

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

44. Jahrgang (2018), Heft 3

Inhalt

Editorial

Internationaler Handel und Handelsabkommen 275

Begutachteter Artikel

Oliver Picek

Gesamtwirtschaftliche Beschränkungen der Beschäftigungspolitik
in Österreich 293

Weitere Hauptartikel

Eckhard Hein

Stagnation policy in the Eurozone and economic policy alternatives:
A Steindlian/neo-Kaleckian perspective 315

Engelbert Stockhammer, Syed Mohib Ali

Varieties of Capitalism and post-Keynesian economics on Euro crisis 349

Waltraud Schelkle

The political economy of monetary solidarity:
revisiting the euro experiment 371

Friederike Schuchardt

Ökonomische Ungleichheit und Verteilungsgerechtigkeit. Der Bruch
des Leistungsprinzips und des Prinzips des allgemeinen Nutzens 405

Bücher

Jörg Flecker, Arbeit und Beschäftigung. Eine soziologische Einführung

(Julia Hofmann) 425

Heinz D. Kurz, Geschichte des ökonomischen Denkens

(Christian E. W. Kremser) 428

Peter Taylor-Gooby, Benjamin Leruth, Heejung Chung (Hrsg.),

After Austerity. Welfare State Transformation in Europe

After the Great Recession (Ursula Filipič) 432

Ingeborg Gabriel, Peter G. Kirchschläger, Richard Sturm (Hrsg.),

Eine Wirtschaft, die Leben fördert (Peter Schachner-Blazizek,

Werner Hauser) 437

Alfred Pfoser, Andreas Weigl, Die erste Stunde Null. Gründungsjahre

der österreichischen Republik 1918-1922 (Stefan Spevak) 441

Manfred Hildermeier, Geschichte der Sowjetunion 1917-1991. Entstehung und Geschichte des ersten sozialistischen Staates (Michael Mesch)	445
Bernd Roeck, Der Morgen der Welt. Geschichte der Renaissance (Martin Mailberg)	451

Unsere AutorInnen:

Syed Mohib Aly studiert Politische Ökonomie an der Kingston University in London und an der Universität Paris 13.

Eckhard Hein ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin.

Oliver Picek forscht als Ökonom am Europäischen Gewerkschaftsinstitut (EGI) in Brüssel und ist Lektor an der Wirtschaftsuniversität Wien.

Waltraud Schelkle ist Professorin für Politische Ökonomie am European Institute der London School of Economics.

Friederike Schuchardt ist Volkswirtin mit Schwerpunkten in Heterodoxer und Pluralistischer Ökonomik und arbeitet als freie Wissenschaftlerin in Berlin.

Engelbert Stockhammer ist Professor für International Political Economy am King's College in London.

Editorial

Internationaler Handel und Handelsabkommen

Einleitung

Die transkontinentalen Handelsabkommen TTIP und CETA haben der wirtschaftspolitischen Debatte um Handelspolitik und Handelsabkommen neue Impulse gegeben. Mit Donald Trump ist in den USA ein Präsident ins Weiße Haus eingezogen, der sich von staatlichen Interventionen und Strafzöllen mehr verspricht als vom Liberalisierungskurs der letzten Jahrzehnte. Das rückt zwei Fragen in den Mittelpunkt, die nicht nur wichtige Auswirkungen für Industrie-, Sozial- und Außenpolitik haben, sondern auch das Verhältnis von Wirtschaftswissenschaften und Wirtschaftspolitik betreffen. So stellt sich angesichts der Debatte um internationale Schiedsgerichte und mögliche Privatisierungen die Frage, wer eigentlich GewinnerInnen und VerliererInnen der Ausweitung des internationalen Handels sind. Zudem wird bei Betrachtung der langen und komplexen Kapitel zu Patentrecht und der auseinandergehenden Schätzungen bezüglich der gesamtwirtschaftlichen Effekte solcher Abkommen die Frage aufgeworfen, wie viel „Freihandelsabkommen“ eigentlich mit „freiem Handel“ zu tun haben. Tatsächlich geht es diesen Handelsabkommen nicht um „freien“ Handel oder gar um die Freiheit zu handeln, sondern vielmehr um eine Neuregulierung des internationalen Handels, die alles andere als frei von Interessen ist.

Die ökonomische Schulmeinung, die an den volkswirtschaftlichen Instituten fast aller Universitäten gelehrt wird, ist, dass mehr internationaler Handel potenziell allen Beteiligten zugutekommen könne. Durch den Abbau von Barrieren würde sich ungehinderter marktwirtschaftlicher Wettbewerb zwischen den Staaten und in der Folge eine Spezialisierung einzelner Regionen auf jene Industrien ergeben, in denen sie einen Wettbewerbsvorteil hätten. Die Effizienzgewinne durch die internationale Arbeitsteilung wären groß und die Effekte für alle Beteiligten positiv.

Richtig ist, dass der Abbau von Handelsbarrieren fortschreitende ökonomische Integration über eine Angleichung von Produktionsbedingungen und, als notwendige Voraussetzung, gesetzlich festgelegter Produktionsstandards fördert. Das offensichtlichste Werkzeug staatlicher Steuerung sind Zölle und Einfuhrverbote, es geht aber auch um Umweltschutzbestimmungen, Arbeitsrecht oder Finanzmarktregulierung.

Wie Steuern sind diese Regulierungen Instrumente, um Qualitätsstandards, aber auch Produktionsbedingungen einzufordern und durchzusetzen. Die Angleichung von Produktionsbedingungen bedeutet damit auch den Abbau staatlicher Regulierung, womit diese nicht nur als Handelsbarrieren, sondern auch als politisches Werkzeug wegfällt.

In empirischen Erhebungen werden regelmäßig VerliererInnen des Abbaus staatlicher Regulierung, von Zollschränken und Einfuhrbestimmungen gefunden. Wenn es Unternehmen zum Beispiel einfacher fällt, ihre Produktion in Länder mit niedrigerem Lohnniveau auszulagern und den heimischen Markt weiter ungehindert zu beliefern, geht das zulasten der ArbeitnehmerInnen. Größere Mobilität von Kapital kann einen Wettbewerb verschiedener Länder um niedrigere Steuer-, Sozial- und Umweltstandards befeuern. Von einem Abbau von Wettbewerbshindernissen profitieren vor allem die größten Unternehmen, was zu einer Verschiebung der Machtverhältnisse von Klein- und Mittelbetrieben und ArbeitnehmerInnen hin zu großen Unternehmen und vor allem multinationalen Konzernen mit sich bringt. Eben diese Machtverschiebung erschwert es, dass die VerliererInnen auch tatsächlich aus den Gewinnen der Ausweitung des internationalen Handels kompensiert werden. Dies wäre aber die Voraussetzung dafür, dass internationaler Handel wie oben erwähnt allen Beteiligten zugutekommen kann.

Die Verschiebung von Lohn- zu Kapitaleinkommen am Gesamteinkommen bringt mit sich, dass der Ausweitung des potenziellen Wachstums durch Produktivitätsgewinne eine nicht im selben Ausmaß mitwachsende, wenn nicht sogar fallende Gesamtnachfrage gegenübersteht. Als Folge sind Kapazitäten unterausgelastet, und es droht eine deflatorische Lücke.

Gleichzeitig halten sich die positiven Effekte einer wirtschaftlichen Abschottungspolitik aber ebenfalls in Grenzen. Handelskriege, Währungsabwertung und Zölle können im Konflikt in Abwärtsspiralen zu für alle Beteiligten nicht wünschenswerten Ergebnissen, hohen Kosten und Wirtschaftskrisen führen. Vor allem der Abbruch bestehender internationaler Beziehungen bedeutet oft einen Einbruch bei Nachfrage und wirtschaftlicher Entwicklung. Firmenschließungen, Kreditausfälle und Arbeitsplatzverluste können die Folge sein. Auf jeden Fall gehen die potenziellen Effizienzgewinne durch internationale Arbeitsteilung verloren.

Es gilt also, zwischen den Extrempositionen der Verfechter des sogenannten „Freihandels“ und der Protektionisten eine ökonomisch sinnvolle und tragbare Alternative zu entwickeln, die sicherstellt, dass Vorteile aus der internationalen Arbeitsteilung nicht nur potenziell, sondern auch tatsächlich allen Beteiligten zugutekommen und essentielle, tragende Elemente moderner demokratischer, rechtsstaatlicher und

emanzipatorischer Errungenschaften nicht ausgehöhlt und unterspült werden.

Österreich im internationalen Handelssystem

Österreichs wirtschaftliche Entwicklung war über die letzten Jahrzehnte von einer tiefgreifenden Integration in den internationalen Handel gekennzeichnet. Der Anteil des Exports an der Gesamtnachfrage hat sich von 22,3% im Jahr 1974 auf 24,1% 1994, 35,5% 2007 und 35,8% 2017 erhöht. In ähnlichem Ausmaß hat sich auch der Anteil des Imports erhöht. Die Direktinvestitionsbestände im Ausland stiegen von umgerechnet 422 Mio. € 1974 auf 7,7 Mrd. € 1994, 102,1 Mrd. € 2007 und 201,1 Mrd. € 2017, die ausländischen Direktinvestitionen in Österreich von 2,1 Mrd. € 1974 auf 13,2 Mrd. € 1994, 108,4 Mrd. € 2007 und 155 Mrd. € 2017.

Wesentliche Eckpunkte dieser Integration in die Weltwirtschaft waren die Beitritte zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) 1951 und zur Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) 1960, das Freihandelsabkommen mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Stabilisierung des Wechselkurses gegenüber dem Haupthandelspartner 1973, die Öffnung Osteuropas ab 1990, der Beitritt zur EU 1995 und die Teilnahme an der Währungsunion 1999.

Diese Integration hatte wesentlichen Anteil an der dynamischen Entwicklung und dem Strukturwandel der österreichischen Industrie und dem Aufbau eines modernen Dienstleistungssektors, die sich zunehmend spezialisierten und in internationalen Wertschöpfungsketten positionierten. Die Spezialisierung im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung war mit erheblichem Produktivitätsanstieg verbunden, was wiederum merkliche Reallohnsteigerungen ermöglichte.

Der Strukturwandel zu höherwertigen Gütern und Dienstleistungen brachte Wohlfahrtssteigerungen mit sich und ging zulasten wenig produktiver Sektoren, in denen Produktion und Beschäftigung markant gesunken sind, etwa in den Textil-, Bekleidungs-, Leder- und Schuhindustrien, in der Nahrungsmittelherstellung, in der Glasindustrie sowie in der Metallerzeugung und -bearbeitung.

Die erfolgreiche Integration in die Weltwirtschaft hatte spezifische Begleitmaßnahmen der Politik zur Grundlage, von denen hier nur einige wichtige angeführt werden:

- Der umfassende Ausbau des Sozialstaates bildet eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg der Internationalisierung der österreichischen Wirtschaft. Soziale Sicherheit erhöht die Bereitschaft zur Innovation und federt deren negative Effekte ab. Die Sozialquote

ist in Österreich von 20% des BIP Anfang der 1970er-Jahre auf 30% des BIP gestiegen. Parallel dazu ist auch die Abgabenquote von 32% des BIP auf 42% gestiegen, um die Finanzierung des Sozialstaates zu gewährleisten. Innerhalb der sozialstaatlichen Ausgaben spielen die Alterssicherung und die Gesundheitsausgaben eine zentrale Rolle. Mit dem Ende der Vollbeschäftigung zu Beginn der 1980er-Jahre wurde schrittweise der Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach skandinavischem Vorbild vorgenommen, der die durch den Strukturwandel notwendige Requalifizierung der Arbeitslosen vorantreiben sollte.

- Vollbeschäftigung bildete vor allem in den 1970er-, teils auch in den 1980er-Jahren das wichtigste Ziel der Wirtschaftspolitik. Das Konzept des Austrokeynesianismus räumte dem Strukturwandel eine wesentliche Rolle ein (Hartwährungspolitik und produktivitätsorientierte Lohnpolitik als „Strukturpeitschen“), betonte gleichzeitig aber das Primat der Vollbeschäftigung in der Makropolitik.
- Die kollektivvertragliche Lohnpolitik der Sozialpartner unterstützte die Internationalisierung der österreichischen Wirtschaft in besonderer Weise. Die Ausrichtung der Lohn- und Gehaltserhöhungen am gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt plus der Inflationsrate („Benya-Formel“) bedeutete für die exportorientierte Industrie mit hohen branchenspezifischen Produktivitätssteigerungen einen markanten Rückgang der Lohnstückkosten und einen Gewinn an preislicher Wettbewerbsfähigkeit. Gleichzeitig sichern allgemeine Reallohnsteigerungen die Konsumnachfrage.

Die Bedeutung des Handels für die volkswirtschaftliche Analyse

Die meisten ÖkonomInnen beantworten Fragen nach der Ausweitung des Freihandels, also eine Senkung von Zöllen und Einfuhrquoten und in weiterer Folge eine Angleichung der Produktionsbedingungen, schnell und klar positiv. Der amerikanische Wirtschaftswissenschaftler Dani Rodrik, der selbst im ökonomischen *Mainstream* verankert, aber ein profiliert Kritiker der herkömmlichen Modelle zum Handel ist, führt das auf zwei Gründe zurück: erstens die verbreitete Annahme, dass es ohnehin genügend unvernünftige Stimmen gegen den Abbau von Handelsbarrieren geben würde, die man ausgleichen sollte, und zweitens die vereinfachten Modelle zum Welthandel, die die Komplexität moderner Abkommen und Abhängigkeiten nicht gut erfassen können und für eine erstaunliche Einstimmigkeit in dieser Frage sorgen (Rodrik 2018).

ÖkonomInnen scheinen davon auszugehen, dass die Debatte über Handelsabkommen von jenen dominiert wird, die durch gestiegene Konkurrenz wegen günstigerer Importe etwas zu verlieren hätten, eine Art „Import-Lobby“. Bei fehlender Konkurrenz könnten sie höhere Preise verlangen und würden daher mit populistischen und verkürzten Argumenten gegen die Ausweitung des Handels antreten, was auf Kosten der KonsumentInnen gehen würde.

Rodrik weist darauf hin, dass sich auch unter den BefürworterInnen der Freihandelsabkommen die LobbyistInnen und Sonderinteressengruppen tummeln. Die Verhandlungen um Abkommen werden unter größter Geheimhaltung geführt, teilweise haben selbst Abgeordnete, die darüber abstimmen, nur Zutritt zu speziellen Leseräumen, aber nicht zu Kopien der Entwürfe. Eine Studie von Drutman (2014) über das amerikanische TPP-Abkommen wertet die Namen der Firmen aus, die laut Industrierberichten (also eigenen Angaben) auf die Verhandlungen Einfluss genommen haben. Die Liste wird von Verbänden der Pharmaindustrie dominiert, und es tauchen auch zunehmend Lobbygruppen aus der IT-, der Unterhaltungs- und der Agrarbranche auf. In diesem auf Einfluss angewiesenen Prozess schaffen es Gewerkschaften und NGOs laut Rodrik nicht, mit den Firmenverbänden mitzuhalten.

Vor allem durch eine Ausweitung des Patentrechts und der Einführung sehr strikter Produktionsstandards, die in den Verträgen oft mehr Platz einnehmen als Zollbestimmungen und Ähnliches, werden Renten gesichert, also Einkünfte, die aus der Verknappung von Produkten und Dienstleistungen entstehen. Diese Sichtweise teilt auch einer der bekanntesten und kompromisslosesten Verfechter des Freihandels, Jagdish Bhagwati (2008).

Der Austausch von Gütern und Dienstleistungen ist in der modernen kapitalistischen Gesellschaft so zentral, dass er schon in der geläufigen Bezeichnung „Marktwirtschaft“ steckt. Es gehört zu den grundlegendsten Erkenntnissen der frühen klassischen ÖkonomInnen, allen voran Adam Smith (1776), dass eine gesellschaftliche Aufteilung der Arbeit zu Spezialisierung und effizienterer Produktion führt. Die dabei erwirtschafteten Überschüsse können in neue Produktionsanlagen investiert werden und sind für den rasanten wirtschaftlichen Aufstieg kapitalistischer Gesellschaften ab dem 19. Jh. mitverantwortlich.

Wo Produktion an die Grenzen der Absatzmärkte stößt und das Transportwesen halbwegs entwickelt ist, überwindet der Tausch schnell die regionalen und auch staatlichen Grenzen. Wie wichtig gezielte staatliche Intervention in der ganzen Frage ist, zeigt sich schon an der Frage der Transportinfrastruktur, die in Form von Straßen, Eisenbahnen und Häfen fast immer von der öffentlichen Hand koordiniert aufgebaut wurde. Handel zwischen ProduzentInnen und KonsumentIn-

nen verschiedener Staaten ist also von Beginn an eine Kernfrage der Wirtschaftswissenschaften.

David Ricardos Handelsmodell (1817) stellt das Herzstück der neuen Handelstheorie dar. Als einer der Ersten vertrat er nicht nur im akademischen Diskurs, sondern auch sehr aktiv unter PolitikerInnen eine Aufhebung der protektionistischen Zölle und Gesetze. Die politische Bedeutung lag vor allem in der Durchsetzung der Interessen von Englands Industrie und Handel gegenüber jenen der ländlichen Grundbesitzer.

Die eindeutigen Ergebnisse vieler theoretischer Abhandlungen – mehr Handel bedeutet größeres Wachstum und positive Effekte auf Einkommen und Beschäftigung – basieren auf diesem sehr einfachen Modell des komparativen Kostenvorteils von David Ricardo.

Das macht einen grundlegenden Unterschied zwischen dem Handel innerhalb eines Landes und dem über Ländergrenzen hinweg. Im ersten Fall sind Firmen mit den niedrigsten Produktionskosten in der Lage, die Konkurrenz zu verdrängen. Auf internationaler Ebene dreht sich diese Dynamik im Modell aber. Es wird davon ausgegangen, dass Länder sich auf die Industrien spezialisieren, in denen sie vergleichsweise günstiger produzieren. Die relativen Preise zwischen den Ländern würden sich automatisch so anpassen, dass das Handelsdefizit geschlossen würde. Nicht mehr die Produktionskosten, sondern die Geschwindigkeit des Ausgleichs der Handelsbilanz bestimmen dann die Preisbildung und auch die Arbeitsteilung in der Produktion.

Anwar Shaikh (2007) kommt zum gegenteiligen Schluss. Er argumentiert, dass auch auf dem Weltmarkt Firmen und nicht Nationen miteinander konkurrieren. Und auch auf dem Weltmarkt würde Wettbewerbsfähigkeit von den Produktionskosten bestimmt, was zu anhaltenden Handelsbilanzungleichgewichten und in der Folge zu Schuldenspiralen führen kann.

Die realen Preise auf dem Weltmarkt werden von den Wechselkursen der Währungen mitbestimmt, die sich eben nicht automatisch an das Handelsdefizit anpassen. Dementsprechend muss auch das Ergebnis der herkömmlichen Modelle hinterfragt werden, in denen eine Ausweitung des internationalen Handels immer potenziell allen nützt.

Auch zahlreiche andere AutorInnen kommen zu dem Schluss, dass die erfolgreiche Protektion sich entwickelnder, nicht wettbewerbsfähiger Industrien ökonomisch modelliert werden kann. Ein Beispiel sind Gunnar Myrdals Theorie kumulativer Effekte (1969), bei denen Wettbewerbsvorteile dadurch zementiert werden, dass eine Gravitation von qualifizierten Arbeitskräften, Wissen und Kapital in die produktiveren Zentren stattfindet. Joan Robinson (1956) führt technologischen Fortschritt nicht nur als Entwicklung von Produktionsanlagen, sondern auch

als Wissensakkumulation in ihre Modelle ein. Die dynamischen Wettbewerbseffekte bei beiden widersprechen ebenfalls einem automatischen Aufholen von weniger wettbewerbsfähigen Firmen durch Handelsliberalisierung.

