenbericht, nämlich darüber, wie man unter bestimmten makroökonomischen Fragestellungen der Gegenwart die Geldpolitik der Zentralbank in den verschiedenen Epochen interpretieren kann. Nach einiger Zeit wird wieder eine umfassende Geschichte der OeNB geschrieben werden, ein erneuter Zwischenbericht. Das ist Geschichtswissenschaft in ihrer guten Form.

Manches hätte man auch jetzt etwas ausführlicher behandeln sollen, ein paar Seiten mehr wären den Lesern zumutbar gewesen. Das betrifft etwa die Probleme beim Zerfall des Währungsraumes nach dem Zerfall des einheitlichen Staates 1918. Wie hat man diese Umwandlung technisch gelöst? Das ist aktuell von Interesse, da der

Euro als gemeinsame Währung immer wieder bedroht ist. Mit nur einer Seite wird der Eindruck erweckt, es gibt in so einer Situation keine ernsthaften Probleme.

Die durchaus sinnvolle Beschränkung auf den heutigen Blick auf frühere Perioden hat eine wichtige Konsequenz. Die Behandlung der früheren Diskussionen, die zur Planung und Legitimierung der jeweiligen Politik geführt hatten, wird weitgehend ausgespart. Das ist keine Kritik an dem Buch. Es ist ein Aufzeigen einer Fragestellung, die sich aus dem vorliegenden Buch ergibt. Das hat zwei Aspekte. Erstens, wie war jeweils die frühere im engeren Sinn politische Diskussion; zweitens, welche theoretischen Ansätze der Ökonomie standen den Akteuren der Geldpolitik zur Verfügung?

Ein Beispiel: Die Autoren führen an, dass nach der Etablierung der Zentralbank der Banknotenumlauf in Österreich einen wesentlich größeren Anteil am Geldumlauf hatte als in den deutschen Staaten, in Frankreich und in Großbritannien. In diesen Ländern hatten Münzen einen größeren Anteil. Für die deutschen Staaten ist das leicht erklärbar – sie bildeten kein einheitliches Währungsgebiet. Münzen aus Gold und Silber haben mehr Glaubwürdigkeit als Papiergeld, wenn es mehrere regionale Autoritäten zur Ausgabe von Papiergeld gibt. Das ist ja eine der zentralen Funktionen einer Zentralbank, zumindest wenn man nicht an die radikale Lösung der Geldprobleme im Sinne der Neoaustrians glaubt. Aber wie war das mit Frankreich und Großbritannien, wo der Papiergeldumlauf einen geringeren Umfang hatte als in Österreich?

In England wurden geldpolitische Fragen seit dem späten 17. Jh. in einer

doch recht freien Diskussion behandelt. Henry Thorton brachte 1802 mit seinem Buch die Möglichkeit und die Gefahren eines Papiergeldumlaufs in Diskussion. Einen Plan für eine reine Banknotenzirkulation entwarf David Ricardo in seiner letzten veröffentlichten Arbeit „A Plan for a National Bank“ (1824). Thortons Buch wurde binnen eines Jahres ins Deutsche übersetzt. Offensichtlich gab es zu dieser Frage eine Diskussion in den deutschsprachigen Ländern. Im wichtigsten Lehrbuch der Volkswirtschaftslehre in den mittleren Jahrzehnten des 19. Jh., dem von Karl Heinrich Rau (1826), wird unter Berufung auf Thorton, Ricardo und anderen auf die Möglichkeit von Papiergeld hingewiesen.

Welche Vorstellungen hatten die österreichischen Akteure, um so einen großen Banknotenumlauf zuzulassen? Die moderne Sicht, nämlich dass ohne die große Papiergeldmenge die wirtschaftliche Entwicklung Österreichs schlechter gewesen wäre, mag stimmen. Aber sie hilft nicht bei dieser Frage. Sie ist ja eine Schlussfolgerung aus einer wesentlich später entwickelten Wirtschaftstheorie. Die Autoren behaupten auch nicht, dass diese starke Verwendung von Banknoten geplant war. Sie dürfte eine Folge des Mangels an Silber für einen entsprechend großen Münzumlauf gewesen sein. Die damaligen Akteure haben sie aber zugelassen. Wie ist das passiert? Es ist jedenfalls bemerkenswert, dass diese Banknoten akzeptiert wurden. Schließlich gab es in Österreich kurz davor eine sehr hohe Inflation. Vielleicht war die Akzeptanz der Noten eine österreichische Besonderheit. Andere Völker können angeblich auch nach 100 Jahren nicht vergessen, was die Vorfahren bei einer Hyperinflation verloren hatten.

Wie wurde das damals in Österreich wahrgenommen und diskutiert? Die Schwierigkeit, diese Frage zu untersuchen, besteht wohl darin, dass es in Österreich bis 1848 keine öffentliche Diskussion über politische Fragen gab. So konnte bis zu diesem Jahr an der Universität Wien nur das 1765 erschienene Lehrbuch von Sonnenfels vorgelesen werden. Für diesen war es selbstverständlich, dass unter Geld Münzen zu verstehen sind. Joseph Kudler, Professor an der Universität Wien von 1821 bis 1853, musste nach Sonnenfels unterrichten und beklagte im Vorwort zu seinem 1846 erschienenen Lehrbuch die Antiquiertheit des Buches von Sonnenfels. Er lobt aber darin die damalige Regierung für ihre stillschweigende Akzeptanz dessen, dass auch neuere Theorien in den Vorlesungen behandelt wurden. Wohlwollende Schlamperei bei der Unterdrückung politisch relevanter Analysen der Wirtschaftspolitik? Vielleicht auch eine nationale Besonderheit Österreichs. In Kudlers Buch wird jedenfalls die Ausgabe von Banknoten positiv angeführt, da Banknoten billiger kommen als Münzen, dem eigentlichen Geld.

Das war im Grunde genommen auch die Position Ricardos. Bei diesem geht es aber um eine die Noten ausgebende Institution, eben eine Zentralbank, die wegen ihres Monopols vom Staat geregelt werden müsse. Kudler hingegen spricht ganz allgemein von Zettelbanken, einem Plural. Eine Regulierung der Ausgabe von Banknoten durch den Staat, also Geldpolitik im eigentlichen Sinn, wird nicht behandelt. Vielleicht wurde die Frage nach der großen Bedeutung der Banknoten in Österreich in den ersten Jahrzehnten des 19. Jh. nicht einmal ignoriert – auch das möglicherweise eine nationa-

le Besonderheit, die aber in diesem Fall dem Wohle der wirtschaftlichen Entwicklung diene.

Ein zweites Beispiel einer Frage nach dem Diskurs zur Etablierung einer spezifischen Politik, bezieht sich auf das Kapitel über die Zeit nach der Creditanstalt-Krise 1931, in der eine restriktive Geldpolitik in Kombination mit einer restriktiven Fiskalpolitik für einen starken wirtschaftlichen Abschwung sorgte. Dass dieser Zusammenhang bestand, ist heute klar, und man weiß auch um die Grundzüge für eine alternative Politik. Das ist das Ergebnis einer wissenschaftlichen Revolution in der Ökonomie. Diese wurde durch die Krise gefördert. Deren Erkenntnisse waren aber damals noch nicht vorhanden. Für die Sozialdemokratie waren Budgetdefizite und eine lockere Geldpolitik genauso ein Tabu wie für die Regierung. Dazu kam die Fixierung der international bekannten Theoretiker der Österreichischen Schule auf eine Ablehnung jeglicher Stabilisierungspolitik durch den Staat. War die damalige Politik von der theoretischen Ökonomie, mit dem Stand der Erkenntnis der Werke von Mises und Hayek, geleitet? Gab es keine anderen Stimmen damals in Österreich?

Aus dem Bereich der heute üblichen Diskussion von Zentralbanken fällt der erste Teil des Kapitels über die Zeit nach 1945. Es ging damals nicht um eine wie auch immer festgelegte Geldpolitik unabhängig vom Staat oder unter Berücksichtigung der vom Staat angestrebten Ziele. Die OeNB war damals Teil des Systems der staatlichen Verwaltung der Wirtschaft. Das war möglich, da es keinen freien Kapitalverkehr gab, und wahrscheinlich auch sinnvoll. Der Wechselkurs gegenüber den beiden Leitwährungen, dem US-

Dollar und dem britischen Pfund, hing von der Art des Geschäftes ab. Es gab also Möglichkeiten der wirtschaftlichen Lenkung, die nicht zu den klassischen Instrumenten der Geldpolitik gehören. Was immer die Ökonomie dazu auch sagt, Österreich hat es nicht schlecht getan.

Natürlich musste diese Politik mit der Zeit aufgegeben werden. Folgt man den Autoren, so war es der Erfolg dieser Lenkung der Wirtschaft durch Staat und OeNB, die die weitere Lenkung erschwerte. Durch Leistungsbilanzüberschüsse kam es zu einer Ausweitung der Geldmenge, die frei verfügbar war.

Die OeNB konnte ab 1955 als moderne Notenbank fungieren. Die Regulierungen davor waren offensichtlich so erfolgreich – manche würden sagen, sie haben so wenig gestört –, dass zu marktwirtschaftlichen Verhältnissen übergegangen werden konnte. Man kann daran die Frage knüpfen, ob es nicht sinnvoll wäre, manchen der heute von schweren Krisen betroffenen Staa-

ten – Österreich gehört sicher nicht dazu – solche Möglichkeiten einzuräumen. Freilich, auch hier gilt, dass es vielleicht eine sehr spezifische Situation war, die das in Österreich ermöglichte hatte. Was damals in Österreich funktioniert hat, muss nicht heute in anderen Ökonomien gut sein.

Wer ein endgültiges Urteil über die Erfolge und Misserfolge der österreichischen Zentralbank erhofft, wird enttäuscht sein von dem Buch. Das wollten die Autoren nicht liefern, und das könnten sie auch nicht. Sie geben eine theoretisch fundierte Darstellung, anhand derer eine Diskussion über die Geschichte dieser Institution möglich ist. Wer den verwendeten theoretischen Rahmen kennt, erfährt, welche Probleme bei der Implementierung einer Politik auftreten können. Wer aber diesen Rahmen nicht kennt, erfährt viel über die in der Ökonomie diskutierten Fragen zur Geldpolitik.

Peter Rosner

Joseph A. Schumpeters evolutionäre Wirtschafts- und Gesellschaftstheorie

Rezension von: Esben Sloth Andersen,
Joseph A. Schumpeter. Eine Theorie der
gesellschaftlichen und wirtschaftlichen
Evolution, Duncker & Humblot, Berlin
2015, 313 Seiten, broschiert, € 29,90;
ISBN 978-3-428-14010-7.

Das hier besprochene Werk ist die von Thomas Atzert ins Deutsche übersetzte Version des 2011 veröffentlichten Buches „Joseph A. Schumpeter. A Theory of Social and Economic Evolution“, welches bei palgrave macmillan in der Reihe „Great Thinkers in Economics“ erschienen ist.¹ Der Autor Esben Sloth Andersen ist Professor für Evolutionäre Ökonomie an der Universität Aalborg in Dänemark, und er hat sich bereits zuvor mit Publikationen wie der 2009 erschienenen Monografie „Schumpeter's Evolutionary Economics“² als einschlägig ausgewiesener Experte hervorgetan.

Da in der genannten Reihe umfassende Portraits großer Denker in den Wirtschaftswissenschaften geboten werden, musste Andersen eine breiter angelegte Darstellung als im Buch aus 2009 erarbeiten. Zugleich sollte er aber seine „Kernkompetenz“ im Hinblick auf evolutionäre Ökonomie einbringen. Diesem Erfordernis ist er gerecht geworden, indem er drei „relativ unabhängige Gegenstände“ in drei „thematischen Strängen“ dargestellt hat. Die drei Erzählstränge behandeln die Biografie des Wissenschaftlers Joseph A. Schumpeter (5 Kapitel), Schumpeters Theorie der wirtschaftlichen Entwick-

lung (8 Kapitel) und Schumpeters Theorie der gesellschaftlichen Entwicklung (2 Kapitel).

Die methodische Vorgangsweise ist davon gekennzeichnet, dass Anderson vor dem Hintergrund der biografischen Kapitel eine detaillierte Textexegese des Schumpeter'schen Oeuvres vornimmt. Neben drei Hauptwerken, nämlich der „Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung“, den „Konjunkturzyklen“ und „Kapitalismus, Sozialismus, Demokratie“,³ welche als die „evolutionstheoretische Trilogie“ (Kapitel X) charakterisiert werden, berücksichtigt er auch zahlreiche verstreute Schriften des Ökonomen.

Sucht man allgemeine Darstellungen der intellektuellen Biografie Schumpeters, so wird man in den breiter angelegten Werken, etwa von McCraw, Kurz, Stolper, Allen, Swedberg oder März⁴ mehr dazu finden. Eine Qualität, mit der sich das besprochene Werk von diesen unterscheidet, ist, dass Andersen detailliert die Entwicklung Schumpeters als Pionier evolutionärer Ökonomie herausarbeitet⁵ und seine diesbezüglichen Positionen in aktuelle Diskurse einbettet.

Auf den britischen Ökonomen Christopher Freeman⁶ geht die Bezeichnung der beiden wesentlichen Schumpeter'schen Konzepte wirtschaftlicher Evolution mit den Termini „Mark I“ und „Mark II“ zurück. Im ersten Modell, das bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts entstand, hebt Schumpeter die Rolle innovativer Unternehmer hervor, die durch die Gründung neuer Firmen und Durchsetzung neuer Kombinationen die Wirtschaft verändern und dadurch alte Unternehmen im Wettbewerbskapitalismus vom Markt verdrängen. Als wesentlich erachtet er dabei die Versorgung der Entrepreneure mit Geld

bzw. Kredit, um Ressourcen aus der stabilen Gleichgewichtsökonomie in neue Kombinationen umlenken zu können. In diesem Sinne ist bei Schumpeter Geld nicht neutral,⁷ sondern Geld- bzw. Kreditschöpfung wirkt als Instrument, das die Durchsetzung von Innovationen ermöglicht.

Im Mark-II-Modell, das in „Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie“ vorgestellt wurde, analysiert er den Wettbewerb zwischen oligopolistischen Unternehmen, die durch gezielte Investitionen in ihre Innovationsstärke Wettbewerbsfähigkeit schaffen. Freeman hat bereits auf den in diesem Modell angelegten Rückkopplungsprozess hingewiesen, dass innovative Unternehmen profitabler sind, dadurch über reichliche Mittel für weitere Innovations-Investitionen verfügen und so ihre innovationsbasierte Stärke halten oder ausbauen können.

Andersen bringt zu diesen Theorien bedeutende Aspekte und Differenzierungen vor. Er betont die Rolle von weiteren Innovationen im Prozess der Diffusion bzw. Imitation, welche die Replikation erleichtern (r-Innovationen) oder die Bestandsgrenzen für Betriebe in bestimmte Industrien ausweiten (K-Innovationen). Für weitere Forschung wichtig ist der Hinweis, dass diese Art von Evolution vor allem auf der Ebene von Wirtschaftsbranchen bzw. -zweigen zu beobachten ist.⁸

Unter der Modellbezeichnung „Mark III“ legt Andersen Schumpeters Theorie einer umfassenden evolutionären gesellschaftlichen Entwicklung dar, der die Wirtschaftsentwicklung als Teilbereich inhärent ist, neben der Politik, der Kunst, den Wissenschaften, dem geselligen Leben, den moralischen Anschauungen etc. Die Gesamtentwicklung wird als Resultante einer Koevolu-

tion dieser Bereiche erachtet (Kapitel VII und XV). Inspiriert von Marxismus, Neoklassik, Historischer Schule und der Soziologie Max Webers, trachtete Schumpeter die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung integriert als Sozialökonomie zu analysieren.