Internationaler Handel und Entwicklung

Abseits einer theoretischen Modellierung hilft auch ein Blick in die Geschichte der Entwicklung der heutigen Industrieländer, die widersprüchliche Rolle von Handelsbarrieren zu verstehen. Das regelbasierte Handelssystem, heute institutionalisiert in der Welthandelsorganisation (WTO), wurde lange Zeit vor allem von den Regierungen des angloamerikanischen Raums vorangetrieben. Dem System liegt vor allem die Meistbegünstigungsklausel zugrunde, die allen Mitgliedstaaten dieselben Zollhöhen, Einfuhrquoten usw. zugesteht wie dem am meisten begünstigten.

Die erklärten Ziele des regelbasierten Systems sind der Abbau von Handelshemmnissen und die ökonomische Integration aller Nationen in die Weltwirtschaft. Das bedeutet in der Praxis vor allem eine kontinuierliche Deregulierung des Handels und des Finanzsystems.

Der Wirtschaftshistoriker Ha-Joon Chang (2002) argumentiert, dass Großbritannien und die USA nur zwei Beispiele für eine weitverbreitete Handelspolitik wären. Die heute stärksten Industrienationen hätten Institutionen geschaffen, um die inländische Produktion ungestört von internationaler Konkurrenz wettbewerbsfähig zu machen und den Schwenk zum Freihandel erst vollzogen, sobald heimische Firmen von ihrem Produktivitätsvorteil profitieren konnten. Das Drängen der heutigen Hocheinkommensländer auf Länder mit niedrigem Einkommen, protektionistische Maßnahmen abzuschaffen, bezeichnet Chang mit Verweis auf den deutschen Ökonomen des frühen 19. Jh.s Friedrich List (1841) als „die Leiter wegtreten, wenn man oben angekommen ist“.

Gerade Großbritannien und die USA haben ihre Industrien historisch unter dem Schutz fast unüberwindbarer protektionistischer Mauern entwickelt. Die englische Textilindustrie entwickelte sich vor der industriellen Revolution vor allem mithilfe von Ausfuhrverboten von Wolle, Importbeschränkungen indischer Baumwolle und Subventionen auf Exportwaren. Erst nach der ersten industriellen Revolution, die vielen Industriebranchen in England Produktivitätsvorsprünge verschaffte, öffnete sich die englische Wirtschaft, um zur Werkbank der Welt zu werden.

Auch die USA wendeten Anfang des 19. Jahrhunderts eine gezielte Politik des Schutzes junger Industriezweige an. Nach der Unabhängig-

keitserklärung wurden Zölle von bis zu 50% auf Werkzeuge, Maschinen und andere Industrieprodukte erhoben, um der sich entwickelnden Industrie im Norden die Möglichkeit zu geben, quasi ohne Konkurrenz am inländischen Markt bestehen zu können. Das grundlegende Argument, dass sich nur unter dem Schutz von Zollmauern eine amerikanische Industrie entwickeln kann, brachte schon der erste Finanzminister der jungen USA, Alexander Hamilton, zu Papier. Erst kurz vor dem Ersten Weltkrieg wurde die allgemeine Zolllast deutlich gesenkt, was der berühmte Smooth-Hawley-Act von 1930 mit einem durchschnittlichen Zollniveau von 48% auf Industrieprodukte bis nach dem Zweiten Weltkrieg allerdings wieder rückgängig machte.

Auch Japan, das einzige asiatische Land in den G7 und lange Zeit Vorbild für den wirtschaftlichen Aufschwung von Nachzüglern zur Industriemacht, entwickelte sich hinter Zollschränken und mithilfe bedeutender staatlicher Intervention. Schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts wurden wichtige Teile der Wirtschaft durch Zölle geschützt und europäische Bürokratien im Staatsapparat nachgeahmt. Die schnell gewachsenen Textil- und Schwerindustrien waren bereits im frühen 20. Jahrhundert international wettbewerbsfähig. Die Rolle des Staates im Aufbau der Industrie wiederholte sich nach dem Zweiten Weltkrieg, als das Handels- und Industrieministerium 5-Jahres-Pläne zum Aufbau von Produktionsanlagen und der internationalen Vermarktung japanischer Produkte umsetzte. Ähnliche Erfahrungen mit vom Weltmarkt geschützten und staatlich geförderten Industrien wurden im Aufbau zahlreicher Industriebranchen in Korea und, in größerem Maße, im Aufschwung Chinas zur kapitalistischen Weltmacht gemacht.

Gerade in der Frage der Entwicklungspolitik wird der Widerspruch in den Grundannahmen sichtbar. In Modellen, in denen der komparative Kostenvorteil die Spezialisierung und die Handelsbilanz die Wechselkurse bestimmt, können Handelsbarrieren nur zu Wohlstandsverlusten und ihr Abbau nur zu schnellerem Wachstum und größerem Wohlstand führen. Wenn aber Produktivitätsunterschiede bleibende Handelsdefizite zur Folge haben, wie Wirtschaftsgeschichte und empirische Untersuchungen nahelegen, dann haben Länder mit weniger produktiver Produktion bei freiem Handel einiges zu verlieren.

Handelsabkommen

Institutionen des internationalen Handels haben sich im Laufe der Jahrhunderte substanziell gewandelt. Von einseitigen Erklärungen über bilaterale Abkommen und zollfreie Zonen bis zu multilateralen Verhandlungsrunden war es ein weiter Weg. Mit dem regelbasierten

System, das die Regulierung des Welthandels in die Hände einer eigens dafür geschaffenen Institution, der WTO, gelegt hat, sind aber auch die Möglichkeiten zur Abwägung verschiedener politischer Ziele – zum Beispiel Handelsvolumen, öffentliche Gesundheit oder Einkommensverteilung – beschränkter.

Die Entscheidungen über die konkreten Inhalte der einzelnen Abkommen, aber auch die strategische Entwicklung des weltweiten Handels wurden Schritt für Schritt aus demokratischen Institutionen in spezielle Strukturen wie eben die WTO verlagert. Im Fall von Österreich kommt dazu, dass die Verhandlungshoheit über Abkommen wie CETA und TTIP, aber auch einfachere Fragen von Einfuhr- und Ausfuhrbestimmungen im Rahmen der Gemeinsamen Handelspolitik beziehungsweise des Gemeinsamen Zolltarifs bei der Europäischen Kommission liegt.

Neben den multilateralen Abkommen GATT, GATS und der WTO-Gründung trieben regionale Zoll- und Handelsgemeinschaften die ökonomische Integration voran, zum Beispiel die koordinierte europäische Handelspolitik in der EFTA (als Ergänzung erst zur EWG und später zur EU), MERCOSUR als Handelsblock in Südamerika und NAFTA zwischen den USA, Mexiko und Kanada.

Das wäre unproblematisch, wenn höhere Handelsvolumen tatsächlich immer Einkommensgewinne bedeuten würden. Wenn aber der Abbau von Handelsbarrieren sich nicht positiv auf sämtliche politische Ziele auswirkt, wird Handelspolitik zum Gegenstand einer politischen Entscheidung und des Abwägens von Vor- und Nachteilen. Bei der sich ausschließlich mit der Ausweitung des internationalen Handels beschäftigenden WTO treten solche Überlegungen aber in den Hintergrund.

Die Auswirkungen freien Handels auf Wachstum und Verteilung sind bestenfalls unklar. In vielen Fällen scheinen sowohl der Abbau von Handelsbarrieren als auch die institutionelle Integration (zum Beispiel die Anpassungen im Patentrecht zugunsten von Pharmafirmen) zu einer Verteilung weg von Lohneinkommen und hin zu Kapitaleinkommen zu führen. Dasselbe gilt für die üblichen Reaktionen der Firmen auf sinkende Profitmargen dank stärkerem Wettbewerb, nämlich Produktivitätssteigerungen, Auslagerungen und Arbeitsplatzabbau. Der Ungleichheitsexperte Branko Milanovic (2016) argumentiert zum Beispiel, dass von der Globalisierung die BezieherInnen der höchsten Einkommen in den reichen Ländern und die Mittelschicht in den Schwellenländern profitiert haben, die Bevölkerung in Ländern mit niedrigem Einkommen, die unteren Einkommensschichten in den Schwellenländern und die Mittelschicht in den reichen Ländern aber verloren haben.

Lance Taylor (2007) behandelte in einer Studie langfristige Auswir-

kungen von Handelsliberalisierung auf effektive Nachfrage, Produktivität, Beschäftigung und Wachstum in 14 Ländern. Der Abbau von Einfuhrbarrieren führt zu einer Verschiebung der Nachfrage hin zu billigeren importierten Gütern. Während Taylor positive Effekte des internationalen Wettbewerbs auf die Produktivität beobachtet, sind die Auswirkungen auf die effektive Nachfrage und das Beschäftigungsniveau fast überall negativ. Der Abbau von Kapitalverkehrskontrollen führt gleichzeitig zu einem Zustrom internationaler Kredite, was in einigen asiatischen und südamerikanischen Ländern von Kreditblasen und Finanzkrisen gefolgt war. In nur vier der 14 Länder kann Taylor stetiges Wachstum nach der Liberalisierung beobachten, drei davon (China, Indien und Vietnam) zeichnen sich dadurch aus, dass sie den Kapitalverkehr nur in geringem Ausmaß liberalisiert haben. Auch andere empirische Studien finden nur geringe oder sogar negative Wachstumseffekte der Handelsliberalisierung.

Eine Ausweitung des internationalen Handels wirkt sich somit in erster Linie positiv auf das Handelsvolumen aus, nicht aber unbedingt auf Wachstum und Verteilung. Dies bedeutet aber nicht, dass Abschottung die bessere Politikalternative darstellen würde. Handelspolitik ersetzt weder Industrie- noch Regional- und Entwicklungspolitik. Eine gezielte Öffnung in bereits entwickelten Industriebereichen und eine Eingliederung in internationale Wertschöpfungsketten ist in vielen Fällen vorzuziehen.

Die jüngeren Handelsabkommen wie CETA, TTIP oder das schon länger in Kraft getretene NAFTA haben mit freiem Handel im engeren Sinn eigentlich recht wenig zu tun. Mehr Platz als Zollbestimmungen und Herkunftsbestimmungen nehmen sogenannte „handelsverwandte“ Themen ein. Bhagwati merkt ironisch an, dass man sich immer, wenn der Begriff „*trade related*“ verwendet wird, sicher sein kann, dass das Thema mit Handel nichts zu tun hat.

Dani Rodrik spricht von vier Themengebieten, die immer mehr Platz in Handelsabkommen einnehmen, aber mit dem Abbau von Handelsbarrieren nicht so viel zu tun haben: geistiges Eigentum (Patente und Urheberrechte), Deregulierung grenzüberschreitender Kapitalflüsse, internationale Schiedsgerichte bei Investor-Staat-Konflikten und die Angleichung von Regulierungsstandards.

Am Beispiel des geistigen Eigentums wird schnell offensichtlich, dass der Nutzen dieser (Neu-)Regelungen nicht im vermehrten Wettbewerb liegt, sondern dem Schutz ökonomischer Renten dient. Ein *catching-up* wird erschwert, und der Nutzen aus der Ausweitung des Handels wird durch die Ausweitung und die Verschärfung von Patent- und Lizenzregelungen zu den PatenteigentümerInnen umverteilt.

Zusätzlich binden sich Regierungen bezüglich Regulierungsstan-

dards, häufig im Umwelt-, Gesundheits- und zum Teil auch Sozialbereich. Der Logik der Negativisten folgend können nur mehr auf diesen Listen befindliche Bereiche von der Deregulierung und Liberalisierung ausgenommen werden. Dies entzieht ganz wesentliche gesellschafts-, sozial- und wirtschaftspolitische Bereiche dem demokratischen Willensbildungsprozess in den Ländern.

Machtverhältnisse im Handel

Aus den Überlegungen zum Wettbewerb zwischen Firmen auf dem Weltmarkt und der historischen Betrachtung des Aufstiegs der heutigen Industrienationen ergibt sich, dass ein genereller Abbau von Handelsbarrieren und eine Ausweitung des Patentrechts zulasten des Wachstums der Entwicklungsländer gehen kann (und oft geht). Wettbewerbsdynamiken stärken die bereits Starken und verdrängen in der Tendenz die Schwächeren. Das bedeutet auch, dass in vielen Fällen eine fortschrittliche Entwicklungspolitik und eine aggressive Ausweitung des Freihandels unvereinbar sind.

In Bezug auf die Machtfrage im Handel sollte auch nicht vergessen werden, dass die Öffnung neuer Märkte oft mit militärischer Gewalt erzwungen wurde, zum Beispiel in Japan in den 1850er-Jahren oder im Opiumkrieg Großbritanniens gegen China.

Anders sieht es beim Handel zwischen Ländern aus, in denen die Industrien zu ähnlichen technologischen Bedingungen und Kosten produzieren. Intraindustrieller Wettbewerb und der Aufbau internationaler Produktionsketten sind mögliche Folgen der fortschreitenden Integration. Aber auch bei solchen Handelsbeziehungen hat die Liberalisierung eine Polarisierung der Machtverhältnisse zur Folge. Tendenziell gewinnen die ArbeitgeberInnen mehr als die ArbeitnehmerInnen, sofern es keine Kompensation gibt.

Die mächtigste Position in einer internationalen Produktionskette hat tendenziell die Firma inne, die das Endprodukt an KonsumentInnen verkauft und damit den Preisaufschlag auf die Herstellungskosten am ehesten bestimmen kann. Für Länder, in denen viele Firmen am Anfang und in der Mitte dieser Ketten stehen, gehen so einige der potenziellen Effizienzgewinne in der internationalen Arbeitsteilung verloren, weil sie schwerer realisiert werden können.

Wenn Einfuhrzölle ganz abgeschafft werden, sinken auch die Kosten für Firmen, aus einem Land ins nächste abzuwandern, weil sie den Absatzmarkt im ersten Land weiter bedienen und davon profitieren können. Die Abschaffung von Kapitalverkehrskontrollen, die ebenfalls als Merkmal erfolgreicher ökonomischer Integration angesehen wird, hat

denselben Effekt. Das stärkt die Verhandlungsmacht der Konzerne und kann zu Dynamiken wie Steuerwettbewerb und Nivellierung des Sozialstaats nach unten führen. Hierbei verlieren die ArbeitnehmerInnen an Macht, und es wird schwieriger, eine Entschädigung der VerliererInnen durchzusetzen.

Wegen der negativen Auswirkungen eines sinkenden Lohnanteils am Sozialprodukt auf die Gesamtnachfrage kann das auch das Wachstum der Gesamtwirtschaft hemmen. In diesem Fall müssen die Gewinne einiger weniger von allen anderen bezahlt werden.

Handelspolitik aus ArbeitnehmerInnensicht

Grundsätzlich kann ausgeweiteter Handel positive Auswirkungen auf das Wachstum und damit auf das zur Verfügung stehende Einkommen haben. Da, wo Arbeitsteilung und Spezialisierung gefördert werden, steigt auch die Produktivität, wenn die negativen Auswirkungen auf Verteilung und Nachfrage durch gezielte Politik in Grenzen gehalten werden. Die zusätzlichen Erträge könnten grundsätzlich durch sozialstaatliche Umverteilung zur Entschädigung der vom Strukturwandel negativ Betroffenen verwendet werden. Das ist aber nur möglich, wenn der steigenden ökonomischen Machtkonzentration eine politische Gegenmacht entgegengesetzt werden kann.

Dazu müssen der Erfolg und die Kosten des internationalen Handels aber auch anders gemessen werden – nicht nur in Form steigenden Handelsvolumens oder der Gewinne einzelner, wettbewerbsfähiger Firmen in den Industrieländern. Für eine Einschätzung aus der Perspektive wohlstandsorientierter Politik müssen Reallöhne, (arbeits-) rechtliche Standards, Ausbau des Sozialstaats, Umweltschutz und der Aufbau von Gemeinschaftsgütern in Betracht gezogen werden.

Bei den jüngsten Handelsabkommen haben die ArbeitnehmerInnen, ihre Interessenvertretungen und die NGOs aber wenig mitzureden gehabt. Damit halten sich auch die potenziellen Wohlstandsgewinne in Grenzen. Vor allem das Bedienen der Interessen spezieller Firmengruppen und die vermehrten Möglichkeiten zur Steuervermeidung und Abwanderung haben die Verhandlungsmacht verschoben und die Umsetzung fortschrittlicher Politik schwieriger gemacht.

Das liegt auch an der ungleichen Position, in der sich ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen auf dem internationalen Parkett befinden. Firmen fällt es in der Tendenz leichter, sich international zu vernetzen, abzustimmen und multinationale Organisationsformen zu finden als der ArbeiterInnen- und Gewerkschaftsbewegung. Deren Strukturen und Aktivitäten sind nach wie vor überwiegend im Rahmen national-

staatlicher Grenzen organisiert, und so werden die Gewerkschaften in einen gefährlichen internationalen Wettbewerb um die niedrigsten Löhne und schlechtesten Sozialstandards hineingezogen.

Weder von einer Einzementierung von Wettbewerbsvorteilen noch von der Absicherung ökonomischer Renten durch eine Ausweitung und Verschärfung der Patent- und Lizenzregulierungen haben die ArbeitnehmerInnen spezifische Vorteile zu erwarten. Vielmehr stärken diese Maßnahmen die Verhandlungsmacht dieser Firmen in den reicheren und verhindern ein Aufholen der Firmen in den ärmeren Ländern.

Außer den ArbeitnehmerInnen verlieren auch viele kleine Unternehmen, wenn mit internationaler wirtschaftlicher Integration eine Konzentration der wirtschaftlichen Macht einhergeht. Wenn zunehmender und ungehinderter Wettbewerb die mächtigsten Firmen bevorzugt, bedeutet das für kleinere ProduzentInnen auch den Verlust von Marktanteilen, nicht nur an internationale Konkurrenz, sondern auch an die GewinnerInnen im Inland. Das impliziert auch eine zweite Runde der Marktkonzentration.

Es muss außerdem bedacht werden, dass mit der Festlegung von Zöllen, Einfuhrquoten und Qualitätsstandards Werkzeuge der staatlichen Steuerung abgeschafft werden. Das bedeutet weniger Möglichkeiten zur aktiven Industriepolitik. Auch gibt es Bereiche, die aus gesellschaftspolitischen und wohlfahrtsökonomischen Überlegungen nicht liberalisiert werden sollen. Die Privatisierung von Daseinsvorsorge (Pensions- und Krankenversicherungen), Wasserversorgung, öffentlichem Verkehr oder gefördertem Wohnen haben immer wieder zum Gegenteil des Verheißenen geführt. Unter dem Begriff der Liberalisierung tauchen sie aber dennoch immer noch in den Verhandlungen auf.

Die Antwort darauf kann aber nicht sein, sich einer Ausweitung des internationalen Handels aus Prinzip entgegenzustellen. Ähnlich wie bei technologischen Neuerungen und Produktivitätssteigerungen in der Industrie gilt es nicht, die bestehende Situation zu verteidigen, sondern die fortschrittlichen Potenziale (zum Beispiel Arbeitszeitverkürzung, Mindestlöhne oder höhere und einheitliche Umweltstandards) zu erkennen und durchzusetzen.

Das gilt vor allem für Abkommen mit Ländern, die wie Österreich auf hohem Produktivitätsniveau und zu relativ hohen Löhnen produzieren. In Zusammenarbeit mit der Gewerkschaftsbewegung und fortschrittlichen Nichtregierungsorganisationen kann eine gemeinsame Strategie entwickelt werden, dem Übergewicht der Konzerne in diesen Verhandlungen klare Forderungen entgegenzustellen und gemeinsam durchzusetzen. Die Beschränkung auf einzelne teilnehmende Länder oder kleine Ländergruppen in der Umsetzung fortschrittlicher Verteilungspolitik und der Abfederung negativer Auswirkungen auf ArbeitnehmerInnen

kann angesichts des transnationalen Charakters der Wirtschaft und der AkteurInnen der Handelspolitik nur scheitern.

Ein Beispiel für fortschrittliche Forderungen als Teil einer Handelsstrategie ist die von den in Linz tätigen Ökonomen Jakob Kapeller, Bernhard Schütz und Dennis Tamesberger (2015) formulierte Idee einer Europäischen Handelsagentur für Handelswaren. Diese soll für ausgewählte Produktgruppen arbeitsrechtliche Standards in der Produktion sowie Mindestanforderungen an Qualität und Nachhaltigkeit festlegen und durchsetzen. Ein ähnliches Modell ist mit dem „Top Runner“-Programm in Japan bereits umgesetzt, wo Energieeffizienzstandards festgelegt werden und aus einem gewissen Toleranzrahmen fallende Produkte notfalls mit Strafzahlungen oder sogar Verkaufsverboten belegt werden.

Die Gewerkschaftsbewegung muss ihre eigenen Vorstellungen davon formulieren, was eine progressive Handelspolitik bedeuten könnte. So wie in der Geschichte staatliche Interventionen für den Aufbau wettbewerbsfähiger Industrien notwendig waren, können auch Reallohnsteigerungen, hohe arbeitsrechtliche und ökologische Standards und eine Entschädigung der VerliererInnen des Strukturwandels durchgesetzt werden.

Eine solidarische internationale Handelspolitik

Bei Abkommen mit Entwicklungs- und Schwellenländern ist es im Unterschied dazu wichtig, sich solidarisch mit den betroffenen ArbeitnehmerInnen zu verhalten. Durch steigende Gesundheitskosten, Abbau von Kapitalverkehrskontrollen und Liberalisierung auf Märkten für Grundbedürfnisse (Gesundheit, Wasser, Grundnahrungsmittel) haben diese oft mehr zu verlieren als die ArbeitnehmerInnen in Österreich mit einem starken Sozialstaat. Aber auch das Ausschließen von internationalen Absatzmärkten trifft diese Beschäftigten am härtesten.

Im Sinne einer solidarischen internationalen ArbeitnehmerInnenpolitik gilt es deshalb, die Märkte der entwickelten Länder für Entwicklungsländer zu öffnen und das zu nutzen, um gemeinsam arbeitsrechtliche und ökologische Standards voranzutreiben. Damit kann die Verhandlungsposition der ArbeitnehmerInnen in allen betroffenen Ländern gestärkt werden. Beim Abbau von Handelsbarrieren in den betroffenen Ländern muss vorsichtig vorgegangen und die Notwendigkeit eines geschützten Aufbaus der Industrie respektiert werden. Eine zeitweise einseitige Öffnung des europäischen Marktes kann sich, wenn die Details von den ArbeiterInnenbewegungen beider Regionen (mit-)bestimmt werden, langfristig auszahlen.

Eine solidarische Politik bedeutet auch, die unsolidarischen, für sich entwickelnde Länder nachteiligen Regelungen im Handelssystem abzubauen. Internationaler Druck zu Privatisierung und Sozialabbau, wie er zum Beispiel auf Länder in der Schuldenkrise ausgeübt wurde, trägt weder zum Wohlstand der ArbeitnehmerInnen in den betroffenen Ländern noch in Europa bei. Die ArbeiterInnenbewegung kann im Sinne einer solidarischen Handelspolitik ein Ende dieser Maßnahmen einfordern. Vor allem die Rücknahme des erzwungenen Abbaus von staatlichen Steuerungsmechanismen, angeblich unpolitischer, von ExpertInnen dominierter Institutionen und der Privatisierung staatlicher Gemeingüter muss zur Priorität fortschrittlicher Politik werden.

Auch heimische Firmen, die von diesem Abbau von ArbeitnehmerInnenrechten profitieren und in ihren Produktionsstandorten in Schwellen- und Entwicklungsländern nachteilige Produktionsstandards aufrechterhalten, können in den industriellen Zentren von der Gewerkschaftsbewegung unter Druck gesetzt werden.

Handelspolitik, welche die Intensivierung des Handels – insbesondere des intraindustriellen Handels – mit anderen Hochlohnländern fördert, bedarf der Ergänzung durch Arbeitsmarkt-, Sozial-, Lohn-, Industrie- und Regionalpolitik. Aufgabe dieser Politiken ist es erstens sicherzustellen, dass die aus verstärkter Arbeitsteilung und Spezialisierung, aus Skalen- und Verbundeffekten, aus Wissens-Spillovers etc. resultierenden Produktivitätsfortschritte auch den ArbeitnehmerInnen zugutekommen. Zweitens sollen mit diesen Politiken die VerliererInnen des internationalen Handels und des induzierten Strukturwandels entschädigt und deren Erwerbs- und Einkommenschancen verbessert werden.

Handelsabkommen, die überwiegend oder ausschließlich entsprechend den Interessen multinationaler Konzerne maßgeschneidert werden, sind abzulehnen. Die Aufgabe fortschrittlicher Handelspolitik besteht u. a. darin, für den Handel zwischen Hochlohnländern verbindliche arbeitsrechtliche und Mindestlohnstandards in der Produktion sowie Mindestanforderungen an Qualität und Nachhaltigkeit der Produkte festzulegen und durchzusetzen.

Zusammenfassung

Viele Modelle in der Ökonomie sind nicht in der Lage, die tatsächlichen Wettbewerbsdynamiken auf dem Weltmarkt zu erfassen. Sie gehen von einer klaren Wirkungskette zwischen Handelsabkommen, Handelsvolumen, Wachstum und Wohlstand aus, wobei der unbeschränkte Markt zu einer automatischen Anpassung von Löhnen und Produktion und zu internationaler Spezialisierung führt.

Tatsächlich lässt sich aber historisch, theoretisch und empirisch belegen, dass die Auswirkungen von Freihandelspolitik nicht eindeutig sind und vom Entwicklungsstand einzelner Industrien abhängen. Eine zentrale Grundannahme ist, dass auf dem Weltmarkt nicht Staaten, sondern Firmen miteinander im Wettbewerb stehen. In der Regel setzen sich hier die stärksten, also produktivsten und kostengünstigsten ProduzentInnen durch, was auch die Konzentration von Macht impliziert. Ein automatischer Ausgleich der Handelsbilanzen oder automatische Wohlstandsgewinne für alle Beteiligten sind nicht belegbar. Die Nachfrageeffekte einer Verschiebung von Lohn- zu Kapitaleinkommen können das Wachstum sogar hemmen.

Dazu kommt, dass ein Großteil der Bestimmungen in den modernen Handelsabkommen weniger dem Abbau von Handelshemmnissen als der Zementierung von bestehenden Wettbewerbsvorteilen gewidmet ist. Verschärfungen im Patentrecht, Liberalisierung der Finanzmärkte und Aufbau privater Schlichtungsstellen anstelle bestehender Justizstrukturen begünstigen jene, die von ökonomischen Renten profitieren. Zudem untergraben sie den demokratischen Willensbildungsprozess und hoheitliche Rechtsprechung.

Die ArbeitnehmerInnen stehen vor der Herausforderung, eine Umverteilung der Gewinne aus dem Handel durch gezielte Industrie-, Sozial- und Entwicklungspolitik durchzusetzen. Auch wenn Handelspolitik nicht automatisch zu Wohlstandsgewinnen für alle Beteiligten führt, eröffnen Effizienz- und Produktivitätsgewinne Spielräume für gezielte Interventionen und eine Verteilung der Gewinne aus der Ausweitung des internationalen Handels.

Das ist aber angesichts der Machtverschiebungen hin zu multinationalen Konzernen und Finanzintermediären sowie wegen der Asymmetrie für die fast immer national beschränkten Strukturen des Sozialstaats verglichen mit dem zunehmend transnationalen Charakter der Unternehmensseite schwierig.

Eine solidarische internationale Handelspolitik muss sich positiv auf die verstärkte internationale Arbeitsteilung beziehen, aber nur wenn Nachfrage- und Verteilungseffekte durch gezielte Politik in den Griff bekommen werden. Als Erfolgsmaß können nicht das Handelsvolumen, sondern der Anstieg der Reallöhne, der Ausbau des Sozialstaats, die Auswirkungen auf die Umwelt und der Aufbau von Gemeinschaftsgütern verwendet werden.

Das bedeutet auch, die im Raum stehenden Freihandelsabkommen wie CETA und TTIP kritisch zu bewerten und in der vorgeschlagenen Form abzulehnen. Sich im Nachhinein um eine Abfederung der Auswirkungen zu kümmern, wird schwierig, wenn Machtverschiebung und Verteilung der Gewinne zugunsten der Unternehmen von Beginn an

festgeschrieben ist. Hier muss es der ArbeiterInnenbewegung gelingen, auf die Verhandlungen einzuwirken und eine fortschrittliche Alternative durchzusetzen.

Literatur

- Bhagwati, J., *Termites in the trading system: how preferential agreements undermine free trade* (Oxford 2008).
- Caliendo, L.; Parro, F., Estimates of the Trade and Welfare Effects of NAFTA, in: *The Review of Economic Studies* 82/1 (2015) 1-44.
- Chang, H. J., Kicking away the ladder: An unofficial history of capitalism, especially in Britain and the United States, in: *Challenge* 45/5 (2002) 63-97.
- Drutman, L., *How Big Pharma (and Others) Began Lobbying on the Trans-Pacific Partnership before You ever Heard of It* (2014); online: <https://sunlightfoundation.com/2014/03/13/tpp-lobby>.
- Kapeller, J.; Schütz, B.; Tamesberger, D., *Von freien zu zivilisierten Märkten. Ein New Deal für die europäische Handelspolitik* (= ÖGfE Policy Brief 5, 2015).
- List, F., *Das nationale System der politischen Ökonomie* (Stuttgart, Tübingen 1841).
- Milanovic, B., *Global inequality: A new approach for the age of globalization* (Cambridge, MA, 2016).
- Myrdal, G., *Economic Theory and Underdeveloped Regions* (London 1963).
- Ricardo, D., *On the principles of political economy and taxation* (London 1817).
- Robinson, J., *The Accumulation of Capital* (London 1956).
- Rodrik, D., What Do Trade Agreements Really Do?, in: *Journal of Economic Perspectives* 32/2 (2018) 73-90.
- Shaikh, A., Globalization and the myth of free trade, in: ders. (Hrsg.), *Globalization and the Myths of Free Trade* (Abingdon 2007) 70-88.
- Smith, A., *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (London 1776).
- Taylor, L., External liberalization in Asia, postsocialist Europe and Brazil, in: Shaikh, A. (Hrsg.), *Globalization and the Myths of Free Trade* (Abingdon 2007) 107-135.
- Wolfmayr, Y., Österreichs Außenhandel mit den EU-Beitrittsländern, in: *WIFO-Monatsberichte* 4 (2004).



Lexis 360[®]

Ihre Absicherung im Arbeitsrecht

mit dem innovativsten Online-Portal zum Personalrecht

- ✓ Übersichtlich & Klar: Von den Grundlagen bis zu Spezialwissen
- ✓ Laufende Aktualisierung durch Experten
- ✓ Mehr als 200 Muster, Checklisten, Beispiele & Formulare





Alles rund ums Arbeitsrecht

Von Grundlagen bis Detailinfos aus Arbeitsrecht und Personalverrechnung. Alle Bestimmungen und Ansprüche im Blick behalten.



Lexis Briefings[®]

Von Experten verfasst, von Personalisten mitgestaltet: übersichtliche und verständliche Fachinformation in kürzestmöglicher Form ohne Details wegzulassen.



Laufende Aktualisierung

durch Österreichs Top-Experten. Benachrichtigungen zu Änderungen der Rechtslage.

 LexisNexis[®]

Jetzt kostenlos testen: <https://Lexis.at/360hr>

BEGUTACHTETER ARTIKEL**Gesamtwirtschaftliche Beschränkungen
der Beschäftigungspolitik in Österreich****Oliver Picek****1. Einleitung**

Die Wirtschaftspolitik der Republik Österreich war traditionell stark auf Beschäftigungssicherung und das Halten bzw. Schaffen von Arbeitsplätzen ausgelegt. Vollbeschäftigung war das erklärte Ziel der Sozialpartner. Dennoch lag die Zahl der Arbeitslosen (in absoluten Zahlen wie auch relativ zu der Zahl der Erwerbsfähigen) seit den 1970ern, als in Österreich noch Vollbeschäftigung herrschte, nach jedem abgeschlossenen Konjunkturzyklus höher als zuvor. Der österreichischen Regierung gelang es ab den 1980ern nicht mehr, die Arbeitslosigkeit zu senken. Andere wirtschaftspolitische Ziele hatten (oft unfreiwillig) Priorität, wie beispielsweise das Aufrechterhalten einer ausgeglichenen Leistungsbilanz oder die Beseitigung eines stark defizitären Budgetsaldos, oftmals unter den erschwerenden Bedingungen eines Hochzinsumfelds und eines festen Wechselkurses.¹ Alternative Formen der (indirekten) Beschäftigungspolitik auf nationalstaatlicher Ebene, wie eine ausgezeichnete aktive Arbeitsmarktpolitik oder Lohnzurückhaltung zur Sicherung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit, haben jedoch niemals auch nur annähernd die quantitativ notwendigen Ergebnisse am Arbeitsmarkt erreicht bzw. sind dazu wohl gar nicht in der Lage.

Innerhalb der Europäischen Union zeichnet sich keine gemeinsame expansive Fiskalpolitik ab. Der Politik auf europäischer Ebene (Troika) kann man kaum etwas anderes als ein vernichtendes Zeugnis ausstellen, wenn man von der globalen Finanzkrise vergleichbar betroffene Länder (Großbritannien, USA) mit jenen innerhalb der Eurozone (Spanien, Italien, Portugal, Griechenland) vergleicht. Zwar hört man mittlerweile immer öfter die Forderung, einen expansiveren Kurs durch eine Erhöhung der öffentlichen Investitionen einzuschlagen, doch ist dieser im Moment noch nicht mehrheitsfähig. Selbst wenn Maßnahmen wie die „Goldene Regel“ umgesetzt

werden, würde sich dies kaum in einer Größenordnung auswirken, die eine ausreichend starke Reduktion der Arbeitslosigkeit ermöglicht, um wieder von Vollbeschäftigung sprechen zu können.²

Der vorliegende Beitrag prüft daher eine mögliche Rückkehr zur Konjunkturpolitik als Beschäftigungsinstrument für Österreich auf national-staatlicher Ebene. Zwei Erläuterungen sind angebracht: Zum einen versteht dieser Beitrag unter Konjunkturpolitik ausreichend expansive diskretionäre Fiskalpolitik, um die Arbeitslosigkeit in hohem Ausmaß permanent zu senken. Zum anderen prüft er ausschließlich, ob die makroökonomischen Voraussetzungen für eine solche Politik gegeben sind. Folgende Fragen sollen beantwortet werden: Wie weit schränken gesamtwirtschaftliche Notwendigkeiten wie das Budgetdefizit oder die Leistungsbilanz die Möglichkeiten der Konjunkturpolitik ein? Wie viele Arbeitsplätze können trotzdem geschaffen werden? Für diese Diskussion liegt der Fokus beispielhaft auf einer Erhöhung der Staatsausgaben, wenngleich staatliche Investitionen bzw. Steuersenkungen wohl genauso Teil eines Konjunkturpakets sein könnten.

2. Gesamtwirtschaftliche Einschränkungen aktiver Konjunktur- und Beschäftigungspolitik

Kritiker haben eine Reihe von Argumenten gegen eine aktive Konjunkturpolitik vorgebracht, an denen sich ihre möglichen gesamtwirtschaftlichen Folgen schrittweise abarbeiten lassen. Einen Überblick über häufig genannte polit-ökonomische Argumente gegen Konjunkturpolitik in Österreich gibt die folgende Aufzählung:³

1. Wirksamkeit von Nachfragepolitik:

Die Wirksamkeit von Konjunkturprogrammen ist gering und würde daher weder eine Erhöhung des Bruttoinlandsprodukts auslösen noch Arbeitsplätze schaffen. Österreich, eine kleine offene Volkswirtschaft, ist eingebettet in ein System offener Grenzen innerhalb der EU (Freizügigkeit von Arbeit und Kapital). Die Internationalisierung von Wertschöpfungsketten hat seit 1990 stark zugenommen. Daher ist der Multiplikator österreichischer Staatsausgaben kleiner als in vergangenen Jahrzehnten. Höhere Ausgaben würden vermehrt ins Ausland abfließen.

2. Budgetpolitische Gründe:

Die Republik kann nicht endlos weiter Schulden machen.

Die Regierung muss die Fiskalregeln der EU einhalten. Bei einem Bruch drohen Strafzahlungen.

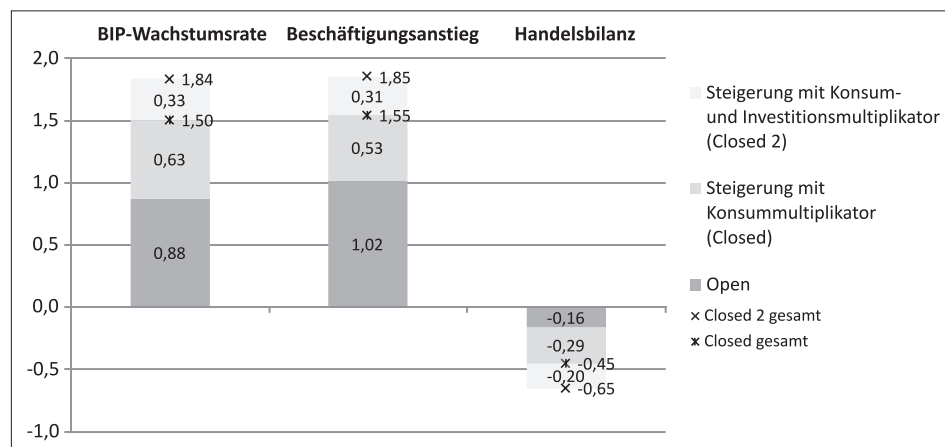
3. Außenwirtschaftliches Gleichgewicht:

Bei einem wirkungsvollen Programm würde sich die österreichische Leistungs- und Handelsbilanz verschlechtern.

2.1 Wirksamkeit der Konjunkturpolitik

Streissler (2012) argumentiert, dass Österreich in einer globalisierten Welt mit EU-Binnenmarkt nur sehr beschränkt Konjunkturpolitik betreiben kann, weil die positiven Auswirkungen derselben in einer kleinen offenen Volkswirtschaft zu einem großen Teil im Ausland „verschwinden“ und bei heimischen WählerInnen gar nicht mehr ankommen. Zerlegt man das Argument ökonomisch in zwei Teile, so ergibt sich einerseits die Behauptung, dass der einheimische Gesamteffekt eines Konjunkturpaketes gering ist. Andererseits soll die durch europäischen Freihandel gestiegene Importneigung verantwortlich sein, dass ein großer Teil jedes zusätzlich ausgegebenen Euros mittlerweile im Ausland wirksam wird. Methodisch nehme ich für die Abschätzung der Höhe des Effekts als auch des Abflusses österreichischer Ausgaben ins Ausland eine Simulationsrechnung mit internationalen Input-Output-Tabellen vor.