Er ging im Gegensatz zur elementaren neoklassischen Modelllogik nicht von einer vollkommen effizienten Steuerung der Wirtschaft durch den Marktmechanismus aus. Zum Beispiel beschrieb er in seiner Konjunkturtheorie, dass der zweiphasige Zyklus von innovationsinduzierter Prosperität und darauffolgender Bewegung zu einem neuen Gleichgewicht überlagert sei von Überhitzung, Depression und Erholung als Resultat fehlgeleiteter Erwartungen und übermäßiger Finanzierungen in der Boomphase. Diese Sichtweise gemahnt an die „*Financial Instability*“-Hypothese von Hyman Minsky, der in Harvard bei Wassily Leontieff und Schumpeter studiert hat.⁹

Schumpeter war sehr bewusst, dass der Prozess schöpferischer Zerstörung nicht nur positive Effekte generiert, sondern auch Verlierer hervorbringt. Daraus resultierte für ihn eine Gefahr für den Kapitalismus: Dieser destabilisiere gesellschaftliche Positionen und sei nicht in der Lage eine gefühlsmäßige Anhänglichkeit an die Sozialordnung zu erzeugen. Folglich können sich politische und gesellschaftliche Widerstände formieren, um den Innovationsprozess zu behindern oder eine Umverteilung der aus den Innovationen resultierenden Profite zu betreiben.

Bereits zu Schumpeters Lebzeiten wurden aus keynesianischer Perspektive Hypothesen von einer drohenden langfristigen Stagnation oder vom „Altern“ des Kapitalismus publiziert. Zum

Beispiel vertrat Alvin Hansen die These, dass sich die profitablen Investitionsmöglichkeiten erschöpfen könnten, wodurch eine säkulare Stagnation drohe. Schumpeter war, wie Andersen schreibt, zuversichtlich, dass die evolutionäre Entwicklung durch immer wieder auftauchende Innovationen robust und langfristig für Weiterentwicklung sorgen würde. Die Diskurse zur säkularen Stagnation sind in den Nachkriegsjahrzehnten angesichts stabiler hoher Wachstumsraten in den Hintergrund getreten, haben jedoch mit den jüngsten Finanzturbulenzen und der gegenwärtigen Krise realwirtschaftlicher Investitionen an Aktualität gewonnen.

Instabilität, negative externe Effekte der Innovationen und drohende Stagnation könnten zur Argumentation einer stabilisierenden, kompensatorischen oder wachstumsfördernden Politik, etwa im Sinne keynesianischer Herangehensweisen, herangezogen werden. Andersen macht deutlich, dass Schumpeter aufgrund seiner Rivalität mit Keynes und vor allem aufgrund seiner grundlegend wirtschaftsliberalen Haltung derartige Interventionen jedoch strikt ablehnte. Er befürchtete, dass Gegensteuerung den Entwicklungsprozess bremsen und eine Kompensation der Verlierer das Bewahren überkommener Strukturen unterstützen würde, anstatt Neuerer zu fördern. An Keynes kritisierte er, dass er in seiner Theorie „die stärkste Triebfeder der Investitionen – die Finanzierung von Veränderungen der Produktionsfunktionen – ausscheidet“.¹⁰

Im Kapitel XV geht Andersen darauf ein, wie Schumpeters Ansätze angesichts der neuen Bedingungen in der gegenwärtigen Welt weiterzuentwickeln wären, die von säkular ausge-

weiteten Staatsaufgaben und einer veränderten Position des Staates gegenüber der „kapitalistischen Maschine“ gekennzeichnet seien.

Angesichts des Erscheinungsortes dieser Besprechung sei darauf hingewiesen, dass in der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien bereits seit der frühen Nachkriegszeit Arbeiten entstanden, die sich mit diesen Problematiken auseinandersetzten. Zum Beispiel hat Josef Steindl bereits 1952 eine Buch über „Maturity and Stagnation in American Capitalism“¹¹ vorgelegt und laufend an wirtschaftspolitischen Konzepten einer innovationsfördernden Wachstumspolitik¹² gearbeitet. Eduard März¹³ hat selber bei Schumpeter studiert und eine Monografie über den Ökonomen publiziert. Und Theodor Prager¹⁴ kann als Pionier der österreichischen Innovationsforschung gelten. In der Praxis agierten sie als pragmatische, linke Keynesianer, denen der Stellenwert einer innovativen Entwicklung der Angebotsseite sehr bewusst war.

Gleichsam als aktuelle Ausprägung derartiger Ansätze kann das Projekt „Financing Innovation: An Application of a Keynes-Schumpeter-Minsky Synthesis“ gelten, das an der University of Sussex und am Levy Economics Institute of Bard College in New York von Mariana Mazzucato und L. Randall Wray geleitet wird.¹⁵ Auch in Österreich wurden und werden vergleichbare Thematiken aktuell diskutiert, etwa im Jahr 2016 bei einer internationalen Tagung in Graz.¹⁶

All diese Aktivitäten machen deutlich, dass Andersen mit seiner Darstellung wichtige Beiträge für gegenwärtige Diskurse leistet. Somit empfiehlt sich das Werk nicht nur für LeserInnen,

die sich über die historische Genese der untersuchten argumentativen Strukturen informieren wollen, sondern für alle, die an Schumpeterianischen Anregungen für die oben genannten aktuellen Themenbereiche interessiert sind.

Andreas Resch

Anmerkungen

- ¹ Andersen, Esben Sloth, Joseph A. Schumpeter. *A Theory of Social and Economic Evolution* (Basingstoke 2011).
- ² Andersen, Esben Sloth, Schumpeter's Evolutionary Economics. *A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Engine of Capitalism* (London 2009).
- ³ Schumpeter, Joseph Alois, *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung* (Berlin 1912); ders., *Konjunkturzyklen. Eine theoretische, historische und statistische Analyse des kapitalistischen Prozesses*, 2 Bände (Göttingen 1961); ders., *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie* (1950).
- ⁴ McCraw, Thomas K., *Prophet of innovation. Joseph Schumpeter and creative destruction* (Cambridge, MA, 2007); Kurz, Heinz D., Joseph A. Schumpeter. *Ein Sozialökonom zwischen Marx und Walras* (Marburg 2005); ders. und Sturn, Richard, *Schumpeter für jedermann. Von der Rastlosigkeit des Kapitalismus* (Frankfurt am Main 2012); Stolper, Wolfgang F., Joseph Alois Schumpeter. *The public life of a private man* (Princeton 1994); Allen, Robert Loring, *Opening Doors. The life and work of Joseph Schumpeter* (Piscataway, NJ, 1991); Swedberg, Richard, *Schumpeter. A biography* (Princeton 1991); März, Eduard, *Joseph Alois Schumpeter – Forscher, Lehrer und Politiker* (München 1983).
- ⁵ Als Entwicklungstheoretiker interpretieren Schumpeter auch Karl Bachinger und Herbert Matis, wobei sie jedoch nicht explizit die evolutionäre Dynamik hervorheben: Bachinger, Karl; Matis, Herbert, *Entwicklungsdimensionen des Kapitalismus* (Wien 2009) 542-670.
- ⁶ Freeman, Christopher, *The Economics of Industrial Innovation* (London 1982).
- ⁷ Vgl. dazu auch Peneder, Michael; Resch, Andreas, Schumpeter and venture finance. *Radical theorist, broke investor, and enigmatic teacher*, in: *Industrial and Corporate Change* 24/6 (2015) 1315-1352.
- ⁸ Vgl. dazu auch Dopfer, Kurt, *The pillars of Schumpeter's economics: micro, meso, macro*, in: Hanusch, Horst; Pyka, Andreas, *Elgar Companion to Neo-Schumpeterian Economics* (Cheltenham 2007) 65-77.
- ⁹ Vgl. dazu Minsky, Hyman P., John Maynard Keynes (New York 1975); ders., *Stabilizing An Unstable Economy* (New Haven, CT, 1986); ders., *The Financial Instability Hypothesis* (= Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper No. 74, Annandale-on-Hudson 1992).
- ¹⁰ Joseph A. Schumpeter, *Rezension von J. M. Keynes' General Theory* (1936), aus dem Englischen übersetzt von Stephan Böhm, in: ders. (Hrsg.), *Joseph A. Schumpeter, Beiträge zur Sozialökonomik* (Wien 1987) 83, nach Andersen, Joseph A. Schumpeter, 153.
- ¹¹ Oxford 1952. Siehe auch die Besprechung von Hansen, Alvin H., *Growth or Stagnation in the American Economy*, in: *The Review of Economics and Statistics* 36/4 (1954) 409-414.
- ¹² Vgl. etwa Guger, Alois; Marterbauer, Markus; Walterskirchen, Ewald, *Growth Policy in the Spirit of Steindl and Kalecki* (= WIFO Working Papers 240/2004, Wien 2004).
- ¹³ Siehe oben Anm. 4 sowie: Chaloupek, Günther, Eduard März (1908-1987) als Ökonom und Wirtschaftspolitiker, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 19 (1987) 311-316; ders. (Hrsg.), *Eduard März als Wirtschaftshistoriker und Wirtschaftspolitiker* (Wien 2015); Mesch, Michael (Hrsg.), *Wie kam der Keynesianismus nach Österreich?* (Wien 2016).
- ¹⁴ Prager, Theodor, *Forschung und Gesellschaft* (Wien 1971).

¹⁵ Vgl. etwa Mazzucato, Mariana; Wray, L. Randall, Financing the Capital Development of the Economy: A Keynes-Schumpeter-Minsky Synthesis (=Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper No. 837, Annandale-on-Hudson 2015).

¹⁶ Hagemann, Harald; Kromphardt, Jürgen (Hrsg.), Keynes, Schumpeter und die Zukunft der entwickelten kapitalistischen Volkswirtschaften (Keynes Gesellschaft, Wissenschaftliche Jahrestagung 11) (Marburg 2016).



blog.arbeit-wirtschaft.at

blog.arbeit-wirtschaft.at leuchtet Hintergründe aus, stößt Debatten an und hält mit Fakten dem Mainstream kritisch gegen. Der A&W Blog bezieht klar Position: Auf Seiten der arbeitenden Menschen. Dazu bringen engagierte Leute aus Wissenschaft, interessierter Öffentlichkeit und ArbeitnehmerInnenvertretung kurze Analysen und klare Argumente auf den Blog.

Anklicken:
blog.arbeit-wirtschaft.at
twitter.com/AundW
facebook.com/arbeitswirtschaft

instagram.com/martinhoch

Minsky, die globale Finanzkrise und der nächste Finanz-Crash

Rezension von: Randall Wray, *Why Minsky Matters. An Introduction to the Work of a Maverick Economist*, Princeton University Press, Princeton 2016, 273 Seiten, gebunden, € 25,65; ISBN 978-0-691-15912-6.

Einleitung

Warum haben nahezu alle *Mainstream*-ÖkonomInnen die globale Finanzkrise 2008/09 und ihre verheerenden gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen nicht ansatzweise kommen sehen? Wray zufolge hätte unter neoklassisch ausgerichteten ÖkonomInnen angesichts der Heftigkeit und Tiefe der Krise keine derart breite Verwunderung um sich gegriffen, wenn diese mit den Arbeiten von Hyman Minsky vertraut gewesen wären.

Minsky ist v. a. für seine „*financial instability*“-Hypothese bekannt. Diese besagt, dass die Krisenanfälligkeit des modernen kapitalistischen Systems systemimmanent ist, weil sich bereits in einem Boom im Finanzsystem Instabilitäten aufbauen. Der Autor des vorliegenden Bandes, Randall Wray, ist Professor für Ökonomie am Bard College in New York und prominenter Vertreter der „Modern Monetary Theory“ (MMT);¹ er liefert eine bestechend klar formulierte, von ökonomischem Jargon befreite Einführung in Minskys Werk. Der Fokus des Buches liegt darin, Minskys Theorie mit den tatsächlichen wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Entwicklungen seit der globalen Finanzkrise in Bezug zu setzen.

Minsky, der von 1919 bis 1996 lebte, war zeitlebens vom *Mainstream* weitgehend ignoriert worden. Mit der globalen Finanzkrise rückte er jedoch posthum kurzfristig in den Fokus, weil sowohl akademische als auch im Finanzsektor beschäftigte *Mainstream*-ÖkonomInnen in ihrem Erklärungsnotstand für die sich vor ihren Augen abspielenden Krisenereignisse auf Minskys Werk zurückgriffen.² Dennoch ist festzuhalten, dass Minskys Schaffen heute weiterhin großteils übergangen wird: Abgesehen von der „*financial instability*“-Hypothese ist seine Arbeit zur Geldtheorie, zur langfristigen Transformation des Wirtschaftssystems und zu Armut und Arbeitslosigkeit nach wie vor weitgehend unbekannt, wenn man von einem kleinen Zirkel postkeynesianischer ForscherInnen absieht, die sich schon lange mit Minsky beschäftigen.³ Das Anliegen von Wray, einem ehemaligen Studenten und wissenschaftlichen Assistenten Minskys, besteht darin, das Werk von Minsky einer breiteren Leserschaft zugänglich zu machen.

Nährboden für Instabilität

Minsky lehnte den theoretischen Zugang neoklassischer Modelle ab, in denen die Selbstregulierungskräfte von Märkten stets eine Rückkehr zum Vollbeschäftigungsgleichgewicht ermöglichen, sobald externe Schocks wie eine Finanzkrise nicht mehr wirken. In Minskys Theorie zeichnet sich eine monetäre kapitalistische Wirtschaft gerade dadurch aus, dass die Marktkräfte destabilisierend wirken und durch regulierungs- und wirtschaftspolitische Interventionen gezähmt werden müssen. Der Glaube an die stabilisierenden Kräfte lax regulierter Finanzmärkte sei deshalb grundfalsch.

Die Saat der Instabilität wird laut Minsky bereits im wirtschaftlichen Aufschwung gelegt. In Phasen scheinbar relativ großer Stabilität verblassen mit der Zeit die Erinnerungen der FinanzmarktakteurInnen an die Finanzkrisen der Vergangenheit. Dementsprechend nimmt die Risikoneigung zu: Auf der stetigen Suche nach höheren Erträgen werden die Finanzierungspraktiken immer aggressiver; Finanzinnovationen (z. B. die Entwicklung von Derivatprodukten wie vor der Finanzkrise 2008/2009) umgehen bestehende Regulierungen und erhöhen die Fragilität des Finanzsystems; und Deregulierungsmaßnahmen höhlen die Wirksamkeit von Regulierungsinstitutionen aus, die eigentlich verhindern sollten, dass sich das Risikoverhalten im Finanzsektor regelrecht aufschaukelt. Die Verschuldung nimmt rasant zu. Die Verschuldungspositionen der FinanzmarktakteurInnen wird im Fortlauf des Booms zunehmend prekärer; SchuldnerInnen sind auf immer weitere kurzfristige Kredite angewiesen, um überhaupt ihren Zinszahlungsverpflichtungen nachkommen zu können. Finanzgetriebene kapitalistische Ökonomien tendieren mithin laut Minsky stets zur Entwicklung „euphorischer Erwartungen“, auf deren Grundlage sich InvestorInnen und SpekulantInnen exzessiv verschulden.