Abbildung 1: Effekte einer Erhöhung der österreichischen Staatsausgaben um 1% des österreichischen BIP



Quelle: eigene Berechnung (Daten: WIOD 2014).

Die Ausgangsbasis für eine Analyse der Größe der Effekte von Nachfragepolitik ist eine unilaterale Erhöhung der österreichischen Staatsausgaben um 1% des österreichischen BIP, die nur die Konsumausgaben des Staates, nicht aber die staatlichen Investitionen betrifft.⁴

Abbildung 1 zeigt die Auswirkungen einer einmaligen Erhöhung der österreichischen Staatsausgaben um 1% des BIP auf das österreichische BIP (linker gestapelter Balken), die Beschäftigung (mittlerer Balken) und die Handelsbilanz in Prozent des BIP (rechter Balken). Die Beschäftigung kann hierbei als Rückgang der Arbeitslosenquote interpretiert werden, so-

fern sich das Arbeitsangebot nicht verändert. Die drei farbigen Teile jedes Balkens erklären sich wie folgt: Zur Simulation wurden drei verschiedene Modelle verwendet. Das „Open Modell“ ist das Basismodell, welches den Effekt der Ausgabenänderung selbst sowie aller direkten und indirekten Vorleistungseffekte berücksichtigt.^{5, 6} Das „Modell Closed“ bezieht zusätzlich noch sektorale keynesianische Konsummultiplikatoren mit ein, d. h. dass Personen in Haushalten, die aufgrund der gestiegenen effektiven Nachfrage höhere Löhne erhalten bzw. neu beschäftigt werden, diese zum Teil auch für mehr Konsum benutzen, was wiederum das BIP steigen lässt. Zuletzt finden sich im „Closed2 Modell“ neben allen Eigenschaften des „Closed Modells“ auch noch Investitionsmultiplikatoren, d. h. dass Betriebe aufgrund größerer Profite ihre Investitionen erhöhen. Die gestapelten Balken geben daher eine gute Übersicht, wie viel des Gesamteffekts eines Modells auf die direkten Nachfrageeffekte plus Vorleistungseffekte, indirekte Konsumeffekte und indirekte Investitionseffekte zurückzuführen ist.⁷ Die maximale Erhöhung des BIP (Gesamteffekt „Closed2 Modell“) beträgt 1,84% des BIP, wobei 0,88% von der Direktnachfrage und den dadurch induzierten Vorleistungen ausgelöst werden, 0,63% auf induzierte Konsumeffekte entfallen und 0,33% auf induzierte Investitionseffekte zurückgehen. Rechnet man die Investitionseffekte heraus, beispielsweise weil man sie als zu unsicher betrachtet, ergibt sich immer noch ein Wirtschaftswachstum von 1,5% aufgrund eines Anstiegs der Staatsausgaben um 1% des BIP (Gesamteffekt „Closed Modell“).

Die Beschäftigungseffekte eines solchen Anstiegs der öffentlichen Ausgaben sind erheblich. Das „Open Modell“ bringt erwartungsgemäß die geringsten Effekte hervor: Ausgehend von der (zu optimistischen) Annahme eines konstanten Arbeitsangebots könnte die Arbeitslosigkeit um 1,02% gesenkt werden. Dies entspricht rund 45.410 zusätzlichen Arbeitsplätzen bzw. rund 64 Mio. Arbeitsstunden mehr. Im „Closed2 Modell“ erhält man stattdessen die höchsten Effekte: 82.970 Arbeitsplätze mehr — das entspricht ca. 113 Mio. zusätzlich geleisteten Stunden (bei 1.357 Stunden im Jahr pro zusätzlichem Arbeitnehmer) und einer Reduktion der Arbeitslosenquote um 1,85% (bei konstantem Arbeitsangebot). Abschließend sei bemerkt, dass die Annahme eines konstanten Arbeitsangebots für Österreich eher problematisch ist, weil es in den vergangenen Jahren durch Migration aus EU- und Drittstaaten sowie spätere Pensionsantrittszeiten jedes Jahr stark gestiegen ist.⁸ Als Faustregel gilt momentan, dass 1% Beschäftigungsanstieg nur zu einem Drittel aus der Gruppe der Arbeitslosen gespeist wird.⁹

Als dritten Effekt in Abbildung 1 betrachten wir die Veränderungen in der Handelsbilanz. Logischerweise ziehen die gestiegenen heimischen Ausgaben mehr Importe als Exporte nach sich. Die Handelsbilanz verschlechtert sich daher um 398 Mio. Euro bzw. 0,16% des BIP im „Open Modell“,

1.210 Mrd. Euro bzw. 0,45% des BIP im „Closed Modell“ und 1,778 Mrd. Euro bzw. 0,65% des BIP im „Closed2 Modell“. Selbst bei einem Anstieg des BIP um rund 1,8%, wie im „Closed2 Modell“, welcher über 80.000 Arbeitsplätze schaffen könnte, belastet dies die Handelsbilanz lediglich mit maximal 0,7% des BIP. Bedenkt man, dass Österreich 2017 einen Überschuss in der Leistungsbilanz von 7 Mrd. Euro oder rund 1,9% des BIP eingefahren hat, so ist dies ein durchaus akzeptabler Wert im makroökonomischen Kontext.

Tabelle 1: In- und ausländische Verteilung des Nachfrageimpulses im „Open Modell“

Veränderung der/des:	Nachfrage	BIP (PP)	Beschäftigung	Arbeitsstunden
Einheit	in Mio. Euro	in Mio. Euro	in Tausend	in Mio.
Effekt Inland	2.799	2.571	45,41	63,78
Effekt Ausland	127	327	3,86	5,02
Einheit	% des österr. BIP	% des österr. BIP	Anteil v. H.	Anteil v. H.
Effekt Inland in % des österr. BIP bzw. als Anteil (Spalte 5 und 6)	0,96	0,88	92,2%	92,7%
Effekt Ausland in % des österr. BIP	0,04	0,11	7,8%	7,3%

Quelle: eigene Berechnung (Daten: WIOD 2014).

Der Vorteil eines multiregionalen Input-Output-Modells ist, dass sich die Handelsströme und die damit einhergehenden Auswirkungen auf das Ausland berechnen lassen. Wie groß ist nun der Abfluss des heimischen Nachfrageimpulses ins Ausland? Um eher die grundsätzliche Struktur der österreichischen Staatsausgaben zu analysieren und damit beim ursprünglichen Impuls zu bleiben, empfiehlt es sich, zunächst die Ergebnisse des „Open Modells“ heranzuziehen – dargestellt in Tabelle 1. Hierbei wird nur der direkte Effekt plus Vorleistungen berücksichtigt. Als Referenzszenario dient wie bisher eine Staatsausgabensteigerung um 1% des BIP, die die Struktur der Ausgaben im Zuge der Erhöhung nicht verändert und den Anteil jedes ökonomischen Sektors an den Gesamtausgaben konstant belässt.¹⁰ Wie in Tabelle 1 einsehbar, verbleiben von einem Impuls in Höhe von einem Prozent des österreichischen BIP im Jahr 2014 rund 96% (2,799 Mio. Euro) als direkter Nachfrageimpuls im eigenen Land. Nur 4% des BIP (127 Mio. Euro) fließen ins Ausland ab (BIP 2014: 292,593 Mrd. Euro). Der österreichische Staat kauft damit zuallererst bei in Österreich operierenden Betrieben ein bzw. stellt im Inland ansässige ArbeitnehmerInnen ein. Bei der Betrachtung der Gesamteffekte des Impulses in der Form von entstandenem Wirtschaftswachstum und Beschäftigung beträgt der inländische Anteil an der Wertschöpfung rund 88% und an der Beschäftigung ca. 92%. Das ist zwar etwas niedriger als die Anteile am ursprünglichen Impuls, allerdings immer noch weit überwiegend in Öster-

reich verortet. Erst die Zweit- und Drittrundeneffekte, die im „Closed Modell“ und „Closed2 Modell“ mittels Konsum- und Investitionsmultiplikatoren modelliert werden, finden stärker im Ausland statt. Während die Gesamtbilanz inklusive rein konsuminduzierter Effekte sehr inlandslastig ist („Closed Modell“: 1,51% BIP-Steigerung im Inland, 0,63% im Ausland, Beschäftigungseffekt zu 74% im Inland), ist sie inklusive investitionsinduzierter Effekte zumindest bei der Beschäftigung schon tendenziell etwas auslandslastiger (Beschäftigungseffekt zu 58% im Inland und 42% im Ausland). Die Bewertung dieser Ergebnisse scheint recht eindeutig. Trotz Globalisierung und Freihandel innerhalb Europas ist der BIP-Multiplikator einer allgemeinen Erhöhung der Staatsausgaben immer noch im hohen Bereich anzusiedeln.¹¹ Er variiert je nach Modell zwischen 0,88, 1,5 und 1,84, wobei die höheren Ergebnisse bei geldpolitischer Akkomodation wohl eher im realistischen Bereich liegen dürften. Bei einem zielgerichteten Impuls, der nicht nach dem Gießkannenprinzip alle Staatsausgaben in gleicher Proportion steigert, kann außerdem wohl ein noch größerer absoluter Multiplikator sowie ein noch höherer inländischer Anteil daran erreicht werden. Die Zusammensetzung des Konjunkturpakets, die in diesem Paper nicht behandelt wird, spielt hier eine wichtige Rolle.

2.2 Auswirkungen auf die Leistungsbilanz

Im Jahr 2017 wurde in der österreichischen Leistungsbilanz ein Überschuss von 1,9% des BIP verzeichnet. Im Allgemeinen kann ein Nettoexportüberschuss auch als Nettoimportdefizit gesehen werden und die Leistungsbilanz auch als heimische Produktion bzw. Wertschöpfung (BIP) minus heimische Gesamtnachfrage (Konsum, Investitionen und Staatsausgaben). Österreich konsumiert weniger als eigentlich möglich, weil ein Teil der Produktion, die rein hypothetisch auch im Inland konsumiert werden könnte, an das Ausland verkauft wird - im Gegenzug für einen Ausbau des Auslandsvermögens. Daher könnte Österreich bei *a priori* gleichbleibender an das Ausland verkaufter Produktion (Exporte) problemlos mehr vom Ausland konsumieren, das heißt seine Importe bis zu einem bestimmten Grad steigern. Die Wirkung einer Erhöhung der Staatsausgaben (mittels höheren Wachstums) auf die Leistungsbilanz ist nahezu mit Sicherheit negativ. Steigert man also ein Konjunkturpaket sukzessive in seiner Größe, so erreicht man einen Punkt, ab dem der Leistungsbilanzsaldo negativ wird.

Das Argument der Verschlechterung der Leistungsbilanz in der Folge eines höheren relativen Staatsausgabenwachstums (und damit eines höheren Wirtschaftswachstums) im Vergleich zu den EU-Partnerländern ist ein ernstzunehmendes. Ganz grundsätzlich erlaubt ein festes Wechselkursregime mit freiem Kapitalverkehr keine starke relative Ausweitung der

heimischen Nachfrage, solange die Handelspartner nicht mitziehen. Unter Regierungen, die mit ihrer ursprünglichen Konzeption einer expansiven Wirtschaftspolitik an diesem Faktum gescheitert sind, fallen die von Premier Maunty unter Präsident Francois Mitterand in Frankreich 1982-83 sowie das Kabinett Kreisky III in Österreich in der Zeit um den zweiten Ölpreisschock 1978-1979. In einer Währungsunion bzw. einem Regime fixer Wechselkurse (wenn das Festhalten daran als primäres wirtschaftspolitisches Ziel angesehen wird) kann ein einzelnes Land nur schwer expansive Fiskalpolitik fahren, ohne dass es zu höheren Importen mit einer Verschlechterung der Leistungsbilanz, höherer Inflation und schließlich zu Kapitalabflüssen und Druck auf den Wechselkurs kommt.¹² In der Eurozone, einer Wirtschafts- und Währungsunion mit großteils fehlender politischer Union, drücken sich Ängste der FinanzanlegerInnen vor einem Auseinanderbrechen der Eurozone (eine Art massives Währungsrisiko) nicht mehr in (unmöglichen) Wechselkursabwertungen, sondern in höheren Renditen auf Staatsanleihen der ökonomisch schwächeren Länder aus. Ohne Garantieerklärungen seitens der Europäischen Zentralbank auf die Staatsschulden dieser Mitgliedsländer kann dies bis zur Zahlungsunfähigkeit, zumindest aber zu einem unangenehmen „Economic Adjustment Program“ des IMF (bzw. der Troika) führen. Es ist daher ratsam, in der Wahrnehmung internationaler AnlegerInnen zum Kreis der stabilen und ökonomisch starken Länder um Deutschland zählen zu wollen. Ein wichtiger Faktor in dieser Wahrnehmung ist der Wert des Leistungsbilanzsaldos. Somit akzeptiert die Republik indirekt eine Einschränkung der heimischen Nachfrage durch merkantilistisch agierende Handelspartner, die kein Interesse an der Durchführung von (gemeinsamen) Konjunkturprogrammen haben.

Ein konkreter Wert, also eine Zahl in Prozent des BIP, bis zu der die Leistungsbilanz dauerhaft negativ werden kann, ohne dass die Finanzmärkte die Renditen auf österreichische Staatsschulden signifikant hinauftreiben, lässt sich ohne eine eigene wissenschaftliche Studie nicht abschätzen. Daher will ich mehrere Richtwerte annehmen, deren Unterschreitung bei einer neuen Beschäftigungspolitik zumindest Berücksichtigung finden sollte. Eine relativ strenge Grenze kann eine ausgeglichene Leistungsbilanz darstellen, die selbst im Fall eines negativen Schocks noch einen gewissen Puffer bestehen lassen sollte. Mit ihr wären die vorhin genannten 1,9% des BIP der aktuelle außenwirtschaftliche Spielraum für Konjunkturpakete. Die Zeiträume 1992-2001 und 1970-1981 mit –1,6% bzw. –1,5% durchschnittlichem Leistungsbilanzsaldo deuten allerdings auf mehr Spielraum hin, und können als eine zweite, historisch nicht ungewöhnliche Untergrenze angesehen werden.¹³ Die dazugehörige maximale Verschlechterung der Leistungsbilanz bis zu dieser Grenze beliefe sich damit aktuell auf 3,5% des BIP. Prinzipiell könnte auch ein noch niedrigerer Leis-

tungsbilanzsaldo als akzeptabel angesehen werden. Analog zur Formel der Staatsschuldendynamik könnte eine Rechnung angestellt werden, die das Nettoauslandsvermögen in Prozent des BIP eine gewisse Grenze (beispielsweise -30%) dauerhaft nicht unterschreiten lässt, was verhindert, dass ein unendlicher oder sehr hoher negativer Wert im mathematischen Limit erreicht wird.¹⁴ Daraus ließe sich der permanent notwendige Leistungsbilanzsaldo ablesen, den Österreich mindestens erreichen müsste. Die Nettoauslandsvermögensposition ist das Ergebnis aller vergangenen (aufsummierten) Leistungsbilanzsalden sowie der jährlichen Bewertungsgewinne bzw. -verluste. Seit 2002 hat sich die österreichische Nettoauslandsvermögensposition verbessert und sich von einer traditionellen Nettoauslandsverschuldung bis 2013 in ein positives Nettoauslandsvermögen von mittlerweile knapp 5% gewandelt. Aggregiert gesehen hat Österreich damit einen gewissen Puffer – selbst für den Fall moderater Leistungsbilanzdefizite über mehrere Jahre hinweg.

2.3 Auswirkungen auf die Budgetpolitik

Die zukünftige dynamische Entwicklung der Staatsschuldenquote wird von zwei entscheidenden Parametern bestimmt. Zum einen bezeichnet man die Differenz zwischen der Effektivverzinsung auf die Staatsschuld und der nominalen BIP-Wachstumsrate als Zins-Wachstums-Differential, das wesentlich vom Zinssatz der Europäischen Zentralbank mitbestimmt wird und ganz unabhängig von „guter“ oder „schlechter“ Haushaltspolitik in Bezug auf das Primärdefizit die Staatsschuldenquote in eine Richtung peit-

Tabelle 2: Sensitivitätsanalyse des Zins-Wachstums-Differentials für die Schuldendynamik: Fiskalischer Spielraum (negativ zeigt Spielraum, positiv Einsparnotwendigkeit)

			Fortschreibung <i>Status quo</i>	Rückkehr zum Mittel- wert 1995-2017
1. Derzeitige Situation (Aufschwung)			Differenz zur derzeitigen Primärbilanz in % des BIP von 0,88 (2017)	
Zielwerte für Staatsschuldenquote (in % des BIP)	Maastricht	60,0	-1,08	0,51
	Stabilisierung Niveau 2017	78,8	-2,17	-0,37
2. Mittelfristig (neutral)			Differenz zum Durchschnitt der Primärbilanz in % des BIP von 0,45 (1995-2017)	
Zielwerte für Staatsschuldenquote (in % des BIP)	Maastricht	60,0	-0,65	0,94
	Stabilisierung Niveau 2017	78,8	-1,74	0,06

Annahmen: Fortschreibung *Status quo*: Discountfaktor bleibt bei 0,984 (2017) für 20 Jahre; Annahmen: Rückkehr zum Mittelwert Szenario: Discountfaktor steigt von 0,984 (2017) auf 1 (2018) und dann auf 1,006 (geometrisches Mittel 1995-2017 ohne 2009).

schen kann.¹⁵ Zum zweiten ist es die Primärbilanz, die sowohl von der Konjunktur getrieben wird als auch von der Politik diskretionär verändert wird.

Daher lässt sich sowohl die Nachhaltigkeit der derzeitigen Fiskalsituation als auch das Potenzial für Erhöhungen der Staatsausgaben nur spekulativ beurteilen. Mittels Annahmen über zukünftige Entwicklungen kann ein Rahmen möglicher und zumindest zum jetzigen Zeitpunkt plausibler Szenarien erstellt werden. Die Sensitivitätsanalyse in Tabelle 2 ist ein Versuch, den fiskalischen Spielraum abzuschätzen.¹⁶ Die Unsicherheit bezüglich der Primärbilanz zeigt sich in den beiden Szenarien der zwei übergreifenden Zeilen, die einerseits annimmt, dass die Primärbilanz langfristig auf ihrem derzeitigen Niveau (im Wirtschaftsaufschwung) verharret (0,88% des BIP), und andererseits annimmt, dass sie wieder zu ihrem Mittel von 1995-2017 zurückkehrt (0,45% des BIP). Letzteres kann als relativ pessimistische Annahme interpretiert werden, weil der Durchschnitt ohne das Krisenjahr 2009 mit 0,57% des BIP höher ausfallen würde. Für jedes der beiden Szenarien der Primärbilanz werden zwei Zielwerte (das Beibehalten der derzeitigen Staatsschuldenquote sowie die Rückkehr auf 60% des BIP) angepeilt. Zwecks Übersichtlichkeit der Tabelle wurde auf weitere Szenarien und Zielwerte der Primärbilanz verzichtet, weil durch die Variation in den möglichen Zins-Wachstums-Differentials jeweils zwei Szenarien (siehe Spalten rechts oben) hinzukommen, womit insgesamt vier verschiedene Kombinationen der Szenarien für jeweils zwei mögliche Zielwerte verfügbar sind. Die Fortschreibung des *Status quo* für das Zins-Wachstums-Differential belässt es bei seinem derzeitigen günstigen Verhältnis unter eins. Eine Rückkehr zum Mittelwert 1995-2017 (ohne 2009) von 1,006 findet im zweiten Szenario statt. Die Werte in den acht Zellen der Tabelle zeigen jeweils den permanenten Spielraum für expansive Fiskalpolitik an (d. h. die Differenz zwischenzeitigem Wert der Primärbilanz und jenem, der permanent für die nächsten 20 Jahre möglich wäre).