Sobald der Finanzboom zu Ende geht – bspw. weil die GläubigerInnen erkennen, dass viele SchuldnerInnen ihre Zahlungsverpflichtungen nicht werden erfüllen können –, ist es den überschuldeten AkteurInnen nicht mehr möglich, neue Kredite aufzunehmen, um die alten Kredite abzubezahlen. Und damit beginnt die Phase des Abschwungs, in der die Entwicklungen im Finanzsystem ebenfalls prozyklisch

verlaufen: Die SchuldnerInnen im Privatsektor müssen ihre Ausgaben reduzieren und Assets verkaufen, um ihre Zins- und Tilgungszahlungen leisten zu können. Das Sinken der gesamtwirtschaftlichen Ausgaben reduziert Einkommen und Beschäftigung; ein Prozess, der wie in den 1930er-Jahren in eine Depression münden kann – charakterisiert durch eine Schuldendeflation, wie sie von Fisher (1933) beschrieben wurde: Die Vermögenspreise fallen aufgrund von Panikverkäufen in den Keller; die Folge sind zahlreiche Insolvenzen im Finanzsektor, welche das Risiko des Zusammenbruchs des gesamten Systems mit sich bringen. Der Privatsektor muss seine Ausgaben immer stärker senken; die Unternehmen kürzen angesichts bestehender Unsicherheiten ihre Investitionen, sodass der volkswirtschaftliche Output fällt und die Arbeitslosigkeit drastisch ansteigt. Durch die sinkenden Preise steigt die reale Schuldenlast, was wiederum den Schuldenabbau erschwert.

Die globale Finanzkrise 2008/09

Aus der Sicht von Minskys Theorie konnte in der globalen Finanzkrise 2008/09 eine Wiederholung der Großen Depression der 1930er-Jahre durch zwei große institutionelle Errungenschaften des 20. Jahrhunderts abgewendet werden: Zum einen wirkte die „*Big Bank*“ stabilisierend. Darunter ist die Funktion der Zentralbank als *Lender of Last Resort* zu verstehen, die in einer Finanzkrise in großem Ausmaß Liquidität bereitstellen muss, um den Systemzusammenbruch zu verhindern. Zum anderen sorgte *Big Government* dafür, dass der wirtschaftliche Einbruch nicht noch deutlich schärfer ausfiel: Die im Vergleich zu

den 1930er-Jahren stark ausgebauten Sozialstaaten in Europa und den USA stabilisierten in der Krise die Einkommen breiter Bevölkerungsschichten, weil in der Rezession die Steuerbelastung von Unternehmen und Haushalten automatisch sank und die staatlichen Ausgaben für Arbeitslosengeld und andere Sozialausgaben automatisch zunahmen.

In „*Stabilizing an Unstable Economy*“ (1986) argumentiert Minsky, dass hohe Budgetdefizite während einer Krise stabilisierende Effekte in dreierlei Hinsicht haben: Erstens wirken sie sich über einen keynesianischen Multiplikatoreffekt positiv auf Einkommen und Beschäftigung aus. Zweitens halten Defizite die Profitflüsse von Unternehmen aufrecht und stärken somit deren *Cashflow*. Drittens werden zur Finanzierung fiskalischer Defizite Staatsanleihen emittiert. Dadurch entstehen *safe assets*, die ebenfalls zur Stabilisierung der Wirtschaft beitragen, weil sie in private Portfolios aufgenommen werden können, die in Zeiten einer Finanzkrise oft mit „faulen Wertpapieren“ durchsetzt sind, die aufgrund von Kursverlusten abgeschrieben werden müssen(ten).

Neben der Bedeutung von *Big Bank* und *Big Government* zur Stabilisierung der Wirtschaft in Krisenzeiten lässt sich aus Minskys Theorie außerdem ableiten, dass die Regulierungsarchitektur des Finanzsektors fortlaufend an veränderte Praktiken und Regulierungsumgehungen des Finanz- und Schattenbankensektors angepasst werden muss, um dem Risikoverhalten der handelnden AkteurlInnen und dem Aufbau exzessiver Verschuldungspositionen entgegenzuwirken. Finanzkrisen lassen sich nicht gänzlich verhindern, weil Finanzmärkte inhärent instabil

sind, wie etwa auch Charles Kindlebergers (1978) historische Analyse von Finanzmarktkrisen seit dem 17. Jh. zeigt. Minskys Werk verweist jedoch darauf, dass durch eine geeignete Regulierungsarchitektur die Wahrscheinlichkeit und der realwirtschaftliche Schaden von Finanzkrisen stark reduziert werden kann.

Zusammenfassend streicht Wray heraus, dass Minskys Theorie des Finanzzyklus treffend die Entwicklungen vor und nach der Finanzkrise 2008/09 zu erklären vermag. Steve Keen, der vielleicht prominenteste Vertreter von Minskys Theorie der finanzmarktbedingten Instabilität, war zudem unter den wenigen ÖkonomInnen, die angesichts der Zunahme der Privatverschuldung und der immer aggressiveren Finanzierungs- und Innovationspraktiken bereits im Vorfeld der globalen Finanzkrise 2008/09 vor schweren Turbulenzen im Finanzsektor und deren realwirtschaftlichen Konsequenzen gewarnt hatte.⁴

Keen gehört auch zu den wenigen, die eine Formalisierung von Minskys „*financial instability*“-Hypothese vorgelegt haben.⁵ Die Kritik von *Mainstream*-ÖkonomInnen, die Minskys Theorie ablehnen, weil diese „nicht formalisierbar“ sei, ist aus zwei Gründen fehlgeleitet: Zum einen, weil es grundsätzlich problematisch ist, nur jene Zusammenhänge zu berücksichtigen, die im engen Formalrahmen der *Mainstream*-Ökonomie abbildbar sind. Aus Sicht der pluralistischen Ökonomie kann auch nicht-formale Theorienbildung wertvolle wissenschaftliche Erkenntnisse liefern. Zum anderen, weil die „*financial instability*“-Hypothese sehr wohl modelliert werden kann: Kapeller und Schütz (2014) führen einige der oben kurz dargestellten Argumente

Minskys in Bezug auf den Finanzzyklus in ein postkeynesianisches *Stock-flow-consistent*-Modell ein, um zu zeigen, dass die Beschäftigung mit Minskys Werk einen wesentlichen Beitrag zum Verständnis der aktuellen Krise leisten kann.

Minsky zu Geld, Banken und Staat

Wray geht auf einige weitere Forschungsbereiche ein, in denen Minsky ebenfalls wichtige Beiträge geliefert hat. Zwei davon sollen im Anschluss noch kurz besprochen werden. Erstens ist da Minskys Vorschlag, der Staat solle als *Employer of Last Resort* fungieren. Die Eliminierung von unfreiwilliger Arbeitslosigkeit und Armut war für Minsky essenziell, um eine Stabilisierung der Wirtschaft gewährleisten zu können. Auch in der aktuellen heterodoxen Makroforschung wird vor allem Einkommensungleichheit als Ursache und Katalysator des Aufbaus von exzessiver Verschuldung im Privatsektor, von gesamtwirtschaftlicher Fragilität und von Finanzkrisen diskutiert.⁶ Laut Minsky ist ein Vollbeschäftigungsprogramm das beste Instrument, um die Einkommensverteilung ausgeglichener zu gestalten und die makroökonomische Krisenanfälligkeit dadurch zu verringern. Denn der Abbau unfreiwilliger Arbeitslosigkeit würde dazu führen, dass der Konsum stärker aus laufenden Einkommen als aus Verschuldung finanziert wird; und dies mache eine *high consumption economy* stabiler.

Das Ankurbeln der Beschäftigung erfordert jedoch einen mutigeren und kreativeren Einsatz von expansiver Fiskalpolitik: Die Regierung müsse ein Beschäftigungsprogramm aufsetzen, in dem allen unfreiwillig Arbeitslosen, die im Privatsektor keine Beschäfti-

gung finden können, ein Arbeitsplatz zur Verfügung gestellt wird. Der Lohn für (ungelernte) Arbeit sei von der Regierung zu setzen, und die Zahl der Arbeitsplätze müsse an die aktuellen Bedürfnisse angepasst werden. Angesichts der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit in weiten Teilen Europas und in den USA seit der globalen Finanzkrise 2008/2009 haben einige Ökonomen ähnliche Vorschläge für eine *Employer of Last Resort*-Funktion des Staates gemacht. Tony Atkinson argumentiert in seinem Buch „Inequality. What Can be Done?“ (2015), dass vor dem Hintergrund von strukturellen Verschiebungen am Arbeitsmarkt – etwa im Hinblick auf eine Zunahme prekärer Beschäftigung – und angesichts der hinter ihren Möglichkeiten zurückbleibenden wirtschaftlichen Entwicklung in vielen Industrieländern ein staatliches Beschäftigungsprogramm erforderlich sei, um das Vollbeschäftigungsziel erreichen zu können.

Der zweite Forschungsbereich, der hier abseits der „*financial instability*“-Hypothese kurz angeschnitten werden soll, bezieht sich auf Minskys Arbeiten zu Geld und Bankenwesen. Minsky vertritt eine Theorieperspektive endogenen Geldes, in der das Geldangebot nicht exogen von der Notenbank gesteuert wird und der Geldbestand einer Volkswirtschaft nicht durch das Angebot von Geld, sondern durch die Nachfrage nach Geld bestimmt wird. Banken „kreieren“ Geld, indem sie *IOUs* begeben:

„If there is a willing bank and a willing borrower, deposits will be created through ‚keystroke‘ entries to the borrower’s deposit account. The corresponding entry is on the bank’s asset side, as a loan is recorded.“ (S. 97)

Minskys Ansichten zum Geldwesen

stehen wenig überraschend ebenfalls im Gegensatz zum monetaristischen *Mainstream*, der oftmals in der Vorstellung eines Geldschöpfungsmultiplikators verhaftet bleibt – wobei die Zentralbank die Geldbasis ausgibt, die dann von den Geschäftsbanken durch die Vergabe von Privatkrediten vervielfältigt wird.⁷

In diesem Zusammenhang ist eine Anekdote erwähnenswert, an die sich Wray aus seiner Zeit als Minskys Student erinnert. Minsky habe stets darauf gepocht, dass ökonomisches Denken auf der Grundlage einer Analyse der Bilanzen der relevanten AkteurlInnen stattfinden sollte. Jede ökonomische Einheit – egal ob Firmen, Haushalte oder der Staat – hat eine Bilanz; und durch Überlegungen bezüglich der in dieser Bilanz enthaltenen Assets und Verbindlichkeiten könne die Wahrscheinlichkeit einer inkorrekten Analyse stark reduziert werden. Diese Herangehensweise zeichnet auch die „*Stock flow consistent*“-Modellierung in der postkeynesianischen Forschung aus, in der alle Strom- und Bestandsgrößen einer Volkswirtschaft integriert werden können.⁸ Wray betont jedoch zu Recht:

„Unfortunately, most people – including economists – do not think in terms of balance sheets. Economists often begin with the assumption that „money“ is dropped from helicopters – it falls into your hands as an asset.“ (S. 88)

Wrays Buch liefert einen gut strukturierten, verständlich geschriebenen Überblick zu Hyman Minskys Werk. Für heterodoxe ÖkonomInnen, die sich vertieft mit Minsky beschäftigen wollen, finden sich zahlreiche hilfreiche Literaturreferenzen – auch von Publikationen Minskys, die weniger bekannt

sind. Es muss jedoch nochmals darauf hingewiesen werden, dass es sich bei dem Buch um eine Einführung handelt. Jenen, die bereits mit Minsky vertraut sind, werden sich wahrscheinlich keine neuen theoretischen Einsichten eröffnen. Aufgrund des von Wray gewählten Ansatzes, die Beiträge Minskys stets auf die aktuelle Wirtschaftssituation zu beziehen – mit Fokus auf den USA –, geht ein wenig die Frage nach der historischen Spezifität von Minskys Beiträgen unter: Was waren die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und institutionellen Rahmenbedingungen, unter denen sich Minsky mit den von ihm als zentral erachteten Themen auseinandersetzte? Eine Antwort auf diese Frage bleibt das Buch weitgehend schuldig.

Ein möglicher Kritikpunkt besteht zudem darin, dass Wray zahlreiche Spekulationen darüber anstellt, was Minsky zur aktuellen Krise sowie zur Wirtschafts- und Regulierungspolitik der letzten Jahre gesagt hätte, wenn er noch am Leben wäre. Natürlich erscheint es zwar naheliegend und sinnvoll, Minskys Denken auf die globale Finanzkrise zu beziehen. Wo es in Bezugnahme auf Minskys Ideen um aktuelle Reformdebatten zum Finanzsystem geht, sollte man jedoch berücksichtigen, dass Wray hier auch seine eigenen Interpretationen und Ansichten einbringt, die nicht an allen Stellen zwingend mit der Minsky-Interpretation anderer ÖkonomInnen übereinstimmen müssen.

Philipp Heimberger

Literatur

Atkinson, Tony, *Inequality. What Can Be Done?* (Cambridge, MA, 2015).
Cynamon, Barry; Fazzari, Steven, *Inequa-*

- lity, the Great Recession and slow recovery, in: *Cambridge Journal of Economics* 40 (2016) 373-399.
- Fisher, Irving, The Debt-Deflation Theory of Great Depressions, in: *Econometrica* 1/4 (1933) 337-357.
- Godley, Wynne; Lavoie, Marc, *Monetary Economics: An Integrated Approach to Credit, Money, Income, Production and Wealth* (Basingstoke 2007).
- Kapeller, Jakob; Schütz, Bernhard, Debt, boom, bust: a theory of Minsky-Veblen cycles, in: *Journal of Post Keynesian economics* 36/4 (2014) 781-813.
- Keen, Steve, Finance and economic breakdown: modeling Minsky's financial instability hypothesis, in: *Journal of Post Keynesian Economics* 17/4 (1995) 607-635.
- Keen, Steve, The Recession We Can't Avoid?, in: *Steve Keen's Monthly Debt Report* (November 2006); online: http://keenomics.s3.amazonaws.com/debtdeflation_media/2007/03/SteveKeenDebtReportNovember2006.pdf [zuletzt abgerufen am 28.3.2016].
- Keen, Steve, A monetary Minsky model of the Great Moderation and the Great Recession, in: *Journal of Economic Behavior & Organization* 86 (2013) 221-235.
- Kindleberger, Charles, *Manias, Panics, and Crashes: A History of Financial Crises* (New York 1978).
- Krugman, Paul, Actually existing Minsky, The conscience of a liberal, in: *New York Times blog* (19.5.2009); <http://krugman.blogs.nytimes.com/2009/05/19/actually-existing-minsky/> [zuletzt abgerufen am 27.3.2016].
- Lavoie, Marc, Minsky's law or the theorem of systemic financial fragility, in: *Studi Economici* 29 (1986) 3-28.
- McCulley, Paul, The Shadow Banking System and Hyman Minsky's Economic Journey, in: *Research Foundation Publications* 5 (2009) 257-268.
- McLeay, Michael; Radia, Amar; Thomas, Ryland, Money creation in the modern economy, in: *Bank of England Quarterly Bulletin* Q1 (2014) 14-27.
- Minsky, Hyman, *Stabilizing an Unstable Economy* (New Haven 1986).
- Palley, Tom, Debt, Aggregate Demand, and the Business Cycle: An Analysis in the Spirit of Kaldor and Minsky, in: *Journal of Post Keynesian Economics* 16/3 (1994) 371-390.
- Perugini, Cristiano; Hölscher, Jens; Collie, Simon (2016) Inequality, credit and financial crises, in: *Cambridge Journal of Economics* 40/1 (2016) 227-257.
- Stockhammer, Engelbert, Rising inequality as a cause of the present crisis, in: *Cambridge Journal of Economics* 39/3 (2015) 935-958.
- Wray, Randall, *Modern Money Theory. A Primer on Macroeconomics for Sovereign Monetary Systems* (Basingstoke 2012).

Anmerkungen

- ¹ Siehe Wray (2012).
- ² Siehe z. B. Krugman (2009); McCulley (2009).
- ³ Siehe z. B. Lavoie (1986); Palley (1994).
- ⁴ Siehe z. B. Keen (2006).
- ⁵ Keen (1995); Keen (2013).
- ⁶ Siehe z. B. Cynamon, Fazzari, 2016; Perugini et al. (2016); Stockhammer (2015).
- ⁷ Siehe z. B. McLeay et al. (2014).
- ⁸ Siehe z. B. Godley, Lavoie (2007).