Die Tabelle liest sich wie folgt: Bei einer Fortschreibung des derzeitigen Zins-Wachstums-Differentials sowie weiterhin guter Konjunktur, wodurch sich die Primärbilanz nicht endogen verschlechtert, aber konsequenter Einhaltung eines Pfades, der die Staatsschuldenquote 2037 auf 60% führt, ergibt sich ein Spielraum für expansive Fiskalpolitik von 1,08% des BIP. Daraus folgt, dass die Primärbilanz statt 0,88% des BIP –0,2% des BIP betragen dürfte, ohne die Rückführung auf 60% zu gefährden. Gibt man sich lediglich mit einer Stabilisierung der Staatsschuldenquote zufrieden, um mehr Spielraum zu erhalten, könnte die Primärbilanz um bis zu 2,17% des BIP niedriger liegen als derzeit. Wieviel Spielraum genau vorliegt, hängt von der Einschätzung der zukünftigen Entwicklung ab. Glaubt man an eine Normalisierung zum Vorkrisenzustand durch den derzeitigen Aufschwung, so hängt die Verfügbarkeit von Spielraum bzw. die gegenteilige Sparnotwendigkeit vom Verhalten der Zentralbank ab, die das Zins-

Wachstums-Differential steuern kann (vergleiche $-0,65\%$ mit $+0,94\%$). Eine Rückkehr zu positiven Zins-Wachstums-Differentialen ist keineswegs ausgemacht, aber natürlich in einigen Jahren möglich. Glaubt man an eine Art neue Ära, in der uns langfristig niedrige Zinsen aufgrund der unterschiedlichen Geschwindigkeiten und Stärken im europäischen Konjunkturzyklus noch länger begleiten, so ist der grob um das Fortschreibungsszenario liegende fiskalische Spielraum vorhanden.

Tabelle 3: Fiskalischer Spielraum einer Staatsausgabenerhöhung mit Selbstfinanzierungsgrad

2. Mittelfristig (neutral) & Fortschreibung <i>Status quo</i>			Multiplikator 1,5	Multiplikator 1,84
Zielwerte für Staatsschuldenquote (in % des BIP)	Maastricht	60,0	-1,15	-1,39
	Stabilisierung Niveau 2017	78,8	-3,08	-3,73

Quelle: eigene Berechnung.

Nicht vergessen sollte man jedoch, dass sich der fiskalische Spielraum aus Tabelle 2 auf die Primärbilanz bezieht. Da sich eine Staatsausgabenerhöhung zu einem gewissen Grad budgetär selbst finanziert, weil sowohl Steuereinnahmen als auch das Bruttoinlandsprodukt steigen, ist der Konjunkturimpuls, den eine Regierung setzen kann, durchaus größer. Die Berechnung in Tabelle 3 nimmt das wohl wahrscheinlichste Szenario aus Tabelle 2, eine mittelfristige Normalisierung der Primärbilanz (d. h. durchschnittliches Wachstum) kombiniert mit einer weiterhin günstigen Zinskosten-Entwicklung (Fortschreibung des *Status quo*) bei der Zinsentwicklung. Der Spielraum in der Primärbilanz von $-0,65\%$ (bei Rückführung auf 60% Staatsschuldenquote) bzw. $-1,74\%$ (bei einer Stabilisierung) ermöglicht einen (permanenten) Staatsausgabenimpuls zwischen 1,15% des BIP und 3,73%, je nach Annahme des Multiplikators und der gewünschten Stringenz bei der Staatsschuldenquote.

Ein Staatsausgabenprogramm kann u. U. zu Konsequenzen auf EU-Ebene führen. Die Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (Teile des „Sixpack“) 2011 bzw. der Abschluss des sog. „Fiscal Compact“ 2012 haben die Regeln für das Defizit des Staatsbudgets stark verschärft.¹⁷ Eine „Excessive Deficit Procedure“ (EDP) kann im darauffolgenden Jahr eröffnet werden, wenn Österreich entweder ein Maastricht-Budgetdefizit von über 3% des BIP ausweist oder die Rückführung der Staatsverschuldungsquote in Prozent des BIP nicht ausreichend hoch ist. Für Österreich lag Letztere 2015 bei 1,275% des BIP, d. h. die Staatsverschuldung musste um diesen Betrag sinken, abgesehen von einmaligen Maßnahmen.¹⁸ Auf Vorschlag der Europäischen Kommission kann der Rat Sanktionen beschließen. Diese reichen von einer nicht verzinsten Einlage von 0,2% des BIP, einer Strafe in der gleichen Höhe bis zu einer jährlichen

Strafe von bis zu 0,7% des BIP (0,2% plus variable, maximal 0,5% zusätzlich) pro Jahr bei wiederholter Nicht-Einhaltung und keiner effektiven Gegenmaßnahme des Mitgliedslandes zur Beseitigung der Situation. Zusätzlich zur Prozedur des übermäßigen Defizits gibt es neuerdings auch den präventiven Arm. Darin wird, basierend auf empirisch äußerst unsicheren Schätzungen des Potenzialwachstums, ein strukturelles Staatsdefizit errechnet.¹⁹ Gleichzeitig wird alle drei Jahre ein mittelfristiges Ziel (MTO) für das strukturelle Defizit festgelegt, an welches sich das derzeitige strukturelle Defizit annähern muss. Außerdem wird eine Staatsausgabenwachstumsbeschränkung festgelegt, nach der die Staatsausgaben nicht höher als der Potenzialoutput wachsen sollen. Als Strafe droht für Eurostaaten bei Nicht-Einhaltung (*non-compliance*) eine nicht verzinsten Einlage von 0,2% des BIP, allerdings nur bis zur Bereinigung der Situation.

In der Theorie sind diese Strafen also nicht zu vernachlässigen. Mit einer strengen Auslegung des Paktes und unnachsichtigen Empfehlungen der Kommission sowie unnachgiebigen MinisterkollegInnen im ECOFIN, dem Rat der FinanzministerInnen, könnte ein Land durchaus sanktioniert werden. In der Praxis sieht das freilich anders aus. Als Prüfstein der neuen strengeren Regeln des Paktes galten die Fälle Spanien und Portugal im Sommer 2016. Nachdem der Rat auf Vorschlag der Kommission bereits festgestellt hatte, dass beide Länder gegen den Pakt verstoßen und keine Korrekturmaßnahmen gesetzt haben, wäre eigentlich eine Strafe von 0,2% im Sinne des Paktes fällig gewesen. Nachdem aber auch der deutsche Finanzminister Wolfgang Schäuble dies nicht anstrebte, schlug die Kommission schlussendlich für beide Länder keine Strafe vor. Damit wiederholte sich ein ähnliches Szenario wie 2003, als Deutschland und Frankreich die Regeln des Paktes untergruben, in unterschiedlicher Form im Sommer 2016. Manche Kommentatoren sprechen nun von einem zweiten Tod bzw. sogar dem Ende der „European Economic Governance“.²⁰ Der Entscheidung, wie sehr man den Pakt befolgen will, scheint damit in der Praxis wieder eine sehr politische geworden zu sein, die sich auf nationalstaatlicher Ebene und nicht mehr so sehr auf EU-Ebene entscheidet.

3. Beschäftigungspolitische Ziele im makroökonomischen Umfeld

Im vorherigen Abschnitt wurden die Auswirkungen aktiver Konjunkturpolitik auf gesamtwirtschaftliche Größen genauer bestimmt. Wie viel kann nun unter diesen Rahmenbedingungen beschäftigungspolitisch erreicht werden? Zur Beantwortung dieser Frage ist zunächst einmal die Definition einiger wünschenswerter Beschäftigungsziele erforderlich:

1. eine absolute Zahl an gewünschten Arbeitsplätzen: Beispiele dafür sind das vom ehemaligen Bundeskanzler Kern formulierte Ziel von 200.000 neuen Arbeitsplätzen bis 2020, das er auch in seinem Plan A Anfang Jänner 2017 verschriftlicht hat, und das von Bundeskanzler Kurz im September 2018 erklärte Ziel von 100.000 neuen Arbeitsplätzen bis nächstes Jahr.²¹ Der Vorteil dabei ist, dass ein solches Ziel unabhängig von der Entwicklung des Arbeitsangebots ist, und damit eine nur unbestimmte Reduktion der Arbeitslosenquote impliziert.²²
2. ein Konjunkturpaket für echte Vollbeschäftigung (Senkung der Arbeitslosenrate auf 1-2%): Was in den 1970er-Jahren wohl ein nahe liegendes Ziel war, ist heutzutage eine radikale, fast unvorstellbare Leitidee. Die Erhöhung der Staatsausgaben soll in diesem Fall so dimensioniert sein, dass sie die Arbeitslosigkeit zur Gänze beseitigt.²³ Konjunkturelle Erwartungen können dabei in die Konzeption der Größe des Programms eingebracht werden. Nimmt man an, dass die Dynamik des aktuellen Aufschwungs die Arbeitslosenzahl wieder zum Minimum der Arbeitslosenzahl des vergangenen Jahrzehnts (172.000 im Jahr 2008), angepasst um das höhere Arbeitsangebot, führt, so könnte die Abschätzung des notwendigen Konjunkturimpulses geringer ausfallen. Alternativ kann eine Arbeitsplatzgarantie für Arbeitslose angedacht werden: Aufbauend auf dem Konzept der Beschäftigungsgarantie (*employer of last resort*) würde der Staat hierbei allen Arbeitslosen einen Arbeitsplatz mit einem Mindestgehalt zur Verfügung stellen.²⁴ Während im ersten Fall nach Kollektivvertrag gezahlt würde, käme im zweiten Fall wohl ein staatlich festgesetzter oder von den Sozialpartnern abgestimmter Mindestlohn zur Anwendung.
3. ein Konjunkturpaket zur Beseitigung der Langzeitarbeitslosigkeit: Solch ein Programm würde ausreichend Mittel der aktiven Arbeitsmarktpolitik für zielgerichtete direkte Beschäftigungsförderung des Personenkreises der Langzeitbeschäftigungslosen verwenden. Die vom Kabinett Kern eingeführte und vom Kabinett Kurz sistierte „Aktion 20.000“ ist solch ein Programm in dieser Tradition, wenngleich es in seiner Dimension nur bis zur Hälfte der Langzeitbeschäftigungslosigkeit der Über-50-Jährigen beseitigt hätte.²⁵ Ohne Altersgrenze lag die Langzeitbeschäftigungslosigkeit im Jahresdurchschnitt 2017 bei 119.000.

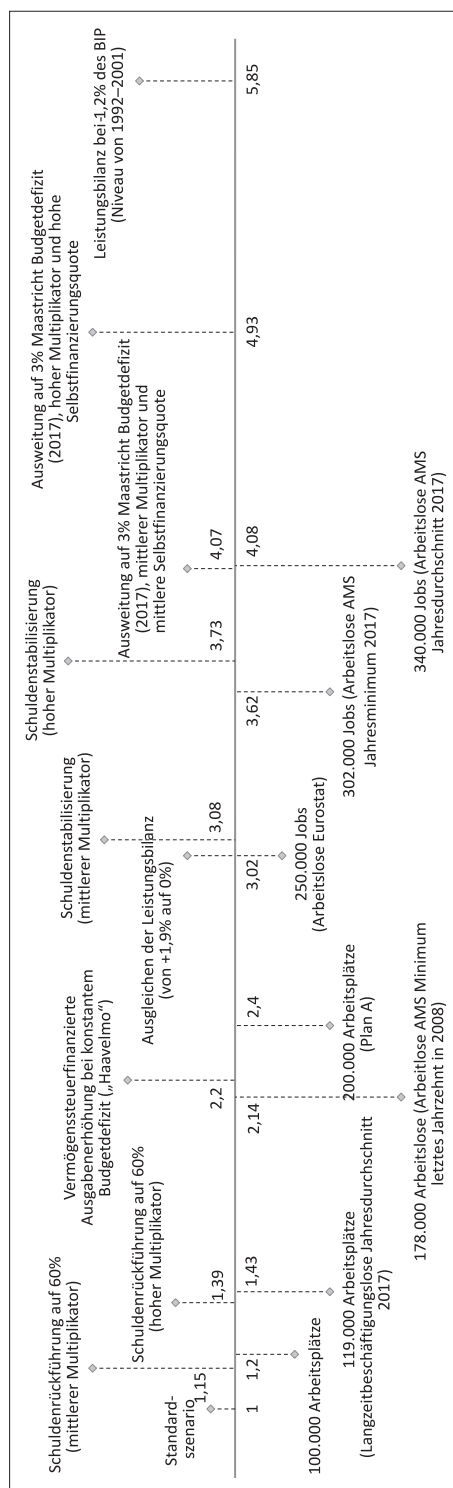
Alternativ kann die Höhe eines Ausgabenprogrammes auch durch ein dem (sekundären) Beschäftigungsziel übergeordnetes primäres gesamtwirtschaftliches Ziel bestimmt werden, dessen Erfüllung Vorrang hat, während eine Übererfüllung lediglich indifferent zur Kenntnis genommen wird.²⁶ Das Volumen der zusätzlichen Staatsausgaben ist dann genau jene Summe, die eine maximale Steigerung der Beschäftigung bewirkt –

freilich unter der strikten Bedingung, dass die erwartete Nebenwirkung auf das primäre wirtschaftspolitische Ziel dessen Zielerreichung nicht gefährdet. Folgende Ziele sind denkbar, die selbstverständlich auch kombinierbar sind:²⁷

4. ein Konjunkturpaket, das sich aus dem Spielraum beim Maastricht-Defizit ergibt: Gegeben die europäischen Verpflichtungen, denen sich Österreich im Bereich der Fiskalpolitik unterworfen hat, wird ein maximales Ausreizen des Staatsdefizits – jedoch unter Einhaltung der vorgegebenen Defizitziele – angestrebt. Zum einen existiert das Maastricht-Defizitlimit von 3% des BIP im korrektiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts, zum anderen das Limit des strukturellen Defizits von 0,5% des BIP als mittelfristiges Ziel (MTO) im präventiven Arm, das stark von der Berechnungsmethode abhängt. Unter Ausreizen einer oder beider dieser Grenzen ergibt sich gemeinsam mit der Annahme eines gegebenen Selbstfinanzierungsgrades eine maximale Staatsausgabenerhöhung, welche für eine bestimmte Anzahl von Arbeitsplätzen sorgen kann.
5. ein Konjunkturpaket, das sich aus dem Spielraum der Leistungsbilanz ergibt: Ausgehend vom derzeitigen Überschuss in der Leistungsbilanz wird in dieser Variante das Ziel gesetzt, einen ausgeglichenen Außenhandel zu erreichen. Daraus ergibt sich eine maximale Verschlechterung der Handelsbilanz (durch erhöhte Importe), welche durch ein Konjunkturpaket erreicht werden darf, woraus sich wiederum ein dafür notwendiger Anstieg der Staatsausgaben ergibt. Die maximale Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze sowie das entstandene Wachstum sind daher durch die Leistungsbilanz beschränkt.

Aufbauend auf den analytischen Teilen in Abschnitt 2 sowie den sonstigen gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen sind wir nun in der Lage, die notwendige Höhe der Impulse verschiedener Konjunkturpakete durchzuspielen, um bestimmte beschäftigungspolitische Ziele erreichen zu können. Variiert wird hierbei lediglich die Höhe der Staatsausgaben, und nicht ihre Zusammensetzung. In Abbildung 2 ist auf der horizontalen Achse die Staatsausgabensteigerung in % des BIP dargestellt. Die vertikalen Geraden, die von der Achse nach unten führen, zeigen jeweils zu einem Beschäftigungsziel, z. B. können 100.000 Arbeitsplätze mit einer Erhöhung der Staatsausgaben von 1,2% des BIP geschaffen werden. Die nach oben gerichteten Geraden enden jeweils an einem möglichen gesamtwirtschaftlichen Ziel. Szenarien für die Leistungsbilanz und das Budgetdefizit zeigen auf, ab wann Beschäftigungspolitik durch Staatsausgabenausweitungen die Erreichung anderer makroökonomischer Ziele berührt und unter Umständen so mit ihnen in Konflikt gerät, dass eine Entscheidung über wirtschaftspolitische Prioritäten nötig wird.²⁸ Inwieweit lässt sich daher Beschäftigungspolitik mit anderen gesamtwirtschaftlichen Zielen vereinbaren?

Abbildung 2: Beschäftigungspolitische Ziele und gesamtwirtschaftliche Größen bei einem Anstieg der Staatsausgaben



Anmerkung: Der jeweilige Anstieg der Staatsausgaben ist in % des BIP und steigt entlang der Gerade (von links nach rechts).
Quelle: eigene Darstellung.

In Rahmen der Budgetpolitik kann zwischen dem präventivem und dem korrektiven Arm unterschieden werden. Kurzfristig bedeutet der korrektive Arm des Stabilitäts- und Wachstumspaktes daher *de facto* keine Einschränkung für die Beschäftigungspolitik. Wenn die Staatsausgaben so lange ausgeweitet werden, bis ein staatliches Budgetdefizit von maximal 3% erreicht ist, bedeutet dies je nach Modell zwischen 137.100 und 250.600 zusätzliche Arbeitsplätze. Bei einem öffentlichen Maastricht-Defizit von 0,7% des BIP im Jahr 2017 ergibt sich eine maximale Expansion der Staatsausgaben von ca. 4,93% des BIP 2017 – unter der (modellexogenen) Annahme, dass die Selbstfinanzierungsquote von Staatsausgaben bei 53,36% liegt.²⁹ Bei einem weniger effektiven fiskalischen Impuls mit einem Multiplikator von 1,5 und damit einer Selbstfinanzierungsquote von 43,5% ergibt sich eine maximale Ausweitung um 4,07% des BIP. Selbst dann können noch fast 340.000 Arbeitsplätze, was fast der gesamten Arbeitslosigkeit in Österreich laut AMS entspricht, geschaffen werden, wenn die Linearitätsannahme des Modells hält.

Im präventiven Arm, der auf die Rückführung der Maastricht-Quote auf 60% abzielt, stellen sich die Möglichkeiten wesentlich restriktiver dar. Bei einem niedrigeren Multiplikator von 1,5 sind 1,15% Staatsausgabenausweitung – in % des BIP – möglich, was ungefähr vergleichbar ist dem beschäftigungspolitischen Szenario, in dem eine Ausgabenerhöhung um 1,2% des BIP rund 83.000 Arbeitsplätze schafft bei niedrigerem Multiplikator und 100.000 Arbeitsplätze bei höherem Multiplikator. Ein größerer Multiplikator von 1,84 bedeutet auch einen größeren Staatsausgabenerhöhungsspielraum von bis zu 1,39% des BIP, das damit fast dem Beschäftigungsszenario mit knapp unter 119.000 Arbeitsplätzen entspricht.

Ein national eigenständigeres fiskalpolitisches Ziel, bei dem die Staatsschuldenquote lediglich unverändert bleibt, aber nicht gesenkt werden soll, erlaubt eine staatliche Ausgabenausweitung zwischen 3,08% und 3,73% des BIP je nach Höhe des Multiplikators, womit zwischen 212.000 und etwas über 300.000 Arbeitsplätzen entstehen. Das Halten der aktuellen Verschuldungsquote ließe somit Spielraum für die meisten beschäftigungspolitischen Szenarien mit bis zu 250.000 Arbeitsplätzen mehr. Dagegen bedeutet die geplante Senkung der Staatsschuldenquote auf 60% die größte gesamtwirtschaftliche Einschränkung der Beschäftigungspolitik auf nur rund 83.000 bis 115.000 Arbeitsplätze (je nach Modell).

Als einziges fiskalpolitisches Szenario mit Gegenfinanzierung ist das Szenario „Vermögenssteuerfinanzierte Ausgabenerhöhung bei konstantem Budgetdefizit“ ein Sonderfall in der Auswahl der Szenarien. Es sieht eine Staatsausgabenerhöhung von 2,2% des BIP vor, dessen Höhe sich aus den summierten potenziellen Aufkommen der Erbschaftssteuer (1 Mrd. Euro), Vermögenssteuer (5,7 Mrd. Euro) und höherer Stiftungsbesteuerung (1,5 Mrd. Euro) dividiert durch das BIP 2017 (369,22 Mrd. Euro) er-

gibt.³⁰ Als rein vermögensbezogene Steuererhöhung dürfte sie vernachlässigbare negative Auswirkungen auf das BIP haben. Je nach Multiplikator entstehen dabei 100.000 bis 182.500 neue Arbeitsplätze.

Die Budgetpolitik schränkt somit den Spielraum für Konjunkturpolitik nur ein, wenn der präventive Arm des Paktes streng angewandt wird. Dennoch ist auch in diesem Fall ein stattliches Ausmaß an Konjunkturpolitik durchführbar, solange eine wachstumsfreundliche Gegenfinanzierung gefunden werden kann. Entspannter ist die Lage Österreichs im Außenhandel: Beide Leistungsbilanzszenarien zeigen in Summe, dass das wirtschaftspolitische Ziel einer ausgeglichenen bis maximal moderat negativen Leistungsbilanz kaum Einschränkungen für das Volumen der Beschäftigungspolitik bedeutet. Das beschäftigungspolitische Szenario mit rund 250.000 neuen Arbeitsplätzen – ausgelöst durch eine Staatsausgabenerhöhung von 3% des BIP – entspricht dem Szenario, bei dem expandiert wird, bis der Leistungsbilanzüberschuss von 1,9% vollständig abgebaut ist. Ein weiteres Leistungsbilanz-Szenario ist jenes, das ausgehend vom derzeitigen positiven Wert von 1,9% des BIP eine negative Leistungsbilanz bis hin zum historischen Durchschnitt 1992-2001 von –1,6% des BIP zulässt. Dieses Abfallen des Leistungsbilanzsaldos um insgesamt 3,5 Prozentpunkte wird erst bei einer Steigerung der Staatsausgaben von 5,85% erreicht.

4. Fazit

Der Weg bis zur Rückkehr maßgeblicher diskretionärer Konjunkturpolitik ist mit drei Steinen gepflastert. Zum einen muss unter ÖkonomInnen ein möglichst breiter Konsens herrschen, dass Nachfragepolitik prinzipiell auch in einer kleinen offenen Volkswirtschaft funktioniert. Die Berechnung des Abflusses eines Nachfrageimpulses ins Ausland im Papier zeigt, dass prinzipiell immer noch genügend Anteil im Inland verbleibt. Zweitens muss die Beseitigung der Arbeitslosigkeit als ein so wichtiges makroökonomisches Ziel definiert werden, dass es auch bei Gefahr einer Nicht-Erfüllung anderer gesamtwirtschaftlicher Ziele wie dem Budgetdefizit nicht sofort an Priorität verliert. Ein Ausruhen auf dem Erreichen einer nur vermeintlich natürlichen Arbeitslosenquote, die lediglich den Anstieg der Sockelarbeitslosigkeit von Konjunkturtal zu Konjunkturtal legitimiert, ist dabei kontraproduktiv. Dieser Artikel trägt seinen Teil zur Debatte bei, indem er eine Schätzung für die Wirksamkeit eines - gänzlich ungerichteten und damit sogar suboptimalen - Impulses vorlegt. Generell würde sowohl die fiskalische als auch die außenwirtschaftliche Situation Österreichs durchaus beträchtliche Konjunkturpakete zulassen, die einen nicht unerheblichen Teil der Arbeitslosigkeit beseitigen könnten. Der Leistungsbilanzsaldo ist

durchwegs positiv und würde höhere Importe, die durch zusätzlich generiertes Einkommen eines Konjunkturpakets entstehen, verkraften.

Durch das Niedrigzinsumfeld, dass die Europäische Zentralbank in ihrer Antwort auf die Eurokrise erzeugt hat, sowie durch den Aufkauf von über einem Achtel der österreichischen Staatsanleihen ist für das nächste Jahrzehnt selbst bei langsam steigenden Zinssätzen eine äußerst moderate Zinsbelastung des Staatshaushaltes sichergestellt. Neben der zwar nicht laut ausgesprochenen, aber impliziten europäischen Strategie der Entschuldung der Staatshaushalte sind aufgrund der Wachstumsprobleme der südeuropäischen Mitgliedsländer des Euro durchaus für mehrere Jahre niedrige Zinssätze zu erwarten. Trotz der im historischen Vergleich niedrigen Wachstumsraten in Österreich ist daher durchaus zu erwarten, dass das österreichische Zins-Wachstums-Differential für die nächsten Jahre negativ bleibt oder zumindest neutral ist (d. h. um null beträgt). Eine solche mehrjährige Phase neutraler Zins-Wachstums-Differentiale ging zuletzt vor mehr als zwei Jahrzehnten im Jahr 1995 zu Ende. Sie ermöglicht eine wesentlich weitergehende Finanzierung von Primärdefiziten zur Förderung der Konjunktur als bisher, ohne direkt die Staatsschuldenquote ansteigen zu lassen. Auch die Regeln des Fiskalpaktes erlauben bei niedrigen Zinssätzen eine Ausweitung der Staatsausgaben. Bei einer Einhaltung des korrektiven Arms des Paktes (zumindest im mehrjährigen Mittel) erscheint zudem eine Strafe bzw. Einlage realpolitisch fast ausgeschlossen. Damit könnte der präventive Arm ignoriert werden, der die Beschäftigungspolitik stark einschränken würde. Diese historische Chance eines günstigen Umfelds nutzend müsste drittens eine durch Mehrheit im österreichischen Nationalrat ein Beschäftigungspaket entsprechenden Umfangs beschließen, was eine durch und durch politische Frage ist.

Literatur

- Altzinger, Wilfried; Humer, Stefan, Simulation des Aufkommens verschiedener Erbschaftsbesteuerungen (= Studie für den Grünen Parlamentsklubs, Wien 2013).
- Brait, Romana; Feigl, Georg; Kranawetter, Pia; Marterbauer, Markus, Budget der vergebenen Chancen? Budget 2018-2022 (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 174, Wien 2018).
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Zwischenbericht zur Aktion 20.000 – Bilanz zum Ende der Pilotphase (Wien 2017); BMASK-Webseite, eingesehen am 24.11.2017.
- Costantini, Orsola, The cyclically adjusted budget, history and exegesis of a fateful estimate (= Institute for New Economic Thinking Working Paper, Nr. 24, 2015).
- Dietzenbacher, Erik; Los, Bart; Stehrer, Robert; Timmer, Marcel; De Vries, Gaaitzen, The construction of world input-output tables in the WIOD project, in: Economic Systems Research 25/1 (2013) 71-98.
- Eichengreen, Barry; Panizza, Ugo, A surplus of ambition: Can Europe rely on large primary surpluses to solve its debt problem?, in: Economic Policy 31/85 (2016) 5-49.

- Ederer, Stefan; Schiman, Stefan, Analyse der österreichischen Handelsbilanz (= FIW-Research Reports, Nr. 3, 2013).
- Fiskalrat, Bericht über die öffentlichen Finanzen 2016 bis 2018 (Wien, Dezember 2017).
- Ferschli, Benjamin; Kapeller, Jakob; Schütz, Bernhard; Wildauer, Rafael, Bestände und Konzentration privater Vermögen in Österreich (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 167, Wien 2017).
- Flassbeck, Heiner; Spiecker, Friederike, Das Ende der Massenarbeitslosigkeit. Mit richtiger Wirtschaftspolitik die Zukunft gewinnen (Frankfurt am Main 2008).
- Gros, Daniel, The second death of the Stability Pact and the birth of an inter-governmental Europe (= CEPS Commentary, 28.7.2016).
- Harvey, Phil, What is Full Employment and – why the definition matters (= paper presented at the International Post Keynesian Conference – University of Missouri at Kansas City, 17.9.2016).
- Horvath, Thomas; Huemer, Ulrike; Kratena, Kurt; Mahringer, Helmut; Sommer, Mark; Gstignig, Karolin; Janisch, Dominik; Kurzmann, Raimund; Kulmer, Veronika, Beschäftigungsmultiplikatoren und die Besetzung von Arbeitsplätzen in Österreich (= Gemeinsame Studie des WIFO und Johanneum Research im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, und Konsumentenschutz, Wien 2016).
- Heimberger, Philipp; Kapeller, Jakob, The performativity of potential output, Pro-cyclicality and path dependency in coordinating European fiscal policies, in: Review of International Political Economy 24/5 (2017) 904-928.
- Intergovernmental Contracting Parties, Treaty on stability, coordination and governance in the economic and monetary union (Brüssel 2012).
- Kern, Christian, Plan A, Broschüre der SPÖ Bundesorganisation (Wien 2017).
- Kopf, Johannes, Kroaten, bitte warten?; online: Persönlicher Blog (2018): <https://medium.com/johannes-kopf/kroaten-bitte-warten-771abb7bfe50> (aufgerufen am 3.3.2018).
- Ley, Eduardo, Fiscal (and external) sustainability (= MPRA Paper Nr. 23956, Economic Policy and Debt Department, PREM, The World Bank, Washington, D. C., 2009).
- Miller, Ronald E.; Blair, Peter D., Input-Output Analysis, Foundations and Extensions (Cambridge 2009).
- Picek, Oliver, Kann nationale Konjunkturpolitik noch Beschäftigung schaffen? (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 180, Wien 2018).
- Picek, Oliver; Schröder, Enno, Spillover Effects of Germany's Final Demand on Southern Europe, in: World Economy 41/8 (2018) 2216-2242.
- Prammer, Doris; Reiss, Lukas, The Stability and Growth Pact since 2011, More complex – but also stricter and less procyclical?, in: Monetary Policy and the Economy Q1 (2016).
- Rothschild, Kurt W., Maximising, satisficing, weights and the evaluation of macroeconomic comparisons, in: International Review of Applied Economics 13/2 (1999) 207-217.
- Schweighofer, Johannes, Arbeitsmarkt und Beschäftigungspolitik in Österreich 1975-1995. Vom Austro-Keynesianismus zum „Sparpaket“ (= inforMISEP, Beschäftigungsbibliothek der GD EMPL, Europäische Kommission, Nr. 50, Brüssel 1995).
- Streissler, Erich W., Wie weit kann heute keynesianische Wirtschaftspolitik helfen?, in: Wirtschaft und Gesellschaft 38/2 (2012) 231-237.
- Tálos, Emmerich, Arbeitslosigkeit und beschäftigungspolitische Steuerung, Problemwahrnehmung, Problemartikulation, Zielsetzungen, Strategien und Maßnahmen in Österreich seit Mitte der siebziger Jahre, in: Wiederschwingen, Margit; Tálos, Emmerich (Hrsg.), Arbeitslosigkeit – Österreichs Vollbeschäftigungspolitik am Ende? (Wien 1987) 91-166.
- Tálos, Emmerich; Fink, Marcel, Arbeitslosigkeit, eine Geißel, die nicht verschwindet, in: Karner, Stefan; Mikoletzky, Lorenz (Hrsg.), 90 Jahre Republik (Innsbruck, Wien, Bozen 2008) 229-240.

- TEU-TFEU, Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (= Amtsblatt Nr. C 326 vom 26/10/2012 S. 0001-0390, Brüssel 2012).
- Truger, Achim, Implementing the golden rule for public investment in Europe, safeguarding public investment and supporting the recovery (Berlin 2015).
- Unger, Brigitte, Österreichs Beschäftigungspolitik seit 1970, in: Forum Politische Bildung (Hrsg.), Materialpaket Politische Bildung (Wien 2001).
- Ungerer, Horst, A concise history of European monetary integration. From EPU to EMU (Santa Barbara, CA, 1997).
- Wray, L. R., Government as employer of last resort, full employment without inflation (= Levy Economics Institute Working Paper, Nr. 213, Annandale-on-Hudson, NY, 1997).

Anmerkungen

- ¹ Unger (2001); Schweighofer (1995); Tálos und Fink (2008), Tálos (1987).
- ² Truger (2015). Proponenten der sog. Goldenen Regel für die Finanzierung öffentlicher Investitionen schlagen vor, staatliche Nettoinvestitionen aus der Defizitberechnung im Stabilitätspakt auszunehmen. Nachdem zukünftige Generationen wesentlich von öffentlichen Investitionen der Gegenwart profitieren, ist es sowohl fair als auch effizient, diese an der Finanzierung von gegenwärtigen Investitionsprojekten mittels Kreditfinanzierung zu beteiligen.
- ³ Der Beitrag ist eine gekürzte Version einer in den „Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft“ erschienenen Studie Nr. 180, die eine ausführlichere Aufzählung enthält.
- ⁴ Der Definition der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung folgend. Das verwendete ökonomische Modell ist ein einfaches multiregionales Input-Output-Modell, ergänzt um keynesianische Konsum- und Investitionsmultiplikatoren (Picek und Schröder 2018). Als Datengrundlage des Modells dient die neueste World Input-Output-Tabelle von 2014 der World Input-Output Database (WIOD), auf deren Basis Handelsverflechtungen (globale Wertschöpfungsketten) auf sektoraler und internationaler Ebene abgebildet werden können (Dietzenbacher et al. 2013).
- ⁵ Ein Beispiel: Wenn die Pflegebranche einen Pflegeauftrag bekommt und dafür eine neues Gebäude bezieht, das möbliert werden muss, dann bringt die Möbelindustrie mittels neuer Möbel die Vorleistung dafür.
- ⁶ Die Begrifflichkeiten (Open, Closed) der Modelle kommen aus der Input-Output-Literatur und unterscheiden sich von den gemeinhin üblichen Termini der internationalen Ökonomie (Miller und Blair 2009). Closed bzw. geschlossen meint lediglich, dass ein Effekt von Löhnen auf Konsum eingebaut wird, nicht aber, dass das Modell zum Ausland hin geschlossen sei. In allen drei Modellversionen gibt es das Ausland.
- ⁷ Die Beschriftung der einzelnen Balken in der Mitte der Balken bezieht sich auf diese Teileffekte.
- ⁸ Kopf (2018).
- ⁹ Horvath et al. (2016).
- ¹⁰ Anders formuliert: Die Erfinder der Wertschöpfung Gießkannenprinzip wären stolz auf dessen Einhaltung.
- ¹¹ Meine Einschätzung unterscheidet sich damit stark von Streissler (2012), der niedrigere Multiplikatoren nennt, aber die zugrunde liegenden Studien nicht zitiert.
- ¹² Flassbeck und Spiecker (2008); Ungerer (1997).
- ¹³ Ederer und Schiman (2013).
- ¹⁴ Ley (2009).
- ¹⁵ Eichengreen und Panizza (2016).

- ¹⁶ Für Details siehe (Picek 2018)
- ¹⁷ TEU-TFEU (2012). Siehe außerdem Intergovernmental contracting parties (2011) und für eine Einschätzung Prammer und Reiss (2016).
- ¹⁸ Die Abweichung der derzeitigen Verschuldung von 60% muss jedes Jahr um ein Zwanzigstel, d. h. um 5%, verringert werden. Bei einer Staatsverschuldung 2017 von 78,7% des BIP entspricht die Abweichung +18,7 Prozentpunkte. Fünf Prozent davon sind 0,935% des BIP. Bezüglich der Einhaltung dieser Regeln in der Vergangenheit sowie Prognosen für die künftigen zwei bis vier Jahre liegen exzellente Berichte vor (Fiskalrat 2017; Brait et al. 2018), weswegen in diesem Artikel nicht detaillierter darauf eingegangen wird.
- ¹⁹ Costantini (2015); Heimberger und Kapeller (2017).
- ²⁰ Gros (2016).
- ²¹ Kern (2017).
- ²² Bei Vorschlägen dieser Art kann zwischen zwei Varianten je nach Qualität der Arbeitsplätze entschieden werden: A) Mindestlohnarbeitsplätze: Ziel ist es, die maximale Anzahl an Arbeitsplätzen zu schaffen, womit für alle Arbeitsplätze lediglich ein Gehalt, das sich im unteren Bereich der Lohnskala befindet, gezahlt wird. Denkbar wäre etwa der von den Sozialpartnern festgelegte Mindestlohn von 1.500 Euro (vierzehn Mal im Jahr) bzw. 21.000 Euro Bruttojahresgehalt. B) Durchschnittslohnarbeitsplätze: Das Ziel ist es, das Gehalt des Durchschnittsarbeitsplatzes oder zumindest jenes des kollektivvertraglich vereinbarten Mindestentgelts als Referenz zu nehmen. Das Arbeitnehmerentgelt pro aktiv Erwerbstätigem beträgt 2016 in Österreich 42.639,4 Euro. Im Input-Output-Modell kann ohne Anpassung lediglich der zweite Fall simuliert werden. In beiden Fällen wird der Staatsausgabenstimulus in seiner Höhe so angepasst, das im Resultat ungefähr die gewünschte Zahl an Arbeitsplätzen entsteht. In Fall B dürfte er weitaus höher ausfallen als in Fall A.
- ²³ Mehrere definitorische Fragen drängen sich auf. Ab welcher Arbeitslosenquote darf man von Vollbeschäftigung sprechen (Harvey 2016)? Welche Arbeitslosenquote benutzt man als Zielquote? Im Jahresdurchschnitt 2017 waren rund 248.000 Personen laut Eurostat arbeitslos, dennoch gab es 339.976 beim AMS vorgemerkte Arbeitslose, wovon wiederum 240.624 die inländische Staatsbürgerschaft hatten.
- ²⁴ Für die USA diskutiert u. a. Wray (1997) einen solchen Vorschlag inklusive der makroökonomischen Auswirkungen, u. a. durch die staatliche Festlegung des Grenzprodukts der Arbeit.
- ²⁵ Bundesministerium für Arbeit, Soziales, und Konsumentenschutz (2017).
- ²⁶ Rothschild (1999).
- ²⁷ Bei mehreren geltenden primären gesamtwirtschaftlichen Zielen würde jenes in der Beschränkung des Konjunkturimpulses schlagend, dessen Grenze als Erstes erreicht ist.
- ²⁸ Detailergebnisse finden sich in Picek (2018).
- ²⁹ Die Staatsausgabenerhöhung ergibt sich aus der Distanz des aktuellen Defizits zum Maastricht-Defizit (0,023), dividiert durch 1 minus die Selbstfinanzierungsquote (1-0,5336) in Prozent. Im Modell wird mit den letztverfügbaren Daten von 2014 die gleiche prozentuelle Ausweitung simuliert.
- ³⁰ Ferschli et al. (2017); Altzinger und Humer (2013).