Einführung in die Politische Ökonomie

Rezension von: Ralf Krämer,
Kapitalismus verstehen. Einführung in
die Politische Ökonomie der Gegenwart,
VSA-Verlag, Hamburg 2015, 256 Seiten,
broschiert, € 16,80;
ISBN 978-3-899-65644-2.

Ralf Krämer, Gewerkschaftssekretär bei ver.di und organischer Intellektueller im besten gramscianischen Sinne, legt sich mit dem Titel „Kapitalismus verstehen“ die Latte selbst sehr hoch. Er möchte damit „Grundlagenwissen und Argumente für politisch und gewerkschaftlich Aktive“ liefern, die auf der Höhe der Zeit sind. Das gelingt ihm erstaunlich gut. Mit dem Mut zur Lücke spannt er den Bogen von der grundlegenden marxistischen Kritik der politischen Ökonomie bis hin zu tagesaktuellen Themen wie Freihandelsabkommen, Gestaltung der verstärkten Digitalisierung der Wirtschaft oder die holprige ökonomische Entwicklung in Europa nach der Krise. Die Funktion von Wissenschaft sieht Krämer darin, dass „nur eine solche Wissenschaft, die sich mit den Interessen und Kämpfen der arbeitenden Mehrheit der Menschen verbindet, einen Beitrag zu einer sozialen Umgestaltung der Gesellschaft und zur Überwindung des Kapitalismus leisten [kann]“ (S. 10).

Das Buch versteht sich als Einführung und hat damit nicht die ökonomisch gebildeten LeserInnen zur Zielgruppe. Das heißt jedoch nicht, dass es nicht auch für diese Zielgruppe einen Mehrwert liefert. Dieser liegt zum einen in den übersichtlichen Abbildun-

gen, die – z. B. für die eigene Lehrtätigkeit – Zusammenfassungen und Grafiken umfassen, die auf der Homepage der Rosa-Luxemburg-Stiftung online abrufbar sind. Zu bemängeln ist an dieser Stelle, dass es kein Abbildungsverzeichnis gibt. Zum anderen helfen insbesondere die letzten beiden Kapitel für die eigene Reflexion neuerer Phänomene vor dem Hintergrund marxistischer Grundlagen. Auch hierbei kommt schnell der Wunsch nach einer Ergänzung auf, nämlich nach mehr Verweisen auf weiterführende Texte und Quellen – und das nicht nur in Fußnoten, sondern übersichtlich zusammengestellt am Ende des Buches. Dass dieser Wunsch im Vorwort seitens des Autors bewusst ausgeschlagen wurde, ist in diesem Zusammenhang wenig verständlich, da der Lesbarkeit dadurch kein Abbruch geleistet würde.

Krämer hebt sich mit seiner Einführung wohltuend von anderen Werken ab, die sich auf marxistische Grundlagen stützen und sich zumeist in wenig zielführender Marx-Exegese erschöpfen, während es ihnen nur unzureichend gelingt, aktuelle ökonomische Prozesse zu deuten. Es geht eben nicht darum, die Welt „richtig“ zu interpretieren, sondern sie zu verändern. Wer sich dieser Maxime verschreibt und sich mit den Grundlagen der Politischen Ökonomie bislang kaum auseinandergesetzt hat, ist mit dem vorliegenden Buch gut bedient.

Erleichtert wird das Lesen durch den roten Faden, der sich durch das übersichtlich gegliederte Buch zieht und sich von der Sinnfrage (Wozu das Buch? Wozu Politische Ökonomie?) über die theoretischen Grundlagen und die moderne – in erster Linie deutsche – Wirtschaft bis hin zu den Widersprüchen und Perspektiven zieht.

Aufgrund eigener Erfahrung in der gewerkschaftlichen Bildungsarbeit bleibt für den Rezensenten fraglich, ob das Buch für eben diese Bildungsarbeit geeignet sei. Als Hintergrundlektüre ist sie all jenen empfohlen, die selbst Wissen über die Wirtschaft vermitteln, auch wenn es für den direkten Einsatz im Unterricht weniger geeignet erscheint. Dafür müsste es mehr am Alltagsverstand ansetzen, insbesondere in Bezug auf die theoretischen Grundlagen, die eher höherschwelliger ansetzen und vermutlich nur bei gesteigertem individuellem Interesse auf Aufnahmebarkeit stoßen. Nachdem Krämer über einen Grundlagenkurs zur Projektidee gekommen ist, könnte die direkte Einsatzmöglichkeit für die Lehrtätigkeit aber von unterschiedlichen pädagogischen Konzepten abhängen. In jedem Fall hilfreich ist im Buch – neben Abbildungen und der Gliederung – das Festhalten von Kernaussagen in ein bis drei Sätzen in Form grauer Kästchen, die auf fast jeder Seite vorkommen.

Gegliedert ist das Buch in sechs Teile. Zu Beginn wird der grundsätzliche Zugang des Autors zur Thematik erklärt, die er selbst wie folgt zusammenfasst (S. 11): „Ohne eine Kritik der bestehenden kapitalistischen Ökonomie ist keine fundierte linke, gewerkschaftliche oder sozialistische Politik möglich.“ Umgekehrt hält er die Ökonomie aber auch ohne Politik bzw. die Berücksichtigung von gesellschaftlichen Machtverhältnissen und Klassenkonflikt für undenkbar: „Die Wirtschaft kann nicht begriffen werden, wenn man abstrakt Marktprozesse betrachtet. ... Es gibt keine unpolitische Ökonomie.“ (S. 9)

Ökonomie definiert er dabei einerseits als Sozialwissenschaft, die das

Verhalten unter gesellschaftlichen Bedingungen beleuchtet, andererseits als das Wirtschaften an sich, konkreter die Produktion sowie nachgelagert deren Verteilung und Verwendung. Einem marxistischen Ökonomieverständnis folgend sieht Krämer den Austausch auf dem Markt, den er richtigerweise als konstituierendes Element der neoklassischen Ökonomie ausmacht, als gegenüber der auf Arbeit basierenden Produktion nachgelagert. Somit folgert er, dass die „grundlegende Aufgabe jeder Ökonomie“ die Beantwortung der folgenden Frage ist (S. 13): „Wer arbeitet wann, wo, was und wie?“ Diese Frage ist sodann der Ausgangspunkt für die weitere Abhandlung, auch wenn zunächst ausführlich Begriffsklärungen und Grundlagen aus der marxistischen Theorie folgen. Von der Arbeit leitet Krämer über zu den Produktionsverhältnissen über gesellschaftliches Sein zum Bewusstsein und damit zu politischen Gestaltungsmöglichkeiten.

Im Abschnitt zwei wird nochmals genauer auf Ware, Arbeit (empirisch um Daten für Deutschland angereichert) und den Fetischcharakter von Geld eingegangen – und das auf nicht einmal 13 Seiten. Auch wenn diese Knappheit notgedrungen mit Verkürzungen einhergeht, so ist diese für den Zweck einer Einführung ein gut gewählter Kompromiss zwischen theoretischem Anspruch und Beschränkung auf ein zumutbares Maß an Abstraktion für die Zielgruppe der interessierten, aber noch nicht spezifisch geschulten LeserInnen. Das gilt etwa für das Verhältnis der verschiedenen Arten von Arbeit sowie ihre gesellschaftliche Relevanz. Die zugespitzte Aussage, zentral für die gesellschaftliche Entwicklung im Kapitalismus wäre ganz überwiegend die Lohnarbeit, hät-

te angesichts der bücherfüllenden Debatten über Arbeit, Arbeitsbegriff und gesellschaftliche Arbeitsteilung der letzten Jahrzehnte eine breitere Darstellung verdient (die zum Teil mit der Darstellung zur Reproduktion der Arbeit im darauffolgenden Kapitel im Buch selbst abgedeckt wird). Dass die Facetten der Arbeit überhaupt erwähnt werden und sie so zentral gesetzt wird, ist jedoch ein Fortschritt gegenüber den meisten ökonomischen Einführungswerken, in denen Arbeit nur als homogene Ware für einen abstrakten Markt vorkommt.

Dieses Beispiel lässt sich für das Buch insgesamt verallgemeinern. Während andere Ökonomieeinführungen viele Themen ausblenden, um die verbleibenden stärker auszuführen, hat sich Ralf Krämer mehr für Breite denn Vertiefung entschieden. Das scheint für die Zielgruppe der „politisch und/oder gewerkschaftlich“ Aktiven – und vermutlich auch LehrerInnen an Oberstufenschulen, für die das Buch ebenso zu empfehlen ist – auch der angemesseneren Ansatz zu sein. Umso mehr wäre es deshalb jedoch wertvoll gewesen, auf ausführlichere Darstellungen zu verweisen, die Interessierten eine über die Behandlung im Buch hinausgehende, vertiefte Einführung erleichtern würden.

Kapitel drei dreht sich um die kapitalistische Produktionsweise mit Fokus auf die Arbeitskraft bzw. die Lohnabhängigen. Auch Löhne, Produktivität, Reproduktion der Arbeitskraft, Ausbeutung und Klassenverhältnisse finden Berücksichtigung. Der folgende Abschnitt behandelt dann die durch Kapitalakkumulation getriebene Gesamtwirtschaft, ihre Widersprüche und Krisenanfälligkeit unter besonderer Berücksichtigung der Erwerbslosigkeit.

Zudem erfolgt hier die Überleitung vom theoretischen Fundament mit empirischen Daten zur konkreten deutschen Volkswirtschaft und in der Folge zu den Unternehmensbilanzen, sodass die abstrakten Ausführungen auch konkreter greifbar werden.

Kapitel fünf dreht sich anschließend um den modernen Kapitalismus. Es umfasst einerseits die eng mit der Produktionsweise verknüpften Bereiche der Finanzwirtschaft, Staat und Internationalisierung, andererseits spezifischere aktuelle Fragestellungen wie Freihandels- und Investitionsschutzabkommen, Neoliberalismus und Industrie 4.0. Krämer versucht die Konzentrations-, Globalisierungs- und Finanzialisierungstendenzen, die dem Kapitalismus innewohnen, auf die aktuelle Situation zu übertragen, die er mit einigen innovativeren aktuellen Grafiken untermauert. Wie oft bei marxistisch orientierten DenkerInnen neigt er dazu, aktuelle Entwicklungen als qualitativ mäßig Neues zu fassen. Auch wenn er im Kern wohl Recht hat, wirken zugespitzte Zusammenfassungen wie „Globalisierung ... als ein neoliberales Klassenprojekt im Interesse des international operierenden Groß- und Finanzkapitals“ als wenig differenzierte Neuformulierung der Imperialismusthesen vor 100 Jahren. In der zunehmenden Digitalisierung bzw. Automatisierung der Produktion sieht er ebenso wenig Neues. Angesichts der übertriebenen öffentlichen Debatten, wonach uns die Arbeit ausginge, weil die Produktion revolutioniert würde, ist es jedoch durchaus wohltuend, mittels empirisch untermauerter Relativierungen einen klareren Kopf zu behalten. So zeigt Krämer etwa, dass die gefährlich klingende Zahl von einem Verlust von einem Drittel der Arbeitsplätze in

20 Jahren einem durchschnittlichen jährlichen Produktivitätswachstum von 2,1% entspricht, also weit unter der Rate in der „goldenen Ära“ der 1950er- und 1960er-Jahre liegen würde. Wie damals wäre es also mittels höherer Masseneinkommen und Arbeitszeitverkürzungen möglich, trotz Digitalisierung die Arbeitslosigkeit zu senken. Krämer folgert daraus, dass die Lohnarbeit auch weiterhin dominierend bleiben wird und die Auswirkungen der Digitalisierung „wie immer eine Frage der ökonomischen und politischen Kräfteverhältnisse“ sein werden.

Der letzte Teil des Buches widmet sich aktuellen Krisentendenzen und Perspektiven. Dieses Kapitel ist sicherlich das Interessanteste und sei unabhängig vom Grad der ökonomischen Vorbildung all jenen empfohlen, die im Sinne von Krämer einen Beitrag zu einer sozialen Umgestaltung der Gesellschaft leisten wollen. Bezüglich der ökologischen, der wirtschaftlichen und der europäischen Krise liefert er nicht nur jeweils eine gute und knappe Abhandlung von den jeweiligen Krisenursachen, sondern auch Lösungsvorschläge inklusive Ansätze für die politische Umsetzung. Hinsichtlich der ökologischen Krise lautet der Vorschlag beispielsweise, dass ökologische Politik und Beschäftigungsförderung nicht länger gegeneinandergestellt werden dürfen, sondern notwendige sozial-ökologische Bündnisse zu formieren sind, die auf eine stärkere Rolle des Staates abzielen, der den Umbau organisiert und vorantreibt.

Im Kapitel zur Eurokrise liefert Krämer eine besonders gute Zusammenfassung der ökonomischen Ungleichgewichte und der problematischen Lohnpolitik in Deutschland – ohne allerdings den Fehler insbesondere

deutscher linker ÖkonomInnen zu begehen, analog zu neoliberaler Interpretation vor allem exportseitig zu argumentieren, obwohl empirisch vor allem der negative Einfluss der Löhne auf die Importnachfrage dominiert. Die wirtschaftspolitische Steuerung der EU benennt Krämer klar als „Institutionalisierung neoliberaler Politik“ bzw. als „in EU-Recht gegossenen Klassenkampf von oben“ (S. 223). Diese Überspitzung ist dennoch zutreffend, da die Steuerungsarchitektur unter den euphemistischen Losungen „stabile Staatsfinanzen“ und „Strukturreformen“ verstärkt darauf fokussiert, wie der Dauerdruck auf Staatsausgaben und Löhne erhöht werden kann.

Als Perspektive für die weitere Entwicklung sieht Krämer einerseits einen „Neoliberalismus 2.0“, bei dem dem Staat eine aktivere Rolle bei Investitionen und Bildung zukommt, allerdings zunehmend in Form von *Private-Public-Partnerships*, um InvestorInnen gleichzeitig höhere Gewinne zu ermöglichen (wie es etwa die Stoßrichtung der deutschen Expertenkommission für Investitionen war und wie auch der sogenannte Europäische Fonds für strategische Investitionen ausgerichtet ist). In Kombination mit verstärkter Spaltung innerhalb und zwischen Gesellschaften, die die Basis für die Formierung einer Gegenmacht erodieren lassen, wäre dieser Neoliberalismus 2.0 zwar widersprüchlich, aber politisch nicht zwangsläufig instabil.

Andererseits zeigt Krämer als mittelfristige, pragmatischere alternative Perspektive eine „demokratisch gestaltete, realwirtschaftlich dominierte und auf sozial-ökologischen Umbau gerichtete Wirtschaftsentwicklung“ (S. 233) auf. Im Mittelpunkt sollen die Stärkung der Nachfrage und die Bekämpfung

der Arbeitslosigkeit stehen, ein „*Red New Deal*“. Konkreter soll die Einkommenspolitik auf steigende Löhne und gerechte Verteilung, die Geldpolitik auf Wachstum und Stabilität, die Finanzpolitik auf qualitatives Wachstum und Ausbau des Sozialstaates und die Strukturpolitik auf die gezielte Förderung bestimmter Produktionen, Regionen und Gruppen ausgerichtet werden.

Abschließend hält Krämer fest, dass der Kapitalismus noch nicht am Ende seiner Möglichkeiten sei, was „als eine Drohung begriffen werden“ (S. 238) muss. Deshalb seien auch Alternativen zum Kapitalismus insgesamt erforderlich, die jedoch weder mittels vollständigem Bruch mit Warenproduktions- und Geldlogik, noch mit einem bedingungslosen Grundeinkommen zu bewerkstelligen wären. Langfristig hält er an der Perspektive eines demokratischen Sozialismus fest, den er als Gesellschaftsform definiert, in der die Kapitallogik überwunden ist, ein demokratischer Rechtsstaat eine neue Qualität sozialstaatlicher Absicherung garantiert und zentrale Sektoren und Großunternehmen demokratisch vergesellschaftet sind. Neben den klassischen

sektoralen Beispielen wie kommunale Daseinsvorsorge und Finanzsektor nennt Krämer Infrastrukturen, Plattformen und Betriebssysteme im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie. So könne die Durchsetzung von sozialen und ökologischen Standards ermöglicht und die Manipulation von Kommunikation zu Profitzwecken verhindert werden.

Ralf Krämer hat mit „Kapitalismus verstehen“ ein für wirtschaftspolitisch Interessierte zweifelsohne lesenswertes Buch verfasst. Sein Versuch, mit marxistisch orientierten ökonomischen Grundlagen die real existierende Wirtschaft fassbar zu machen und politische Handlungsperspektiven aufzuzeigen, ist gelungen. Seinen Anspruch (eine kompakte, auf die Probleme der Gegenwart gerichtete Einführung in die politische Ökonomie des Kapitalismus) hat er in einem Maße erfüllt, wie das AutorInnen nur selten für sich in Anspruch nehmen können. Insofern bleibt zu hoffen, dass es auch viele politisch Engagierte geben wird, die es die Mühe wert finden, das Buch auch zu lesen.

Georg Feigl

Verteilungskampf

Rezension von: Marcel Fratzscher,
Verteilungskampf. Warum Deutschland
immer ungleicher wird, Hanser,
München 2016, 263 Seiten, gebunden,
€ 19,90; ISBN 978-3-446-44465-2.

Vom „Wohlstand für alle“ in Deutschland, den der Politiker Ludwig Erhard, ein Vertreter des Ordoliberalismus, einst mit seinem Buch propagierte, bleibt laut Marcel Fratzscher, Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin und Professor für Makroökonomie an der Humboldt-Universität zu Berlin, nur noch Wohlstand „für wenige“ übrig. Dies macht er bereits in der Einleitung deutlich.

Gleich zu Beginn fordert er die Leser mit vermeintlichen Paradoxa bzw. „Puzzle“: Wie kann es etwa sein, dass Deutschland eines der höchsten Pro-Kopf-Einkommen der Welt hat, gleichzeitig als Sparweltmeister bezeichnet werden kann und trotzdem im Ländervergleich so wenig Vermögen anhäuft? Die Antwort lässt – wie auch in diesem Beitrag – einige Zeit auf sich warten.

Fratzscher untermauert seine These, dass Deutschland immer ungleicher wird, in 27 knapp gehaltenen Kapiteln, die ein breites Spektrum an Themen abdecken. Diese reichen von einer kurzen philosophischen Betrachtung von Freiheit und Gleichheit über Globalisierung und Digitalisierung bis zur aktuellen Migrationsdebatte. Mühelos schafft er dabei den Bezug zu Ungleichheit herzustellen und bekräftigt sämtliche seiner Aussagen durch Studien, die – vielleicht nicht zufällig – zu einem erheblichen Teil vom DIW selbst stammen. Die insgesamt 62 Abbildungen

dienen der grafischen Veranschaulichung dieser Ergebnisse, obgleich die unmittelbare Verständlichkeit, insbesondere für Laien, vermutlich manchmal zu wünschen übrig lässt.

Dem Untertitel verpflichtet, beziehen sich seine Ausführungen meist auf Deutschland, oft aber auch auf EU- und OECD-Länder. Besonders ausführlich arbeitet Fratzscher die Konsequenzen der Ungleichheit heraus, bspw. jene auf politische und soziale Teilhabe. Die Analysekraft bleibt über weite Strecken des Buches konstant hoch, und so prallt etwa ein Diskreditierungsversuch der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ ab. Diese nutzte eine öffentlich bekanntgegebene Korrektur in einer zitierten DIW-Studie, um das Faktum steigender Ungleichheit überhaupt in Frage zu stellen; tollkühn, gegeben die Tatsache, dass die Studienergebnisse in ihrer Tendenz unverändert blieben.

Es wird im Verlauf des Buches mehr als deutlich, was Fratzscher als die zentrale Forderung ansieht, der er auch einen ganzen Abschnitt des Buches widmet: Gebetsmühlenartig fordert er die Herstellung von Chancengleichheit durch Bildung, insbesondere im Kleinkindalter und bis zur beruflichen Weiterbildung. Vor allem bei der frühkindlichen Bildung hinkt Deutschland (und Österreich noch mehr) stark hinter dem OECD-Schnitt her und gibt dafür in Relation zum BIP weniger als die Hälfte aus als Frankreich.

Eine kritische Bemerkung zur Ausführung der vorliegenden ersten Auflage: Das Lektorat des Hanser-Verlages scheint einige Fehler übersehen zu haben, die verteilt über das Buch, aber besonders konzentriert auf Seite 175 zu finden sind und dort das Lesen tatsächlich erschweren. Man würde solch

grobe Schnitzer von einem so renommierten Verlag nicht erwarten, und es bleibt zu hoffen, dass LeserInnen späterer Auflagen verschont bleiben werden.

Fokus auf die unteren 40%

Ein gewisser Grad an Ungleichheit ist für Fratzscher, den ehemaligen EZB-Mitarbeiter, notwendig, um die richtigen Anreize zu setzen, und wird erst dann ein Problem, wenn er nicht mehr die freiwillige Wahl der BürgerInnen widerspiegelt und insbesondere dann, wenn das wirtschaftliche Wachstum betroffen ist. So schlussfolgert er etwa: „Nicht jede Ungleichheit ist schädlich. Ein Land kann ein hohes Wachstum erzielen, auch wenn das oberste ein Prozent über unverhältnismäßig hohe Vermögen verfügt.“ (S. 84) Diese Perspektive führt auch zu Fratzschers Fokusgruppe, die sich auch mit jener der OECD (2015) deckt: die einkommensärmsten 40% der Bevölkerung. Dieser Gruppe werden Chancen verwehrt, und ihre Potenziale und Fähigkeiten bleiben zu weiten Teilen ungenützt.

Dank der geringen Einkommensmobilität (Mobilitätspuzzle) verharrt auch ein Großteil der nächsten Generation in der einkommensärmeren Hälfte der Bevölkerung. Um den starken Beharrungstendenzen Ausdruck zu verleihen, verweist der Autor auf eine prägnante und zugleich bedenkliche Relation: Die Hälfte des Einkommens der Kinder wird durch den Bildungsstand und das Einkommen der Eltern bestimmt. Diese Mobilität gilt es zu erhöhen – eine Position, die in vermutlich allen normativen Lagern auf Zustimmung stößt –, und Bildung ist dafür der zentrale Lösungsansatz.

Es mag Situationen geben, in denen hohes Wachstum zeitgleich mit unverhältnismäßiger Konzentration an der Spitze stattfindet. Dies stellt jedoch eher eine Koinzidenz dar. Wie Fratzscher selbst ausführt, entging Deutschland durch den Anstieg der Einkommensungleichheit seit den 1990er-Jahren laut Schätzungen der OECD 6% der heutigen Wirtschaftsleistung. Somit besteht ein Zusammenhang zwischen den Restriktionen für die einkommensärmeren 40% der Bevölkerung, der Konzentration der Einkommen¹ (und Vermögen) und den wirtschaftlichen Entwicklungspotenzialen.

Eine wichtige Dimension, die in Fratzschers Betrachtungsweise² fehlt, ist Macht. Wie Einkommen oder Vermögen ist diese nicht über die gesamte Bevölkerung gleich verteilt, sondern sehr stark konzentriert. Gerade an der Spitze der Vermögens- und Einkommensverteilung – also in dem Teil, den Marcel Fratzscher für nicht sonderlich beachtenswert hält – bestehen aber starke Tendenzen der Machtkonzentration. Diese führen zu genau den Folgen, vor denen er – aus anderer Perspektive – warnt: schwindende politische Teilhabe bzw. demokratiezersetzende Prozesse.

Darauf verweist auch Angus Deaton, Träger des Alfred-Nobel-Gedächtnispreises für Wirtschaftswissenschaften von 2015. Deaton (2013, S.213) zitiert mit Louis Brandeis einen ehemaligen Richter des Obersten Gerichtshofs in den USA: *„We may have democracy, or we may have wealth concentrated in the hands of a few, but we can't have both.“* Dass dies nicht bloß ein wohlklingendes Zitat ist, zeigt etwa Martin Gilens (2012) für die USA. In seinem umfassenden Buch *„Affluence and Influence“* kommt er u. a. zu der Erkennt-

nis, dass Abstimmungen im Kongress deutlich sensibler auf die Wünsche der Wohlhabenden reagieren als auf die der ärmeren Wählerschaft.

Fratzscher sieht in der enormen Bedeutung von Lobbying-Aktivitäten und im Einfluss von Sonderinteressengruppen Anzeichen des Verteilungskampfes. Die Möglichkeiten der Geltendmachung dieser Einflüsse bieten sich lediglich dem oberen Rand der Verteilung. Es ist also verwunderlich, dass Marcel Fratzscher trotz der vielfältigen eigenen Ausführungen zu den negativen Folgen von hoher Vermögensungleichheit dem obersten Prozent keine Beachtung schenkt.

Familienunternehmen und Vermögenskonzentration

Das vermögendste Prozent aller deutschen Haushalte kann knapp ein Viertel des gesamten Vermögens sein Eigen nennen. Als eine bisher selten vorgefundene Begründung für diese extreme Vermögenskonzentration führt Fratzscher vor allem die Dominanz von Familienunternehmen an. Während in Großbritannien kaum ein Familienunternehmen zu den größten dreihundert Unternehmen des Landes zählt, sind es in Deutschland rund einhundert. Diese Unternehmen befinden sich in den Händen von Familien wie etwa Porsche bzw. Piech (Volkswagen AG), Quandt (BMW Group) oder Albrecht (Aldi Diskounter). Die langfristige Perspektive dieser Familiendynastien wirken sich auch positiv auf das Nettovermögen aus, wie der Autor festhält: „Die meisten Milliardäre oder genauer gesagt, in vielen Fällen deren Vorfahren, haben ihre Vermögen ursprünglich durch Familienunternehmen erwirtschaftet“ (S.153). Dazu trägt auch die

(derzeit in Reform befindliche) Erbschafts- und Schenkungssteuer bei, deren bisherige Ausgestaltung zu einer deutlich höheren effektiven Steuerbelastung für geringe Erbschaften führt als für (sehr) hohe. Hinzu kommt die Möglichkeit einer missbräuchlichen Deklaration von betriebsnotwendigem Vermögen, die zu weiteren Steuerersparnissen für UnternehmenseigentümerInnen führt. Fratzscher wünscht sich eine weniger zahnlose Erbschaftsteuer, könnte eine solche doch die soziale Mobilität und die von ihm so oft geforderte Chancengleichheit erhöhen. Erstaunlich keck mutet im Zuge der ausführlichen Beschreibung der Erbschaftsteuer und ihrer Missstände der Satz an, dass ErbInnen nicht unbedingt die besseren Manager sein mögen. Dies lässt die Dimensionen seiner persönlich favorisierten Erbschaftsteuer erahnen.

Die Ineffizienz der Umverteilung

Neben der Umverteilung durch vermögensbezogene Steuern, wie der Erbschafts- und Schenkungssteuer, ist ihm aber auch die Umverteilung von Einkommen ein wichtiges Anliegen. Erst durch die starke sozialstaatliche Umverteilung durch Transfers wie Kindergeld, Arbeitslosengeld und andere finanzielle Leistungen wandelt sich das „amerikanische“ Deutschland in das, was wir kennen. Beide Länder haben einen Gini-Koeffizienten von etwa 0,51 bei Markteinkommen, und erst in der Sekundärverteilung erlangt Deutschland einen Gini-Koeffizienten von 0,29 (2012), während dieser in den USA bei 0,39 steht. Deutschlands Marktprozesse bewirken also hohe Ungleichheit, und nur der Staat gleicht die seit drei Jahrzehnten steigende Ungleichheit

der Markteinkommen aus. Diese nahm zwischen 1985 und 2012 ähnlich zu wie in den USA und stieg doppelt so stark an wie im gleichen Zeitraum in Frankreich. Aber – und das ist die ungewöhnliche Wendung – Fratzscher meint, dass „tendenziell eher“ zu viel umverteilt wird. Die Umverteilung werde immer ineffizienter, gemessen an der Änderung des Gini-Koeffizienten vor und nach der Umverteilung. Auf der einen Seite kritisiert er, dass nur die Einkommensteuer als eine der ganz wenigen Steuern progressiv ausgestaltet ist und dass es eine mutigere Besteuerung von Vermögen zugunsten einer niedrigeren Besteuerung von Einkommen bräuchte. Andererseits aber liegt die Ineffizienz in der Tatsache, dass Bessergestellte mit ihren Steuern oft andere Bessergestellte unterstützen. Die jeder Umverteilung zugrunde liegende Ineffizienz könne in diesem Falle nicht durch gesellschaftliches Interesse legitimiert werden.

M. E. ist auch in diesem Falle Legitimation gegeben. Diese liegt im Wesen des Wohlfahrtsstaates selbst. Denn die wohlfahrtsstaatlichen Maßnahmen zielen nicht nur auf die Minderung der Not der einkommensärmeren Schichten ab. Der Sozialstaat ist als Institution für alle gedacht, und so ist es durchaus wünschenswert, dass auch Vermögende – etwa durch die Familienbeihilfe etc. – in den Genuss solcher Leistungen kommen. Dies soll verdeutlichen, dass alle vom Sozialstaat profitieren, von Bildungseinrichtungen über Pflege- und Gesundheitsleistungen bis zum Pensionssystem. Das Ausschließen der Wohlhabenden von all diesen Leistungen untergrübe die Legitimität des Sozialstaates und würde in weiterer Folge zu einer Ablehnung durch einen Teil der Bevölkerung führen.

Spärliche Lösungen

In seiner Forderung nach der Herstellung von Chancengleichheit, die besonders durch frühkindliche (Aus-) Bildung und Bildung im Allgemeinen erreicht werden kann, stimmt Fratzscher ein in den internationalen Kanon von Autoren wie Joseph Stiglitz (2015), Tony Atkinson (2015) und anderen. Vorschläge zur Finanzierung dieser Maßnahmen bleibt er allerdings schuldig. Des Weiteren sieht er – und das ist die Auflösung des Vermögenspuzzles – mangelnde finanzielle Bildung als ein spezifisches Problem der Deutschen an. Würden sie vom konservativen und risikoscheuen Weg abweichen und die Diversifizierung ihrer Portfolios um Immobilien, Aktien, Anleihen und andere Wertpapiere erweitern, dann wären sie nicht auf den für viele Jahre negativen Realzins auf Sparbüchern angewiesen. Ob den einkommensärmeren 40% eine umfassende finanzielle Bildung nützte, ist mehr als zweifelhaft. Die von Fratzscher kolportierte private Sparquote von 15% gilt eben nur im Durchschnitt und trifft mitnichten auf die untere Hälfte der Einkommensverteilung zu. Da nützt auch eine weitere zaghafte Forderung des Autors kaum, nämlich die der Förderung von Immobilienerwerb.