Zusammenfassung

In einer Zeit sehr hoher Arbeitslosenraten sind europäische Initiativen zur Konjunkturbelebung äußerst kurzfristig, meist aber gar nicht vorgesehen. In wie weit kann Österreich daher im Alleingang durch nachfrageseitige Konjunkturpolitik Arbeitsplätze für seine

Bevölkerung schaffen? Ich analysiere Erhöhungen der Staatsausgaben in unterschiedlichen Größenordnungen und berichte die Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum, die Zahl der Arbeitsplätze und die Handelsbilanz unter der Annahme ihrer historischen Wirksamkeit mittels Input-Output Daten. Gewichtige Argumente gegen diskretionäre Konjunkturpolitik — u.a. der Fiskalpakt, die europäische ArbeitnehmerInnen-Freizügigkeit, der mögliche Abfluss der Ausgaben ins Ausland, bis hin zur Verschlechterung der Leistungsbilanz — werden aus politökonomischer Perspektive für die makroökonomische Situation Österreichs besprochen.

Abstract

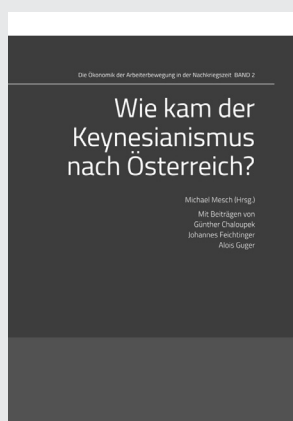
Despite very high unemployment rates in most European countries, coordinated European fiscal initiatives to stimulate the economy have either been brief or not occurred at all. Can Austria on its own create employment through the use stabilization and employment policy? I analyze different levels of government spending stimulus in an input-output model and report their effects on economic growth, the number of jobs created, and the change in the trade balance. Arguments against discretionary stabilization policy are manifold: The fiscal compact, free movement of labor within the European Union, high leakage of domestic spending to foreign countries, and a worsening of the current account balance. I discuss each of them for the current macroeconomic situation of Austria.

JEL: O52, J08, F16

Key words: Konjunkturpolitik, Fiskalpolitik, Staatsausgaben, Makroökonomie, Handlungsspielraum, Nationalstaatliche Wirtschaftspolitik

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 THEMENSCHOP 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



WEITERE HAUPTARTIKEL

**Stagnation policy in the Eurozone
and economic policy alternatives:
A Steindlian/neo-Kaleckian perspective¹****Eckhard Hein**

1. Introduction

The current macroeconomic policy approach in the Eurozone and the institutional setting on which it is based have obviously failed to prevent the global financial and economic crisis of 2007-2009 from becoming a euro crisis, on the one hand, and to generate a rapid recovery from these crises in the Eurozone, on the other hand. After the Great Recession of 2008/9, the Eurozone was hit by another downturn in 2012/13. Although there has been some meagre growth since then, by 2016 the Eurozone had only slightly exceeded the level of economic activity before the crisis in 2007, but it had not at all returned to the pre-crisis growth rate or even growth path. In several countries, like Spain, Finland, Portugal, Italy and most notably Greece, real GDP is still (considerably) below the pre-crisis level of 2007. Furthermore, several Eurozone member states and the Eurozone as a whole have turned towards the German export-led mercantilist model, running increasing net exports and current account surpluses as a major driver of demand and growth. This risky strategy is contributing to global imbalances and raises severe doubts regarding its sustainability, both economically and politically.

Given this record, the euro crisis cannot be considered to be resolved and a collapse of the single currency is still a major economic and political threat to European integration. We consider the current economic situation and stagnation in the Eurozone as a result of a deliberately chosen macroeconomic policy regime which can be seen as a European version of what Steindl (1979) has called "stagnation policy". This means that we consider stagnation in general, and stagnation in the Eurozone in particular, not as an inescapable tendency, as "secular stagnation",² but as a political product – which therefore can be affected and changed politically.³ But before

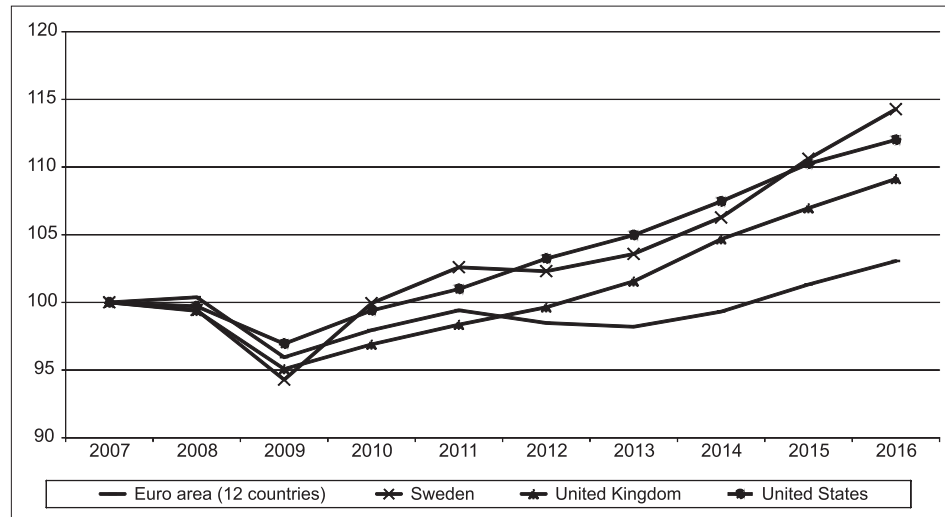
we outline an economic policy alternative for the Eurozone, we will present a more detailed picture of “economic stagnation made in the Eurozone” in Section 2. Section 3 will then provide a Steindlian model of distribution and growth, in order to identify the channels through which economic policy affects growth and thus also stagnation. Against this background, Section 4 will then take a look at the main failures of the macroeconomic policy regime of the Eurozone, which can be viewed as a version of New Consensus Macroeconomics (NCM) and which generated the “stagnation policy made in the Eurozone”. Section 5 will then present a post-Keynesian/neo-Kaleckian alternative to the current macroeconomic policy approach, which is in line with the Steindlian perspective on anti-stagnation policy. Section 6 will summarise and conclude.

2. Features of economic stagnation made in the Eurozone

The recovery in the Eurozone after the Great Recession has been particularly weak in international comparison, as can be seen in Figure 1. Here we compare the core Eurozone (EA-12) with other developed capitalist economies and take the US, as a currency area of similar size, as well as the UK and Sweden as non-euro EU countries as standards for comparison. After the Great Recession of 2008/9, the Eurozone was hit by another downturn in 2012/13, and although there has been some meagre growth since then, by 2016 the Eurozone only slightly exceeded the level of economic activity before the crisis in 2007, but it has not at all returned to the pre-crisis growth rate or even growth path. In several Eurozone member countries, like Spain, Finland, Portugal, Italy and most notably Greece, real GDP was still (considerably) below the pre-crisis level of 2007.⁴ Therefore, the tendency towards stagnation after the Great Recession observed for developed capitalist economies as a whole,⁵ has been particularly pronounced for the core Eurozone and even more so for certain countries within this group.

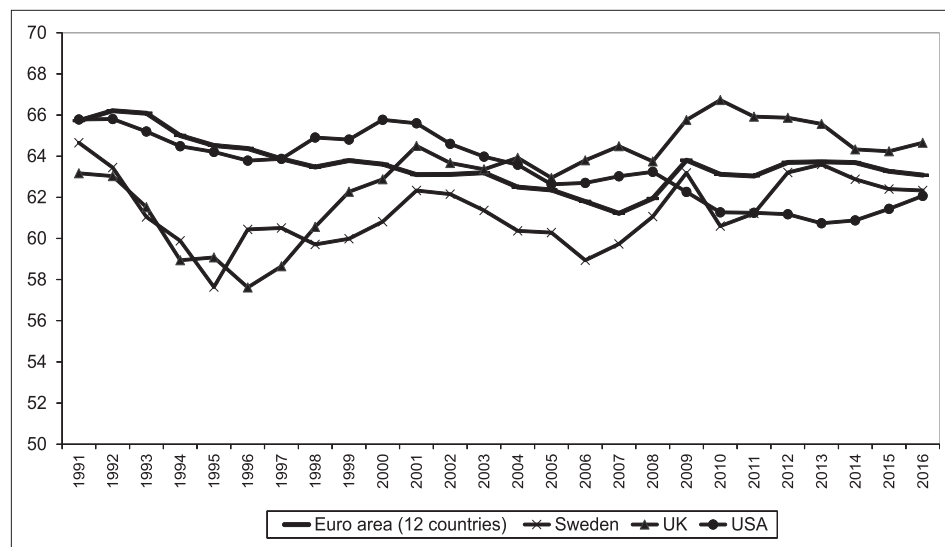
In the mainstream contributions to the current debate on “secular stagnation”, distributional issues are broadly ignored, or only play a marginal role at best. However, in heterodox contributions, neo-Marxist and post-Keynesian of different sorts, and also in the Steindlian approach chosen in this paper, changes in income distribution have a major role to play when it comes to explaining stagnation tendencies in general and those after the crisis in particular.⁶ Looking at the labour income share as an indicator of functional income distribution, we see some stabilisation of the Eurozone as a whole, which terminated the falling trend that had lasted up until the crisis (Figure 2). In Sweden we also see some stabilisation, whereas in the US the falling trend seems to continue. In the UK, after an initial rise during

Figure 1: Real GDP in the Eurozone (EA-12), the USA, the UK and Sweden, 2007-2016, 2007 = 100



Source: European Commission (2017), author's calculations.

Figure 2: Labour income share in the Eurozone (EA-12), the USA, the UK and Sweden, as percentage of GDP at current factor cost, 1991-2016



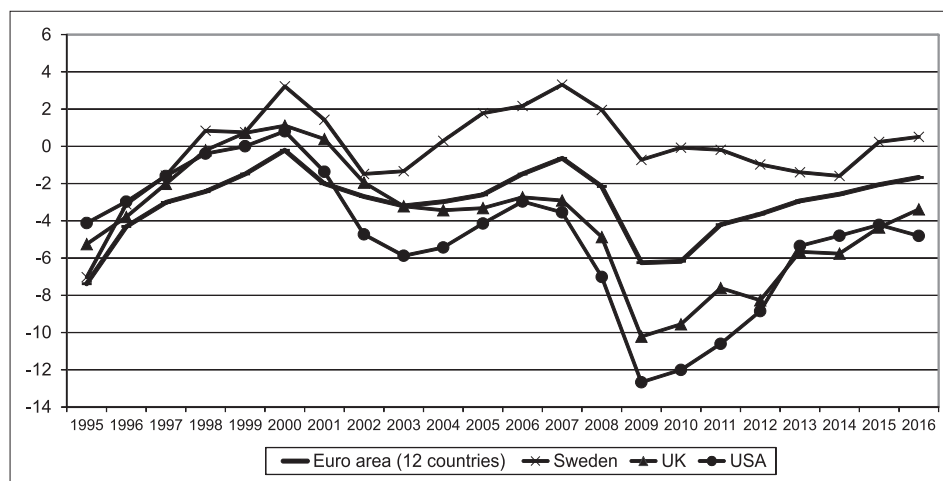
Source: European Commission (2017).

the crisis, the labour income share seems to be on a falling trend again. Beneath the stabilisation of the labour income share for the core Eurozone

as a whole after the crisis, however, we observe dramatic declines not only in the crisis countries, Greece, Portugal, Spain, Ireland, but also in Italy and Finland (European Commission 2017).⁷

Since the relevant policy advisers and policy makers in the EU and the Eurozone have interpreted the euro crisis starting in 2010 as a sovereign debt crisis, the major response has been to advocate and to implement fiscal austerity measures in order to reduce the rising government deficits- and debt-GDP ratios. This was accompanied by labour market reforms in order to reduce unit labour costs and to improve international price competitiveness.⁸ In the initial years of the crisis, 2008-2010, the Eurozone governments had accepted rising fiscal deficits, due to automatic stabilisers and discretionary expansive fiscal policy, which were, however, lower than in the US and the UK, whereas in Sweden only government surpluses were reduced, without running deficits (Figure 3). However, with the start of the euro crisis, government deficit-GDP ratios in the Eurozone declined despite weak aggregate demand and stagnation, whereas the US and the UK kept on stabilizing aggregate demand by significant government deficits. Within the Eurozone, fiscal austerity was particularly harsh in the crisis countries, Greece, Spain and Portugal, but also in Finland and Italy, which saw a dramatic decline in their government deficit-GDP ratios despite shrinking GDP and income.⁹ Contrary to the intentions, these austerity policies were not able to reduce the government debt-GDP ratios significantly, which had risen because of stabilising fiscal policies and the public

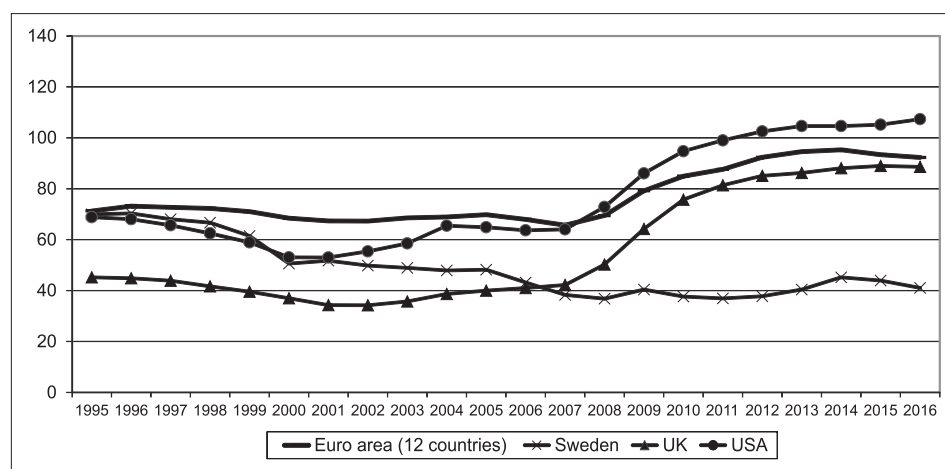
Figure 3: General government financial balance relative to GDP in the Eurozone (EA-12), the USA, the UK and Sweden, in percent, 1995-2016



Source: European Commission (2017), author's calculations.

rescue measures in favour of the financial sectors in crisis. For the Eurozone, the government debt-GDP ratio stabilised at a high level similar to the one in the US and the UK (Figure 4), and within the Eurozone only those countries with somewhat higher growth, like Germany and the Netherlands, managed to reduce their government debt-GDP ratio slightly.¹⁰

Figure 4: General government gross consolidated debt relative to GDP in the Eurozone (EA-12), the USA, the UK and Sweden, in percent, 1995-2016

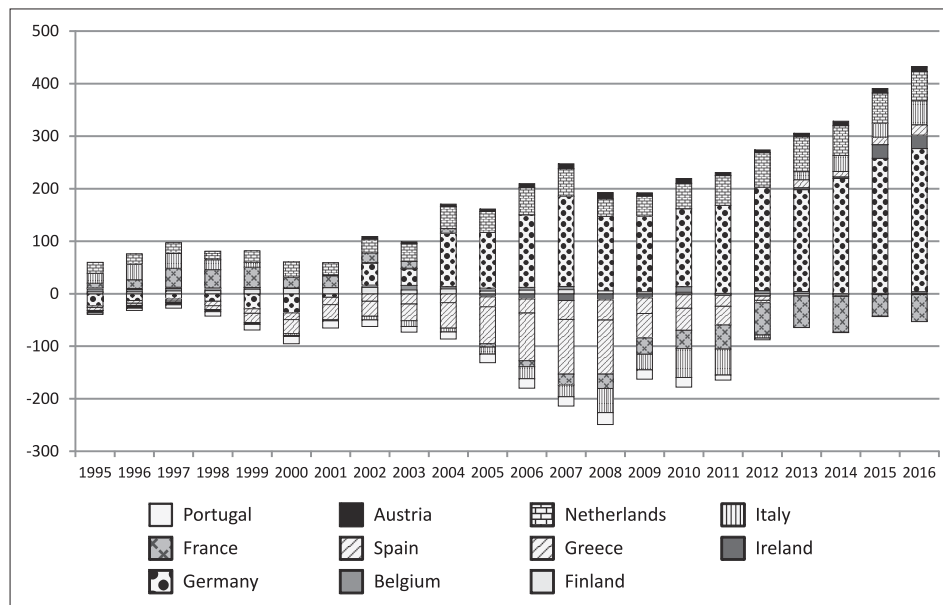


Source: European Commission (2017), author's calculations.

The effects of austerity policies for the current account balances of the Eurozone member countries can be seen in Figure 5. Before the crisis the current account of the core Eurozone with the rest of the world was more or less balanced and member countries' current account deficits and surpluses cancelled out each other. Since the start of the euro crisis this has changed and, with the exception of France, all the core Eurozone countries are now running close to balanced (Greece, Portugal, Finland) or even (huge) surpluses in their current accounts. The main reason for this has been, of course, the decline in imports due to weak domestic demand as a consequence of austerity policies and more unequal income distribution, on the one hand, and the improvement of price competitiveness due to wage restraint favouring price elastic demand for exports, on the other hand. The core Eurozone, as one of the biggest economic areas of the world, has thus become a free-rider on world demand generated elsewhere. Whereas the current account surplus of the EA-12 stood at 0.5% in 2010, it has risen up to 3.6% in 2016.

Examining the financial balances of the main macroeconomic sectors, it becomes clear that the Eurozone as a whole (Figure 6) has become simi-

Figure 5: Current account in billions ECU/euro, selected Eurozone countries, 1995-2016

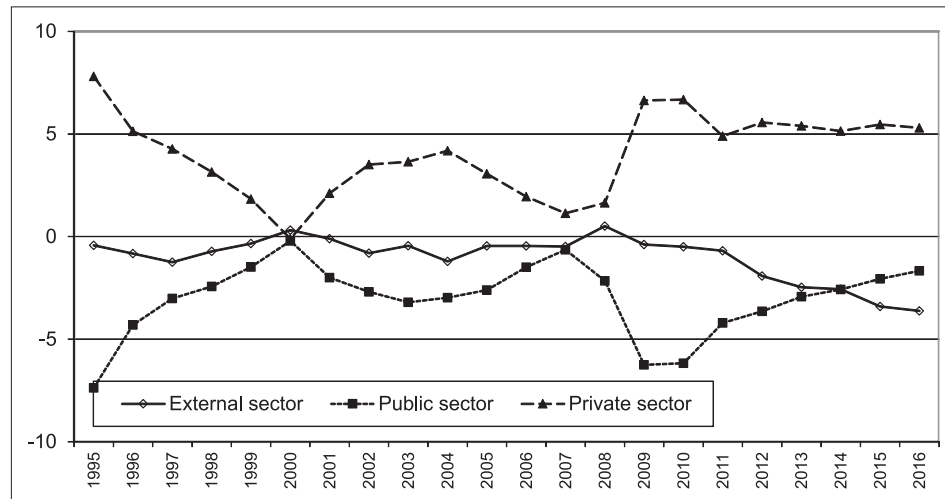


Source: European Commission (2017).

lar to its biggest member country, Germany (Figure 7), and even to a small open economy like Sweden (Figure 8), each of them being classified as “export-led mercantilist”, both before and after the crisis.¹¹ In each case, after the crisis we observe a high private sector financial surplus of around 5% of nominal GDP, even 8% of nominal GDP in Germany, accompanied by roughly balanced public budgets in Germany and in Sweden and a slight public deficit in the case of the core Eurozone. To make this possible, in each case huge foreign sector financial deficits, and hence current account surpluses of the region or country in question are required, in the core Eurozone of more than 3.5% of GDP, in Sweden of close to 5% and in Germany of even more than 8.5%. These current account surpluses require current account deficits, or financial surpluses of the respective external sectors, in other countries and regions of the world economy. As can be seen, the USA and the UK are among these countries and regions (Figures 9 and 10), together with some emerging market economies, as has been analysed in Dodig/Hein/Detzer (2016). In the USA and the UK, the external sector surpluses and hence the current account deficits, have been absorbed by the government sector deficits, and in the UK recently also by a slight private sector deficit. Therefore, government sector deficits in these countries have not only stabilised the respective domestic demand but have also provided the required demand for the external sur-

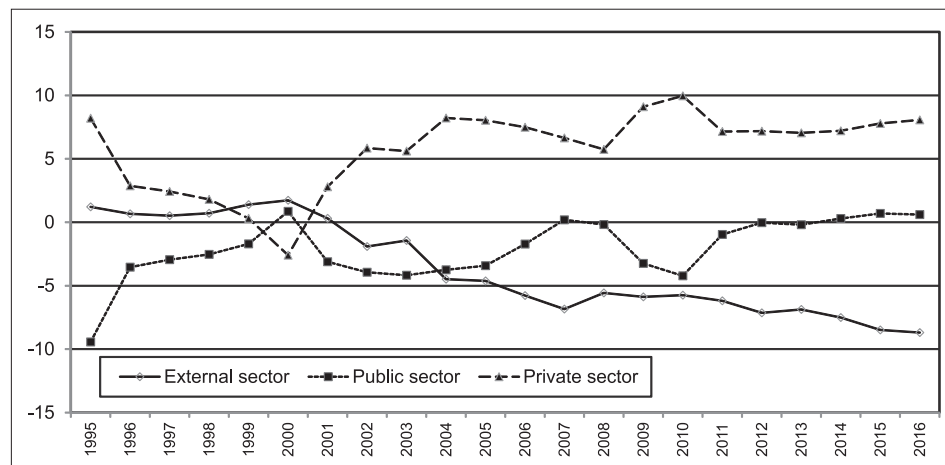
pluses of the export-led mercantilist countries and regions and have contributed to the stabilisation of world demand.