Fazit

Fratzschers Analysen sind äußerst umfangreich und in manchen Bereichen wie der Vermögensungleichheit sehr genau. Es werden damit viele Dimensionen und Konsequenzen, die mit der hohen Ungleichheit in Deutschland verbunden sind, näher beleuchtet. Beinahe jedes Argument wird mit Studien belegt, die für wirtschaftlich Interessierte gut zusammengefasst sind; gleich-

zeitig bietet er Fachleuten die Möglichkeit, die zitierten Studien im Detail nachzuvollziehen.

Allein die Schlussfolgerungen des Autors wirken zaghaft und muten zum Teil sogar seltsam an. So reiht er sich in den unendlichen Chor derer ein, die mehr Chancengleichheit und höhere Ausgaben für (frühkindliche) Bildung fordern, ohne jedoch konkrete Finanzierungsmöglichkeiten darzustellen. „[V]iele deutsche Bürger sparen zwar recht viel, aber auch sehr schlecht.“ (S. 235) Die Forderung nach besser gestreuter Veranlagung des Angesparten scheint in Anbetracht der noch immer präsenten Folgen der Finanzkrise geradezu als zynisch, abgesehen davon, dass er selbst betont, dass die untersten 40% keine Möglichkeit haben anzusparen.

Durch die Fokussierung auf die Problematik in Deutschland bietet der Autor eine – im Gegensatz zu den oftmals global ausgerichteten Sachbüchern – länderspezifische Studie zum Thema Ungleichheit. In der Hoffnung, dass seine Analysen in einem breiten gesellschaftlichen Diskurs aufgenommen werden und die Schlussfolgerungen von anderen Ökonominen ergänzt und korrigiert werden, besteht somit eine Leseempfehlung für alle, die den Verteilungskampf nicht scheuen.

Michael Ertl

Anmerkungen

- ¹ Ein Anzeichen dafür, dass das in Deutschland auch erkannt wurde, ist die Einführung eines Armuts- und Reichtumsberichts. Dieser wird seit 2001 regelmäßig durchgeführt und löste den vorher allein auf Armut fokussierten Bericht ab. Kritiker wie Michael Hartmann wenden natürlich zu Recht ein, dass die Berichterstattung im Falle von Reichtum deutlich geringer ausfällt als von Armut, aber zumindest wurde die Relevanz der Vermögenskonzentration für die Entwicklung der Gesellschaft in Deutschland erkannt.
- ² Dies gilt für die Neoklassik – abseits von Monopolmärkten und anderen ausgewählten Betrachtungen – ganz generell.

Literatur

- Atkinson, Anthony B., *Inequality – What can be done?* (Cambridge, MA, 2015).
- Deaton, Angus, *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality* (Princeton 2013).
- Gilens, Martin, *Affluence and Influence: Economic Inequality and Political Power in America* (Princeton 2012).
- Stiglitz, Joseph E., *Reich und Arm. Die wachsende Ungleichheit in unserer Gesellschaft* (München 2015).
- OECD, *In It Together: Why Less Inequality Benefits All* (Paris 2015).

Intellektuelle Verarmung im Neoliberalismus

Rezension von: Colin Crouch,
Die bezifferte Welt. Wie die Logik
der Finanzmärkte das Wissen bedroht,
Suhrkamp, Berlin 2015, 250 Seiten,
gebunden, € 22;
ISBN 978-3-518-42505-3.

Nach „Postdemokratie“ (2004), „Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus“ (2011) und „Jenseits des Neoliberalismus“ (2013) widmet sich Crouch im vorliegenden Buch erneut der Analyse des Neoliberalismus.¹ Dabei geht es ihm im vorliegenden Buch um die Auswirkungen des Neoliberalismus auf das Feld der Information, der Kenntnisse und letztlich des Wissens.

Durch die Organisation von immer mehr Lebensbereichen nach marktwirtschaftlichen Prinzipien und ihrer Reduktion auf die darin bestimmbaren Geldwerte entsteht die Gefahr einer Minderung des allgemeinen Wissensstandes. Zuverlässige Information ist nach Crouch jedoch das „Lebenselixier“ eines demokratischen Gemeinwesens, womit er auch an seine Ausführungen zur Postdemokratie – in der demokratische Partizipation zwar formal weiterhin existiert, tatsächlich aber durch den gestiegenen Einfluss von Lobbygruppen und PR-ExpertInnen zum Marketingspektakel verkommen ist – anschließt.

Crouchs zentrale These im vorliegenden Buch lautet insofern, der „Neoliberalismus sei ein Feind des Wissens“ (S.13), denn er schaffe Anreize für Unternehmen, PolitikerInnen, Behörden und Fachkräfte, „die die Integri-

tät zentraler Kompetenzen und Wissensformen angreifen“ (S. 194). Dies ist insofern beachtlich, als Crouch damit ein zentrales Versprechen des neoliberalen Umbaus der Gesellschaft, nämlich dass die Bereitstellung von Information am effizientesten über den Markt organisiert wird, mittels fünf Thesen zu widerlegen sucht. In einem umfassenderen Sinn geht es ihm um einen bestimmten Bereich der asymmetrischen Information, nämlich das Spannungsverhältnis zwischen Fachkenntnissen, politischen oder beruflichen Interessen und den Anforderungen eines demokratischen Miteinanders.

These 1: Der Umbau des öffentlichen Dienstes nach marktwirtschaftlichen Prinzipien führt zu einer Beschneidung der Kenntnisse und Qualifikationen des dort beschäftigten Fachpersonals.

Als zu Beginn der 1990er-Jahre der öffentliche Dienst unter dem Schlagwort *New Public Management* aus seiner Verkrustung befreit werden sollte, kam es vermehrt zur Einführung von an Kennzahlen ausgerichteten Zielvorgaben, die Abteilungen und ganze Institutionen miteinander vergleichbar machten. Dadurch sollten in Bereichen, die nicht ohnehin an private Unternehmen ausgelagert wurden, marktähnliche Bedingungen geschaffen werden, die zu einer erhöhten KundInnenfreundlichkeit des öffentlichen Dienstes führen würden.

Crouch argumentiert jedoch, dass die Orientierung an Leistungskennzahlen zwei entscheidende Defizite aufweist: Erstens folgt die Auswahl an Leistungsindikatoren in der Regel einer politischen Logik, wodurch eine Fokussierung auf „wenige populäre Aspekte“ (S. 117ff) erfolgt. Zweitens können manche Aspekte öffentlicher Dienst-

leistungen leichter quantifiziert werden als andere. So wurden die Notaufnahmen englischer Krankenhäuser nach aufkommender Kritik über zu lange Wartezeiten im Jahr 2015 verpflichtet, die Aufenthaltsdauer der PatientInnen zu überwachen und dies der Aufsichtsbehörde zu melden. Eine Untersuchung der Maßnahme kam zum Schluss, dass die Berichte die Wartezeiten noch weiter verzögerten. Die Problematik der Konzentration auf einzelne Indikatoren zur Leistungsmessung betrifft jedoch nicht nur den öffentlichen Dienst, sondern richtete selbst im Kerngebiet des Neoliberalismus – den internationalen Finanzmärkten – beträchtlichen Schaden an.

These 2: Ein unbeschränkter Markt untergräbt andere Formen der Wissensproduktion.

Anhand der von BP ausgelösten Ölkatastrophe im Golf von Mexiko sowie dem Atomunglück in Fukushima veranschaulicht Crouch, dass das derzeitige Wirtschaftssystem zum Kontrahenten einer effizienten Nutzung uns verfügbarer Information avancieren kann: In beiden Fällen wurden Hinweise auf zusätzlich nötige Sicherheitsvorkehrungen mit Blick auf die daraus resultierenden finanziellen Aufwendungen beiseitegeschoben. Die dadurch verursachten Schäden überstiegen die Kosten, die die zusätzlichen Sicherheitsvorkehrungen verursacht hätten, deutlich. Kurzum, die Dominanz der Finanzkennziffern in Unternehmen kann dazu führen, dass erstens widersprechende Erkenntnisse ignoriert werden, zweitens nützliche Informationen den KundInnen vorenthalten oder noch schlimmer verfälscht werden oder drittens Unternehmen versuchen, Informationen unter ihre Kontrolle zu bringen bzw. in ihr Eigentum zu überführen.²

Ein drastisches Beispiel für den dritten Fall ist der Versuch des Lebensmittelkonzerns RiceTec, die Bezeichnung „Basmatireis“ mittels Patent schützen zu lassen, ohne irgendeine innovative Leistung für den Anbau oder die Verarbeitung der entsprechenden Reissorten erbracht zu haben. Ein US-amerikanisches Gericht gab dem zunächst statt – erst nach erheblichen Protesten, angeführt von der indischen Regierung, beschränkte RiceTec seinen Patentanspruch von ursprünglich fünfzehn auf nunmehr drei Reissorten.

These 3: Die gegenwärtig dominante *Rational-Choice*-Theorie prämiiert Verhaltensweisen, die sich der Verfälschung und Verzerrung von Information und Wissen bedienen.

Was haben der Liborskandal und manipulierte Mathematikergebnisse in englischen Schulen gemeinsam? In beiden Fällen wurden Informationen mit Blick auf eine (finanzielle) Besserstellung der involvierten Unternehmen bzw. Institutionen verfälscht. Im ersten Fall bereicherten sich einige Banken auf Kosten anderer Marktteilnehmer, indem sie manipulierte Zinssätze für den Libor – ein Referenzzinssatz für Interbankengeschäfte, der aus dem Durchschnitt der Angebotssätze der teilnehmenden Banken gebildet wird – meldeten. Im zweiten Fall versuchten einige Schulen, die an einer national vergleichbaren Abschlussprüfung teilnahmen, ihre Position in Rankings zu verbessern, indem sie leistungsschwache SchülerInnen aus den Schulakten verschwinden ließen.

Crouch zeigt, dass das Problem amoralischer Verhaltensweisen durch die Umstellung auf marktwirtschaftliche Organisationsprinzipien nicht gelöst wird, sondern dass diesen dadurch „lediglich neue Betätigungsfelder eröff-

net“ (S. 197) werden. Hierfür gibt es zwei wesentliche Gründe: Erstens kann die Validität einer Information bzw. die Kompetenz eines Informationsanbieters immer erst im Nachhinein beurteilt werden, wie sich etwa auch an der Rolle der Ratingagenturen für die Entstehung der Finanzkrise zeigte. Zweitens wird unerwünschtes Verhalten – auch nach Bekanntwerden – durch den Markt nur unzureichend sanktioniert: Sowohl die am Liborskandal beteiligten Großbanken, wie etwa Barclays, UBS, Royal Bank of Scotland oder auch die Deutsche Bank, sind weiterhin angesehene Finanzinstitute, ebenso wie die drei großen Ratingagenturen Standard & Poors, Moodys und Fitch bis heute ein weitgehend unangefochtenes Oligopol bilden.

These 4: Die durch den Neoliberalismus tolerierte Konzentration monopolartiger Marktmacht von Anbietern kann dazu führen, dass der Zugang zu Informationen von exklusiven Wirtschaftseliten kontrolliert wird.

Obwohl Privatisierungen meist mit erhöhter Wahlfreiheit für VerbraucherInnen und einer gesteigerten Effizienz begründet werden, kann die tatsächliche Praxis gänzlich anders aussehen. In Großbritannien dominieren laut dem „Social Enterprise Report 2012“ mit G4S, Capita und Serco drei Unternehmen einen beträchtlichen Teil der Fremdvergabemärkte, wie etwa jene für Transporteinrichtungen, Schulen, Kinderheime oder Haftanstalten. Angesichts dieser oligopolistischen Struktur sowie der Komplexität der Investitionen, die diese Unternehmen in unterschiedlichste Dienstleistungsbereiche getätigt haben, hätte der Konkurs einer solchen Firma drastische Auswirkungen auf die jeweilige Versorgungslage. Vergleichbar mit den Banken

während der Finanzkrise bezeichnet der Report diese Unternehmen insofern als „*too big to fail*“.

Neben der oligopolistischen Marktmacht und der beträchtlichen Verhandlungsmacht gegenüber der öffentlichen Hand ist der Wechsel von StaatsvertreterInnen in oft gerade jene Firmen, die erfolgreich öffentliche Aufträge lukrieren konnten ein weiteres Kennzeichen der „neuen Ökonomie privatisierter Dienstleistungen“ (S. 60). Angesichts dieser Faktoren verwundert es wenig, dass Unternehmen wie Serco trotz Skandalen über zu Unrecht bezogene öffentliche Gelder bzw. unzulängliche Leistungserbringung – mit nicht zuletzt auch lebensbedrohenden Konsequenzen etwa im Gesundheitssektor – weiterhin eine dominante Marktstellung einnehmen.

These 5: Die Ausdehnung des Marktes auf weitere Lebensbereiche begünstigt die Zunahme egozentrischer und amoralischer Verhaltensweisen.

Die bereits in der dritten These aufgegriffene Problematik der Beförderung amoralischer Verhaltensweisen durch den Neoliberalismus wird hier erweitert: Je mehr Lebensbereiche nach marktwirtschaftlichen Aspekten geordnet werden, desto mehr müssen wir uns ihnen anpassen. Die britische Regierung versuchte etwa durch die Veröffentlichung von Daten zum zukünftig erwartbaren Einkommen in unterschiedlichen Studienfächern, Studierende dazu anzuhalten, ihre Studienwahl anhand marktlicher Bewertungsmuster auszurichten.

In diesem Kontext ist auch Crouchs Hinweis auf das Spannungsverhältnis zwischen NutzerInnen, KundInnen und BürgerInnen zu sehen. Die Verschiebung öffentlicher Dienstleistungen in den privatwirtschaftlichen Bereich wird

in der Regel damit begründet, dass die NutzerInnen öffentlicher Dienstleistungen von den dort beschäftigten Fachkräften als Objekte behandelt werden. Das Kundenkonzept hingegen würde Behörden dazu zwingen, sie als Individuen zu behandeln. Dadurch ergeben sich für Crouch zwei essenzielle Probleme: Erstens impliziert das Konzept der KundInnen eine gewisse Ungleichheit – zahlungskräftigere KundInnen sind schließlich wertvoller als zahlungsarme –, die der Idee von mit Rechten ausgestatteten BürgerInnen entgegensteht. Zweitens sind die Handlungsmöglichkeiten von KundInnen insbesondere im Fall von Externalitäten, wie etwa von Unternehmen verursachten Umweltschäden, begrenzter als jene von BürgerInnen.

Crouch belegt seine zentrale These vom Neoliberalismus als Feind des Wissens, indem er zunächst entscheidende Unzulänglichkeiten der neoliberalen Theorie in Bezug auf das Gut Information aufdeckt. Die Sanktionierung falscher Informationen durch den Markt hat nach Crouch den entscheidenden, jedoch von der neoliberalen Theorie unbeachteten Nachteil, dass sie immer erst im Nachhinein – also wenn der Schaden angerichtet und oftmals bereits so groß ist, dass er eine gewisse Öffentlichkeit erreicht hat – erfolgen kann.

Zweitens weist Crouch auf die Diskrepanz zwischen neoliberaler Theorie und wirtschaftspolitischer Praxis hin: Die Anforderungen an marktbasierte Informationsproduktion sind dermaßen hoch, dass sie – wie am Beispiel der Ratingagenturen ersichtlich wird – kaum erfüllt werden können.

Crouch liefert dabei keine kohärente Theorie, sondern unterlegt letztendlich die oben beschriebenen Thesen mit recht eingänglichen Beispielen und zeigt damit, zu welchen Problemen das Vordringen marktwirtschaftlicher Prinzipien in immer mehr Lebensbereiche für unser Wissen führt. Das Buch ist entlang der fünf Thesen klar formuliert und gibt ÖkonomInnen eine wertvolle Analyse des nicht nur im Neoliberalismus nur schwierig zu fassenden Gutes Information.

Romana Brait

Anmerkungen

- ¹ Siehe dazu die Rezensionen von Emmerich Tálos in *Wirtschaft und Gesellschaft* 39/3 (2012) 445ff und Ursula Filipič in *Wirtschaft und Gesellschaft* 38/4 (2011) 812ff.
- ² Crouch sieht 5 Konfliktfelder, die an dieser Stelle zu 3 zusammengefasst wurden.

Karl Renner – Politiker und Wissenschaftler

Rezension von: Richard Saage, *Der erste Präsident. Karl Renner – eine politische Biografie*, Paul Zsolnay Verlag, Wien 2016, 415 Seiten, gebunden, € 26,80; ISBN 978-3-552-05773-9.

Karl Renner zählt zu den Gründervätern der Ersten und Zweiten Republik, zu den wichtigsten austromarxistischen Theoretikern, war ein bedeutender Soziologe und ist dennoch einer der umstrittensten demokratischen Spitzenpolitiker Österreichs im 20. Jh. Der renommierte Berliner Politologe Richard Saage legt eine politische und auch theorie- und ideengeschichtlich ausgerichtete Biografie Renners vor, die sich stark auf die Primärquellen, v. a. auch auf das überaus umfangreiche gedruckte Werk Renners, stützt.

Frühe Prägungen

Karl Renner wurde 1870 in eine kinderreiche deutschmährische Bauernfamilie geboren, die sich wirtschaftlich im steilen Abstieg befand. Der Besuch des Gymnasiums in Nikolsburg/Mikulov durch ein hochtalentiertes Kind aus der bäuerlichen Unterschicht ist ein Beispiel für ganz außergewöhnliche intergenerationelle Bildungsmobilität. Renner begriff Bildung nicht nur als sein individuelles Medium der Emanzipation, sondern das der Arbeiterklasse insgesamt – eine Überlegung, die für die spätere Praxis des Austromarxismus in Wien von zentraler Bedeutung war.

Die zweite prägende Erfahrung der Nikolsburger Jahre war wohl jene,

dass er ohne die Unterstützung bürgerlicher Familien, aber auch von staatlichen Institutionen wie die des Gymnasiums seinen sozialen Aufstieg nie hätte verwirklichen können. Die Vermutung liegt nahe, dass es diese positiven Erfahrungen waren, die den späteren Politiker Renner den Bürgerlichen mit Toleranz und Gesprächsbereitschaft begegnen ließen.

Das wirtschaftliche Ende des elterlichen Betriebs kam 1885, als die Familie den Hof zwangsversteigern und ins Armenhaus umziehen musste. Die soziale Deklassierung seiner bäuerlichen Familie wies Renner den Weg zur Parteinahme für die Unterdrückten und zum Sozialismus. Am 1. Mai 1890 nahm Renner die Existenz der Arbeiterbewegung erstmals sinnlich-konkret wahr, als Zeuge der ersten Großdemonstration der Wiener Arbeiterschaft.

Die Nationalitätenfrage erlebte Renner, nahe der deutsch-tschechischen Sprachengrenze in Südmähren aufwachsend, seit früher Kindheit und besonders intensiv während seines Militärdienstes. In seiner Zeit als Reichsratsbibliothekar nach dem Jusstudium in Wien motivierten ihn seine Theorie- und Politikinteressen zu einflussreichen Schriften über die Nationalitätenfrage.

In der Militärzeit erwarb Renner auch ein Basiswissen über Fragen der Versorgung, das ihn später bei seinen vielfältigen Tätigkeiten zugunsten des sozialdemokratischen Genossenschaftswesens sehr nützlich sein würde.

Eintritt in die Politik

Renners Annäherung an die Sozialdemokratie erfolgte graduell, und zwar einerseits als intellektuelle Aneignung und Weiterentwicklung sozialdemokra-

tischer Theorie, andererseits als Lehrer und Referent in Arbeiterbildungsvereinen.

Sein Eintritt in die Politik war indirekt die Folge der fundamentalen Wahlrechtsreform von 1907, der Einführung des allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Männerwahlrechts zum Reichsrat. Renner zog nach den Wahlen vom Mai 2007 als einer der 86 SDAP-Abgeordneten in den Reichsrat ein. Dort sorgte er durch sein Eintreten für eine föderalistische und demokratische Neuordnung der Monarchie für Aufsehen.

Renners Perspektive der Transformation zum Sozialismus war eine evolutionäre. Er setzte auf eine friedliche Eroberung des Staates durch die Arbeiterbewegung. Saage bringt es auf den Punkt: „Renners Politikverständnis ist auf den demokratischen Staat fixiert, der durch die Demokratisierung zunehmend von proletarischen Interessen, also durch die soziale Rechtssetzung bestimmt wird.“ (S. 61) Den angestrebten Konsens mit Teilen des Bürgertums und der Bauernschaft sah Renner – an Lassalle anknüpfend – in einem derartigen Staat verkörpert.

Die normative Zielsetzung aller praktischen Politik behielt Renner bei aller taktischen und strategischen Flexibilität konsequent bei: zuerst das österreichische Gemeinwohl, dann die Emanzipation der Arbeiterklasse, so wie er sie verstand, d. h. auf friedlichem, demokratischem Weg.

Renner vertrat also einen Marxismus, der sich nicht gegenüber der bürgerlichen Wissenschaft abschottete, und setzte sich wie alle Austromarxisten für einen offenen Umgang mit dem Marx'schen Werk ein. Der Marxismus sei als eine gesellschaftskritische Methode zu verstehen, die bei der Anwen-

dung auf aktuelle wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Probleme Bewährung finden müsse.

Von der Monarchie zur Republik

Noch bis ins vierte Weltkriegsjahr hielt Renner – vorwiegend aus Gründen des großen Wirtschaftsraums – an der Erhaltung der Habsburgermonarchie fest, allerdings unter den Voraussetzungen der kulturellen Autonomie der zehn Einzelnationen und der Demokratisierung der zentralstaatlichen Institutionen des Kaiserreichs. Bis 1917 ging er davon aus, dass die Kriegsnot die Mittelmächte zur Durchstaatlichung der Wirtschaft und damit in der Wirtschaftsverfassung *de facto* zu einer Annäherung an den Sozialismus zwingen würde.

Doch mit dem Umschwung in der Stimmung der Arbeiterschaft und dem Erstarken der Linken in der SDAP, spätestens mit den Jännerstreiks 1918 geriet Renner mit seiner Rechtfertigung der Burgfriedenspolitik, wonach diese ein Ergebnis einer Zwangslage für die SDAP gewesen sei, und seinem Festhalten an der Monarchie innerparteilich völlig in die Defensive.

Nach dem Zusammenbruch der Monarchie Ende Oktober 1918 propagierte Renner eine Donauföderation der Nachfolgestaaten. Das kleine Deutschösterreich sei, auf sich gestellt, wirtschaftlich nicht überlebensfähig – eine über alle politischen Lagergrenzen hinweg weithin geteilte Meinung. Doch die Siegermächte waren ebenso uninteressiert wie die Nachfolgestaaten, nach Renners Einschätzung ein katastrophaler Fehler.

Folglich sah Renner im Anschluss an die Weimarer Republik die einzige Möglichkeit, Österreich in einen gro-

ßen Wirtschaftsraum, der das ökonomische Überleben hätte sichern können, einzugliedern. Dieser Ansatz wurde v. a. auf Betreiben Frankreichs in St. Germain unterbunden.

Gestalter der jungen Republik

1918-1920 stand Renner auf exponierter Position, nämlich als Staatskanzler an der Spitze der jungen Republik mit all ihren vielfältigen und gravierenden Problemen. Er bestand diese Bewährungsprobe mit Bravour: Renner vertrat Deutschösterreich würdig und nicht ganz ohne Erfolg unter den erniedrigenden Umständen von St. Germain, organisierte unter schwierigsten Bedingungen umsichtig den Übergang von der Monarchie, dem Großstaat, auf die Republik, den Kleinstaat, war an der Gestaltung der institutionellen Grundlagen der Republik maßgeblich beteiligt, stand einer Koalitionsregierung vor, in deren Amtszeit eines der fortschrittlichsten sozialpolitischen Programme in Europa umgesetzt wurde. Hans Kelsen und Karl Renner waren die federführenden Autoren der Verfassung von 1920.

Da die SDAP zwar im Herbst 1918 die politische Vormachtstellung innehatte, aber auf die Unterstützung der bürgerlichen Parteien angewiesen war, avancierte Renner trotz seines geschwundenen Einflusses in der Partei zum Kanzler der Koalitionsregierungen 1918-1920: Aus der Sicht des bürgerlichen Lagers stellte der Konsenspolitiker Renner einen akzeptablen Kandidaten dar.

Das Scheitern des Brückenbauers

Nach den Nationalratswahlen von 1920 zerbrach die Große Koalition. In-

nerparteilich gaben nun Bauer und Seitz den Ton an, Renners Befürwortung der Suche nach dem Konsens mit den Christlichsozialen (CSP) war nicht mehr mehrheitsfähig. Renner und Bauer, zwei Hauptfiguren des Austromarxismus, vertraten unterschiedliche Positionen bezüglich der Stellung der Arbeiterklasse zum bürgerlichen Staat. Für Bauer waren Koalitionen mit bürgerlichen Parteien nur im Ausnahmefall akzeptabel. Für Renner war der neue Staat auch ein Staat der Proletariat, und in den Verfassungs- und Rechtsreformen sah er einen brauchbaren Weg zum Sozialismus. Das in den 1920er-Jahren errichtete Rote Wien stellte für ihn bereits ein Stück Sozialismus dar. Doch diese Differenzen zwischen Renner und Bauer waren vorwiegend theoretischer Natur, sie hatten weder einen innerparteilichen Machtkampf noch eine Spaltung zur Folge. Renner akzeptierte 1926 uneingeschränkt das von Otto Bauer inspirierte „Linzer Programm“.

Nach den grauenhaften Ereignissen des 15. Juli 1927 in der Wiener Innenstadt verschob sich die Machtverteilung auf der Rechten zugunsten der außerparlamentarischen Kräfte. In dieser für die SDAP außerordentlich schwierigen Situation ergriff Renner innerparteilich die Initiative und setzte sich auf dem Parteitag 1927 mit seiner konsensorientierten Linie gegenüber den bürgerlichen Parteien durch. Konkret bedeutete dies, dass die SDAP auch als schwächere Partei bereit war, in eine Koalition mit der CSP und anderen einzutreten, mit dem Ziel der Abrüstung der paramilitärischen Verbände und der Verhinderung eines Bürgerkriegs. Der Wahlerfolg im November 1930, nach dem die SDAP wieder zur stärksten Fraktion aufstieg, schien

Renner's Kurs des vorsichtigen, wach-samen Brückenbauens zu bestätigen.

Doch immer mehr wurde deutlich, dass es keine bürgerliche Regierung mehr gab, die sich vom Einfluss der Heimwehren freimachen konnte. Das Parlament bildete die realen Machtverhältnisse nicht mehr angemessen ab. Längst hatte sich im bürgerlichen Lager die Macht zugunsten der Heimwehren und ihrer einer autoritären Regierungsform zuneigenden Verbündeten im außerparlamentarischen Raum, im Heer, im Polizeiapparat, in Justiz und Verwaltung, verschoben. Die Bedingungen, die Renner als Voraussetzung für eine Verständigung zwischen den Lagern stellte, nämlich die Politik der Diskriminierung gegenüber der SDAP aufzugeben und gemeinsam gegen den Faschismus zu kämpfen, fanden keinen Widerhall mehr. Selbst die katastrophalen Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise auf Österreich zeitigten im bürgerlichen Lager keine Bereitschaft zu einer Koalition mit der SDAP unter fairen Bedingungen.

Und dann kam jener 4. März 1933, als Renner durch eine Unachtsamkeit in seiner Amtsführung als Erster Parlamentspräsident die von Dollfuß betriebene Ausschaltung des Parlaments beschleunigte. Der Versuch, das Parlament am 15.3. wieder einzuberufen, scheiterte am gewaltsamen Einschreiten der Polizei. Dollfuß vollendete den kalten Staatsstreich und regierte in der Folge autoritär.

Renner's Verhalten vom 4.3.1933, so fragwürdig und unerklärlich es heute erscheint, war freilich nicht ausschlaggebend für die folgende politische Richtungsänderung zu einem autoritären Regime. Dollfuß' Entschluss, eine Diktatur zu errichten, stand damals bereits fest.

Mit der gewaltsamen Verhinderung des Wiederezusammentretens des Parlaments war Renner's Versuch, Brücken zu bauen zu den demokratisch gesinnten Bürgerlichen und Bauern, endgültig gescheitert. Vor der Option des Generalstreiks und des bewaffneten Widerstands schreckte die SDAP-Führung zurück. Dass in der Folge das autoritäre Regime der Sozialdemokratie alles nahm, was sie seit 1918 aufgebaut hatte, „gehörte zu den wenigen traumatischen Erfahrungen Renner's, die er in seiner politischen Laufbahn machen musste“ (S. 263).

Am 12.2.1934, dem ersten Tag des Bürgerkriegs, wurden die Mitglieder des SDAP-Vorstands verhaftet. Renner kam nach rund drei Monaten frei, das Verfahren wegen Mitschuld am Hochverrat wurde eingestellt. Seine Karriere als aktiver Politiker endete freilich vorerst.

Renner und der „Anschluss“

Renner verkündete am 3.4.1938 im „Neuen Wiener Tagblatt“, er werde beim Referendum über den vollzogenen „Anschluss“ mit „Ja“ stimmen. Wie konnte es zu dieser Entscheidung kommen, die einen Schatten auf sein gesamtes Lebenswerk wirft?

Saage gibt die Abwägungen von Nasko und Reichl (2000) über mögliche Motive Renner's und ihre Wahrscheinlichkeit auszugsweise wieder. Am wahrscheinlichsten ist wohl, dass der 68-jährige Renner eine Verschleppung in ein KZ und damit um sein Leben sowie Repressalien gegen seine Familie fürchtete.

Doch wie ist dann zu erklären, dass Renner im Mai 1938 in der englischen „World Review“ von einem „unfassbaren Rassenregime“ sprach? Welche

Motivation handlungsanleitend war, wird wohl das größte Rätsel von Renners Biografie bleiben. Während der Okkupationsjahre stand Renner in seiner Gloggnitzer Villa unter Überwachung der Gestapo, lebte aber sonst unbehelligt.

Initiator der Wiedererrichtung der Republik

Anfang April 1945 bot sich Renner Kommandostellen der Roten Armee als Partner für den Aufbau einer Verwaltung in den sowjetisch besetzten Gebieten an, beabsichtigte aber bereits mehr, nämlich die Wiederaufstehung einer freien Republik Österreich. Stalin war interessiert. Mitte April erfolgte in Wien die Gründung neuer politischer Parteien, der SPÖ und der ÖVP. Vertreter dieser Parteien und der KPÖ beschlossen, eine Provisorische Staatsregierung einzusetzen und die Republik wieder zu errichten. Am 27.4. konstituierte sich im Rathaus die Provisorische Regierung mit dem Staatskanzler Renner, deren Kompetenzen sich nach der sofortigen sowjetischen Anerkennung freilich lediglich auf die Sowjetzone beschränkten. Die teilweise peinlich devot wirkende Haltung Renners gegenüber Stalin hatte sich ausgezahlt.

Es spricht sehr für Renners taktisches und diplomatisches Geschick, dass es ihm in der Folge gelang, nach einem langwierigen, hindernis- und komplikationsreichen Verhandlungsprozess die Anerkennung dieser Regierung durch die drei westlichen Besatzungsmächte zu erreichen (20.10.1945) und damit die Gefahr einer Teilung des Landes zu bannen und gleichzeitig das Vertrauen der Sowjetunion zu erhalten. Dies war wohl die

größte politische Leistung in Renners Laufbahn. Durch die Einberufung einer Konferenz der Vertreter aller neun Bundesländer nach dem Vorbild von 1918 gelang es Renner zudem, separatistische Tendenzen zu neutralisieren und Befürchtungen zu entkräften, die Provisorische Regierung in Wien sei eine Marionette Stalins.

Der Umgang der Regierung Renner mit den drängenden Versorgungsfragen, mit der Umstellung der Kriegs- auf die Friedenswirtschaft, mit der Regelung des Staats- und Volksvermögens, mit der Etablierung einer neuen, gemischten Wirtschaftsordnung, mit weiteren für die Zukunft wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen verdient angesichts der außerordentlichen Umstände (vier Besatzungsmächte, Hunderttausende Nicht-Österreicher auf dem Staatsgebiet usw.) und ungeheuren Schwierigkeiten höchsten Respekt.

Nach den freien Parlamentswahlen vom 25.11.1945, welche entgegen den sowjetischen Hoffnungen die KPÖ als Kleinpartei etablierten, legte Renner sein Amt als Staatskanzler nieder und wurde im Dezember von der Bundesversammlung zum ersten Bundespräsidenten der Zweiten Republik gewählt. Die Sowjets mussten erkennen, von dem gewieften Taktiker Renner ausgetrickst worden zu sein.

Die Idee der Angliederung Österreichs an Deutschland war 1945 infolge der Politik Hitlers vernichtet. Renner wirkte an der (Re-)Konstruktion einer eigenen österreichischen Identität wesentlich mit, indem er die Idee einer österreichischen Willensnation nach dem Vorbild der Schweiz aufgriff und diese Konzepte und Vorstellungen in der Bevölkerung propagierte.

Schon lange vor 1945 legte Renner

wichtige theoretische und konzeptionelle Grundlagen für das Modell der Sozialpartnerschaft und wirkte dann wesentlich an der Realisierung dieses wichtigen Faktors für den späteren politischen, sozialen und wirtschaftlichen Erfolg der Zweiten Republik mit.

Zu Recht kritisch sieht Saage die – an der Moskauer Deklaration von 1943 anknüpfende – Exkulpationsstrategie Renners, so nachvollziehbar sie aus der kurzfristigen Perspektive des Jahres 1945 auch war, sein Desinteresse an der Würdigung des österreichischen Widerstands und seine restriktive Haltung gegenüber der Rückkehr vertriebener jüdischer StaatsbürgerInnen und in Bezug auf die Restitution geraubten („arisierten“) jüdischen Eigentums.

Unter den Spitzenpolitikern der Zweiten Republik war Renner einer der wenigen hervorragenden, sowohl Staatsmann als auch bedeutender Intellektueller. Für Österreich war es wohl ein Glücksfall, für die richtungsweisenden Entscheidungen in den schwierigen Phasen 1918-1920 und 1945-1950 eine derartige Persönlichkeit an der Spitze des Staates zu haben. Dies anschaulich und nachvollziehbar gemacht zu haben, ist Saages Verdienst.

Dem Autor ist ein faszinierendes politisches Porträt Renners gelungen, wobei er sowohl den sozialdemokrati-

schen Reform- und Konsenspolitiker, dessen Intentionen und Handlungen, kritisch würdigt als auch die Schriften des austromarxistischen Theoretikers und Soziologen sorgfältig auslegt und einordnet.

Schwächen von Saages Werk sind erstens die Nichtberücksichtigung rezenter Sekundärliteratur, insbesondere zur Sozialgeschichte der Spätgründerzeit und zur politischen und Wirtschaftsgeschichte der Ersten Republik. Beispielsweise scheint Ernst Hanischs Biografie von Otto Bauer (2011) nicht in der Literaturliste auf. Zweitens wird es ein mit der Geschichte der Ersten Republik weniger vertrauter Leser schwer haben, die politische Zuspitzung, die Renner nicht verhindern konnte, zu verstehen, weil Saage die überwiegend krisenhafte wirtschaftliche Entwicklung und deren soziale Folgen nicht ausreichend erläutert. Diese kritischen Einwände ändern nichts an dem obigen, alles in allem sehr positiven Gesamturteil über Saages Biografie.

Martin Mailberg

Literatur

- Hanisch, Ernst, Der große Illusionist: Otto Bauer (1881-1938) (Wien 2011).
Nasko, Siegfried; Reichl, Karl, Karl Renner: Zwischen Anschluß und Europa (Wien 2000).

Regionen: Eine neue Perspektive auf Südosteuropa

Rezension von: Oliver Jens Schmitt, Michael Metzeltin (Hrsg.), *Das Südosteuropa der Regionen*, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien 2015, 756 Seiten, broschiert, € 89; ISBN 978-3-700-17726-5.

Infolge der wechselhaften und konfliktreichen Geschichte Südosteuropas im 19. und 20. Jh. stehen regionalwissenschaftliche Ansätze und regional-kulturelle Strömungen oft noch heute in den Ländern dieses Großraums unter dem Generalverdacht, die Einheit des Nationalstaats zu gefährden und möglicherweise sogar territoriale Ambitionen von Nachbarstaaten zu fördern. Es dominiert zumeist staatspolitischer Zentralismus, welcher regionale Vielfalt einebnen und kulturelle Homogenität anstrebt.

In jenen südosteuropäischen Staaten, die der EU angehören, geht von dieser ein gewisser raumbildender Einfluss aus, denn sie hat die Regionalität als administratives Konzept dorthin gebracht und propagiert Regionen zumindest als Planungseinheiten. Der politische Umgang mit diesem administrativen Konzept ist oft widersprüchlich: Zum einen werden Regionen als Hindernisse für den nivellierenden Zentralstaat gesehen, zum anderen erkennen Politiker die Chance, über die Schiene „Region“ EU-Ressourcen zu erschließen und sich auf diese Weise eine regionale Machtbasis zu schaffen.

Der vorliegende, vom Osteuropa-Historiker Schmitt und vom Romanis-

ten Metzeltin herausgegebene Band geht der Frage nach, ob die Region für Südosteuropa als geschichtswissenschaftliche Forschungskategorie gewinnbringend verwendet werden kann, neben den geläufigen Perspektiven des geografischen Großraums und der Nationalstaaten sowie – im Zeitalter vor den Nationalstaaten – der Imperien (Byzanz, Osmanisches Reich, Habsburgerreich). Beantwortet wird diese Frage anhand von Fallstudien über fünfzehn Regionen, von Dalmatien, Slawonien, Siebenbürgen und der Bukowina bis Epirus, Thessalien und Thrakien.

Definition der Region

Eine Region ist eine Raumeinheit unterhalb der nationalstaatlichen Ebene, innerstaatlich oder staatenübergreifend. Die Herausgeber betonen, dass der Begriff Region nicht als statische oder gar ontologische Größe verstanden wird, sondern als zweckgebundene Raumabstraktion, als Forschungskategorie mit Konstruktcharakter, die einem dynamischen Prozess unterliegt: Grenzen werden verschoben, Institutionen ändern sich, regionales Bewusstsein unterliegt Wandel, usw.

Von Geografen und Regionalhistorikern werden v. a. folgende Kriterien als konstitutiv für eine Region betrachtet: 1.) naturräumliche Gegebenheiten; 2.) politisch-institutionelle Aspekte (Verwaltungseinheit, Funktionsregion); 3.) wirtschaftliche Kriterien; 4.) kulturelle Faktoren wie Identitätsformen, Wertvorstellungen und Lebenswelten (Dialekt, Sitten und Gebräuche, personale Beziehungen, historische Erfahrungen und Erinnerungen, Denkmuster, internes und externes Bewusstsein, dass sich das Gebiet von anderen unter-

scheidet). Im Gegensatz zum Nationalstaat ist eine Region also nicht unbedingt an Institutionen gebunden.

Methode

Das regionale Verständnis äußert sich in regionalen Diskursen. Diese stehen im Mittelpunkt des Forschungsvorhabens. Der Ansatz der Untersuchung ist somit ein regionsdiskursgeschichtlicher und komparativer. Analysiert werden intraregionale, interregionale, nationalstaatliche und ethnische Diskurse über die betreffende Region sowie jene konkurrierender Staaten und Ethnien. Herausgearbeitet werden dabei v. a. die Wahrnehmung und Bewertung naturräumlicher Gegebenheiten, das Erzählen von und das Erinnern an Regionen, der Umgang mit kultureller und ethnischer Vielfalt, die regionale Identitätsbildung, der Umgang mit nationalstaatlichen Grenzen und die Bedeutung von Regionalbewegungen.

Die fünfzehn Fallstudien weisen eine im Wesentlichen übereinstimmende Struktur auf: Jeder Beitrag grenzt die jeweilige Region räumlich ab, analysiert die Geschichte des Regionsnamens, bietet einen kurzen historischen Überblick über die Entwicklung der Region und widmet sich der Untersuchung der oben angeführten Diskurse. Der abgestimmte Aufbau der Einzelbeiträge erleichtert selbstverständlich die vergleichende Analyse.

Bilanz

Die beiden Herausgeber und Projektkoordinatoren ziehen die Bilanz, dass die Region zwar nicht den Großraum Südosteuropa, die Imperien und die Nationalstaaten als Analyseeinheit

ersetzen kann, aber zu diesen geläufigen Perspektiven eine sehr wertvolle Ergänzung darstellt. Für den regionalgeschichtlichen Ansatz besteht im Falle Südosteuropas noch erheblicher Nachholbedarf: Das geht daraus hervor, dass erstens für einige der untersuchten Regionen kaum entsprechende Vorstudien vorlagen und zweitens die Regionen in den einst osmanisch beherrschten Gebieten überhaupt nur wenig erforscht sind.

Aus dem Vergleich der Fallstudien ergibt sich, dass Südosteuropa im Hinblick auf das Regionalbewusstsein zweigeteilt ist: Im Nordteil ist zumindest seit der Frühen Neuzeit – zum Teil sehr ausgeprägtes – Regionalbewusstsein feststellbar. Im über Jahrhunderte osmanisch geprägten Südteil ist hingegen das Denken in Mesoregionen vor der Bildung der Nationalstaaten (mit wenigen Ausnahmen wie insbesondere Bosnien) kaum fassbar und besaß danach wegen des Zentralismus der Nationalstaaten keine Entfaltungsmöglichkeiten.

Im Nordteil ist zu unterscheiden zwischen Gebieten mit langfristiger ungarischer und in der Folge habsburgischer oder mit venezianischer Herrschaftstradition und den beiden rumänischen Regionen Walachei und Moldau, die von Ende des 15. Jh. bis Mitte des 19. Jh. unter mehr oder weniger starkem osmanischen Einfluss standen. In der Moldau bildete sich im Spätmittelalter ein eng an die eigene Staatlichkeit gebundenes Regionalbewusstsein, das allerdings spätestens im nivellierenden und zentralistischen rumänischen Einheitsstaat des 20. Jh. fast vollständig verschwand. Und für die Walachei gilt, was für alle anderen Metropolitanzonen der Nationalstaaten des vormaligen osmanischen Herr-

schaftsgebiets (Šumadija, Sofioter Gebiet, Attika) auch zutrifft: das Fehlen einer regionalen Tradition räumlicher Identifikation. Aus den beiden rumänischen Fallstudien lässt sich zudem schließen, dass ständische Strukturen der politischen Vertretung sowie generell institutionelle Traditionen allein regionales Denken zwar fördern können, aber nicht müssen.

In den langfristig dem Königreich Ungarn und nach 1526 dem Habsburgerreich zugehörigen Gebieten bildeten auf Landtagen privilegierte Eliten über lange Zeiträume ein Landesbewusstsein, das sich auf Institutionen, aber auch auf vielfältige kulturelle Identitätsformen stützte. Im Zeitalter der sich ausbildenden Nationalbewegungen wurde dieses Bewusstsein zu einem der Identitätsbezugspunkte für die vormals von der politischen Teilhabe ausgeschlossenen Bevölkerungsschichten.

Ein Beispiel einer „starken“ Region ist Siebenbürgen: Institutionelle Faktoren wie die vom Mittelalter bis ins 19. Jh. bestehende Tradition von regionalen Verwaltungseinrichtungen und die jahrhundertelange Eigenstaatlichkeit (Fürstentum 1570-1867) und kulturelle Faktoren wie die Verankerung regionsbezogenen Denkens und ebensolcher Identitätsmuster verstärkten sich dort

wechselseitig. „Nicht obwohl, sondern weil sich der Siebenbürgen-Diskurs aus verschiedenen, mehrfach gebrochenen und teils konkurrierenden Diskurssträngen speist, ist Siebenbürgen eine ‚starke‘ Region.“ (Florian Kühner-Wielach, S. 406)

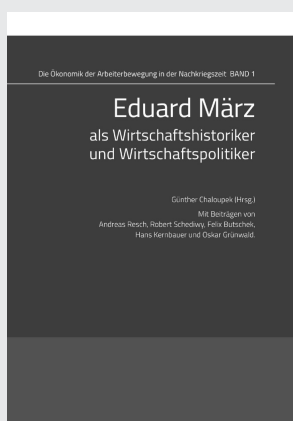
In Südosteuropa übte also die langfristige Zugehörigkeit zum Königreich Ungarn und nach 1526 zum Habsburgerreich bzw. zur Republik Venedig einerseits oder zum Osmanischen Reich andererseits in der Regel einen langfristigen Einfluss auf das Raumdenken in Regionen aus. Auf die jahrhundertelange osmanische Herrschaft im Süden der Balkanhalbinsel gehen kaum prägende Raumkonstruktionen zurück.

Der Band ist allen an der Geschichte und Gegenwart Südosteuropas Interessierten wärmstens zu empfehlen, denn er eröffnet eine neue, regionale Perspektive. Er bildet zum einen ein ungewöhnliches, weil nicht nationalstaatlich strukturiertes oder orientiertes, sondern regionalgeschichtliches Lesebuch zu Südosteuropa. Zum anderen stellt er – weit über die konkrete Fragestellung hinaus – einen Beitrag zum Thema „Europa der Regionen“ und deren potenzielle politische, gesellschaftliche und kulturelle Bedeutung dar.

Michael Mesch

OGB VERLAG

www.ogbverlag.



Eduard März als Wirtschaftshistoriker und Wirtschaftspolitiker

Dr. Günther Chaloupek (Hrsg.), ehemaliger Leiter des Bereichs Wirtschaft der AK Wien,
Wirtschaftshistoriker

Mit Beiträgen von

Andreas Resch, Robert Schediwy, Felix Butschek, Hans Kernbauer und Oskar Grünwald.

Die Ökonomik der Arbeiterbewegung in der Nachkriegszeit Band 1

96 Seiten / ÖGB-Verlag / 2015

ISBN 978-3-99046-140-2 / EUR 19,90

Eduard März (1908-1987) war einer der profiliertesten Ökonomen in Österreich in der Zweiten Republik. Als Ökonom war er einem umfassenden wissenschaftlichen Ansatz verpflichtet, in dem Theorie, Geschichte und Politik gleich gewichtet waren. Nach seiner Rückkehr 1953 aus der Emigration und seinem Eintritt in die Wiener Arbeiterkammer engagierte sich März drei Jahrzehnte in der österreichischen Wirtschaftspolitik und hat bis heute sichtbare Spuren hinterlassen. In der AK baute er den ersten modernen think tank im Rahmen einer Interessenvertretung auf. Er war auch Verfasser von Standardwerken zur Wirtschaftsgeschichte.



BESTELLUNG IM THEMESHOP DES ÖGB-VERLAGS

www.arbeit-recht-soziales.at / kontakt@arbeit-recht-soziales.at

T +43 1 405 49 98-132 / F +43 1 405 49 98-136

oder direkt in der Fachbuchhandlung des ÖGB-Verlags

1010 Wien, Rathausstraße 21