Figure 6: Eurozone (EA-12): Sectoral financial balances as a percentage share of nominal GDP, 1995-2016



Source: European Commission (2017), author's calculations.

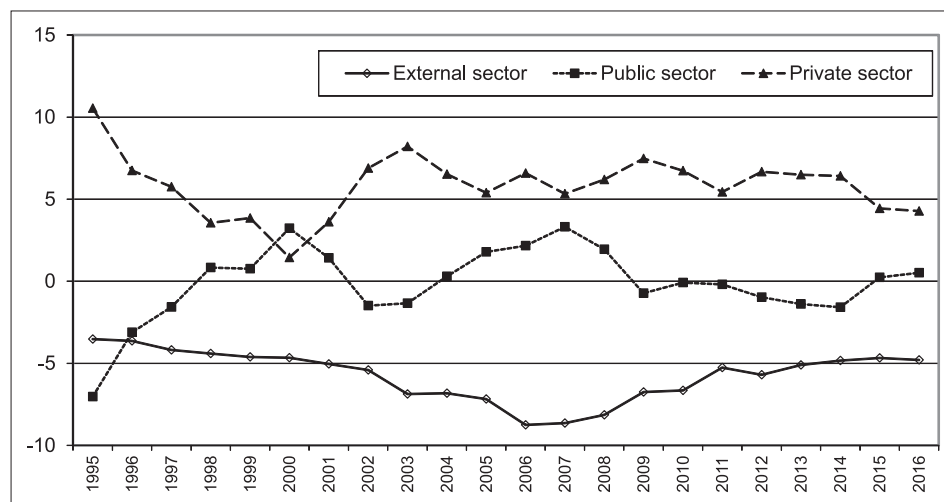
Figure 7: Germany: Sectoral financial balances as a percentage share of nominal GDP, 1995-2016



Source: European Commission (2017), author's calculations.

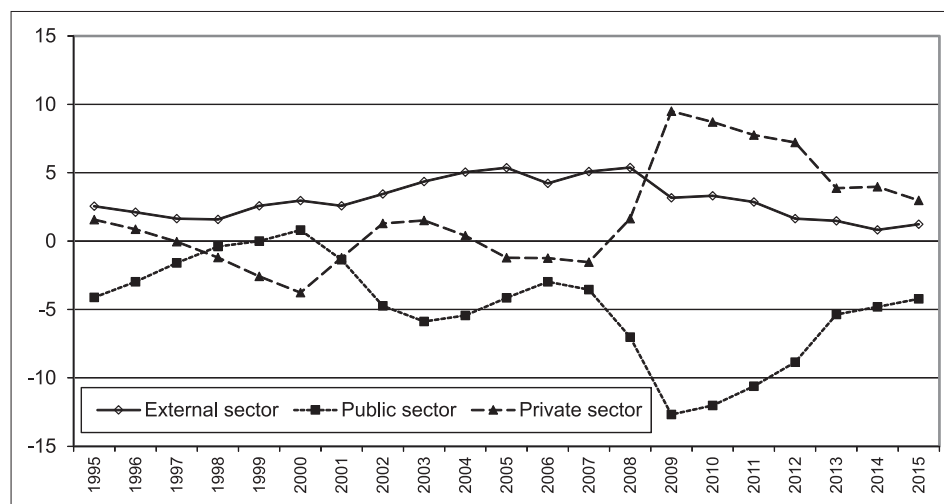
The risks of such a global constellation are obvious. A tendency towards export-led mercantilist strategies pursued by major regions of the world economy, like the Eurozone, which is currently driven by austerity and de-

Figure 8: Sweden: Sectoral financial balances as a percentage share of nominal GDP, 1995-2016



Source: European Commission (2017), author's calculations.

Figure 9: USA: Sectoral financial balances as a percentage share of nominal GDP, 1995-2016

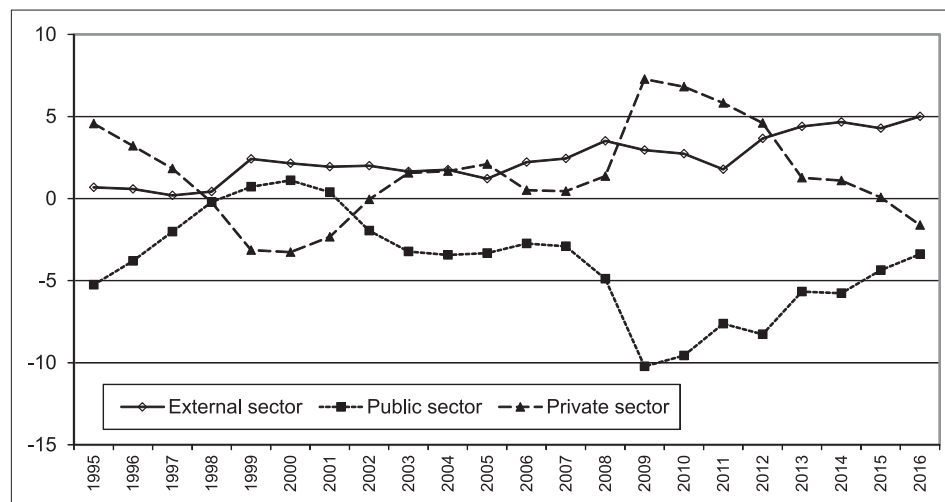


Source: European Commission (2017), author's calculations.

flationary stagnation policy, means that the world economy is facing an aggregation problem. It will become increasingly difficult to generate the related current account deficits in other regions of the world. The choice of this model of development will thus enforce tendencies towards stagnation in the global economy. And to the degree that global demand stabilisation

has to rely on public sector financial deficits in countries like the USA and the UK, as shown above, there are the risks and dangers of politically induced debt ceilings and debt brakes for the public sector, which, if put in place in these countries, will then negatively affect global demand and growth.¹²

Figure 10: UK: Sectoral financial balances as a percentage share of nominal GDP, 1995-2016



Source: European Commission (2017), author's calculations.

3. A Steindlian model of growth and the channels of stagnation policy

Analysing the shift from the post-war Golden Age period of modern capitalism with high growth and low unemployment towards the neo-liberal period with low growth and high unemployment since the mid-1970s, Joseph Steindl (1979) highlighted the switch towards “stagnation policy”. He had already referred to this change in policy three years earlier (Steindl 1976, p. xvii): “thus we witness stagnation not as an incomprehensible fate, as in the 1930s, but stagnation as policy”. In this context, Steindl (1979) refers to Kalecki’s (1971) “Political Aspects of Full Employment”, in which Kalecki argues that, although governments might know how to maintain full employment in a capitalist economy, they will not do so, because of capitalists’ opposition. Whereas in Kalecki (1971, p. 144), the opposition of the capitalist class towards full employment policies gave rise to a “political business cycle”, Steindl (1979, p. 9) argues that business opposition to-

wards full employment policies generates a “political trend” causing or contributing to stagnation.

In order to identify the main channels through which governments can affect the long-run trend through stagnation policy from a Steindlian perspective, we briefly refer to the distribution and growth model, which Steindl (1952, chapter XIII) had suggested. What we present here is based on Dutt’s (2005) interpretation and it makes some further simplifications, as in Hein (2016a).¹³ Since Steindl’s work, together with Kalecki’s, can be seen as the foundations of what is today known as the neo- or post-Kaleckian distribution and growth theory, it should not come as a surprise that the result will bear close similarities with these modern Kaleckian/Steindlian distribution and growth models.¹⁴

Let us consider a closed economy in which just one type of commodity is produced, which can be used for consumption and investment purposes. For a given technology or state of technological knowledge the relationship between the employed volume of labour (L) and real output (Y) is fixed so that we get a constant labour-output ratio (a), i.e. there is no overhead-labour. The capital-potential output ratio (v), the relation between the real capital stock (K) and potential real output (Y^p), is also constant for a given technology, and the capital stock is assumed not to depreciate. When introducing technological progress below, we will assume Harrod neutrality, that is, a fall in the labour-output ratio but a constancy of the capital-potential output ratio; capital intensity and labour productivity for a given rate of capacity utilisation will hence grow at the same rate. The rate of capacity utilisation (u) is given by the relation between actual real output and potential real output and is an endogenous variable in the model.

The goods market is dominated by oligopolies, which set prices (p) according to a mark-up (m) on unit labour costs, which are constant up to full capacity output (equation 1). The mark-up is determined by the degree of price competition in the goods market, by overhead costs and by the bargaining power of workers and trade unions. The profit share (h), i.e. the proportion of profits (Π) in nominal output (pY), is therefore determined by the mark-up (equation 2). The mark-up and the profit share may become elastic with respect to overhead costs, and thus to the rentiers’ rate of return on equity and bonds (ρ), which is a composite of the interest rate and the dividend rate, as will be explained further below. Alternatively, a change in the outside finance-capital ratio (γ) with a constant rentiers’ rate of return may have the same effect, as will also become clear below. The profit rate (r) relates the annual flow of profits to the nominal capital stock and can be decomposed into the rate of capacity utilisation, the profit share, and the inverse of the capital-potential output ratio (equation 3):

$$(1) \quad p = [1 + m(\rho, \gamma)]wa, \quad m > 0, \quad \frac{\delta m}{\delta \rho} \geq 0, \quad \frac{\delta m}{\delta \gamma} \geq 0,$$

$$(2) \quad h = \frac{\Pi}{pY} = 1 - \frac{1}{1 + m(p, \gamma)}, \quad \frac{\delta h}{\delta p} \geq 0, \quad \frac{\delta h}{\delta \gamma} \geq 0,$$

$$(3) \quad r = \frac{\Pi}{pK} = \frac{\Pi}{pY} \cdot \frac{Y}{Y^p} \cdot \frac{Y^p}{K} = hu \frac{1}{v}.$$

The pace of accumulation and growth in our model is determined by firms' decisions to invest, independently of saving, because firms have access to finance for production purposes endogenously created by the banking sector "out of nothing" – which is not explicitly modelled here. We assume that long-term finance of the capital stock consists of firms' accumulated retained earnings (E_F), long-term credit granted by banks and rentiers (B), and equity issued by the firms and held by rentiers (E_R) (equation 4). Equity and debt are measured at constant issuing prices – capital gains are not considered here. The rentiers' share in the capital stock, the outside finance-capital ratio, is given by γ (equation 5), whereas ϕ denotes the accumulated retained earnings-capital ratio or the inside finance-capital ratio (equation 6). Total profits (Π) divide between firms' retained profits (Π_F), on the one hand, and dividends plus interest paid to rentiers (R), on the other hand (equation 7). Interest payments to rentiers are given by the rate of interest and the stock of debt, and dividend payments by the dividend rate and the stock of equity held by rentiers. Following Steindl (1952, p. 217) and Dutt (2005), we could assume that the interest rate and dividend rate are equal, such that the rentiers' rate of return (ρ) determining rentiers income (equation 8) would be representing these two rates. Alternatively, we can also assume that the interest rate and dividend rate differ and the rentiers' rate of return is then the weighted average of these two rates, with the weights given by rentiers' portfolio choice:

$$(4) \quad pK = B + E_R + E_F,$$

$$(5) \quad \gamma = \frac{B + E_R}{pK},$$

$$(6) \quad \phi = \frac{E_F}{pK},$$

$$(7) \quad \Pi = \Pi_F + R,$$

$$(8) \quad R = \rho(E_R + B).$$

When it comes to consumption and saving decisions, Steindl's (1952) model distinguishes between firms, retaining profits which are saved by definition, and households receiving incomes in terms of wages, dividends and interests, which are partly consumed and partly saved. However, in his later work, Steindl (1979, 1985, 1989) follows Kalecki's worker-capitalist distinction rather than the firm-household classification. Here, we distinguish between firms, workers' and capitalists'/rentiers' households. In order to simplify the analysis, we assume a classical saving hypothesis, i.e.

workers do not save. The part of profits retained is completely saved by definition. The part of profits distributed to rentiers' households, the interest and dividend payments, is used by those households according to their propensity to save (s_R). Therefore, we get the saving-capital rate (σ) in equation (9), which relates total saving to the nominal capital stock:

$$(9) \quad \sigma = \frac{S}{pK} = \frac{\Pi - R + s_R R}{pK} = h \frac{u}{v} - (1 - s_R) p\gamma, \quad 0 < s_R \leq 1.$$

$$(10) \quad g = \frac{pI}{pK} = \alpha + \omega \hat{y} + \beta(u - u_0) + \theta \left(h \frac{u}{v} - p\gamma \right), \quad \beta, \theta, \omega > 0, \quad \theta < 1,$$

$$(11) \quad g = \sigma,$$

$$(12) \quad \frac{\delta \sigma}{\delta u} - \frac{\delta g}{\delta u} > 0 \Rightarrow (1 - \theta) \frac{h}{v} - \beta > 0.$$

The investment function (g), relating net investment (I) to the capital stock (equation 10), includes several of Steindl's (1952) arguments. Similar to Kalecki's theories of investment,¹⁵ two major determinants are (expected) demand and internal means of finance. For the former, Steindl takes the deviation of the realised rate of capacity utilisation from the planned rate of utilisation ($u - u_0$) as an indicator. The latter determinant is given by retained profits, as a difference between total profits and profits distributed to rentiers in terms of interest and dividends, normalised by the capital stock, and hence by the rate of profit, the rentiers rate of return and the outside finance-capital ratio. Of course, the argument for including internal means of finance into the investment function is provided by Kalecki's (1937) "principle of increasing risk". An increase in the rentiers' rate of return, i.e. of the interest rate and/or the dividend rate, or the rise in the outside finance-capital ratio each have a negative effect on capital accumulation. We have included a constant (α) into the investment function, which may be taken to capture autonomous investment expenditures, as well as "animal spirits" of firms or management driving investment decisions. In a more extended model, α may also be taken to represent autonomous and deficit-financed government expenditure growth. Finally, we can include the effects of technological progress and innovations on capital accumulation, which Steindl (1952) had ignored in his model but conceded in his later work, and highlighted in Steindl (1981b), in particular. Therefore, we have added a positive effect of innovation and (potential) labour productivity growth ($\hat{y}$), because technological progress is (at least partially) capital-embodied. Let us also assume that technological progress is Harrod-neutral and that the capital-potential output ratio hence remains constant. Equation (11) provides the goods market equilibrium condition, i.e. the equality of saving and investment decisions, and (12) the usual Keynesian/Kaleckian stability condition, which requires the saving

rate to respond more vigorously to a change in the rate of capacity utilisation than the rate of capital accumulation.

Taking technological progress to be exogenous for the moment, the goods market equilibrium rates of capacity utilisation, capital accumulation and profit are as follows:

$$(13) \quad u^* = \frac{\alpha + \omega\hat{y} - \beta u_0 + \rho\gamma(1 - s_R - \theta)}{(1 - \theta)\frac{h}{v} - \beta},$$

$$(14) \quad g^* = \frac{(\alpha + \omega\hat{y} - \beta u_0)\frac{h}{v} + \rho\gamma\left[\beta(1 - s_R) - \theta s_R \frac{h}{v}\right]}{(1 - \theta)\frac{h}{v} - \beta},$$

$$(15) \quad r^* = \frac{[\alpha + \omega\hat{y} - \beta u_0 + \rho\gamma(1 - s_R - \theta)]\frac{h}{v}}{(1 - \theta)\frac{h}{v} - \beta}.$$

In this paper we will not touch upon the endogenous dynamics of the outside finance-capital ratio and its stability properties, the potential for “paradoxes of debt” or “paradoxes of outside finance”, and so on. The interested reader is referred to the discussion based on similar models, like for example in Dutt (1995), Hein (2010; 2012, chapter 3; 2013), Sasaki/Fujita (2012) and Franke (2016). We shall also not deal with the question of whether an equilibrium rate of utilisation (u^*) deviating from firms’ target rate of utilisation (u_0) should be considered as an equilibrium beyond the short run. Steindl (1952, p. 12, emphasis in the original) is quite explicit on that issue, when he argues that “(t)he degree of utilisation actually obtaining in the long run, we must conclude, is no safe indication of the *planned* level of utilisation”. For a discussion of the Marxian and Harrodian critique and a presentation of Kaleckian/Steindlian arguments in favour of the treatment of the rate of capacity utilisation as an endogenous variable beyond the short run, the interested reader is referred to Hein/Lavoie/van Treeck (2011, 2012) and Hein (2014, chapter 11).

From equations (13)–(15), the effects of changes in α , $\omega\hat{y}$, s_R and u_0 on the goods market equilibrium rates of capacity utilisation, capital accumulation and profit can be easily identified. A fall in animal spirits or in the growth of autonomous investment, also in the growth of autonomous consumption, government deficit spending or exports in more elaborated models, have negative effects on economic activity, growth, and the rate of profit. A lower rate of technological progress and innovations, indicated by (potential) labour productivity growth, or a lower responsiveness of investment towards technological progress have contractive effects on all equi-

librium values as well. The same is true for a higher propensity to save out of rentiers' income. This means that the paradox of thrift is also valid for Steindl's approach. Additionally, a higher target rate of utilisation of firms has depressive effects on capacity utilisation, capital accumulation and the profit rate. For the effects of changes in the profit share, and hence in functional income distribution, we get the following results:

$$(13a) \quad \frac{\delta u^*}{\delta h} = \frac{-(1-\theta)\frac{u}{v}}{(1-\theta)\frac{h}{v} - \beta} < 0,$$

$$(14a) \quad \frac{\delta g^*}{\delta h} = \frac{-\beta\frac{u}{v}}{(1-\theta)\frac{h}{v} - \beta} < 0,$$

$$(15a) \quad \frac{\delta r^*}{\delta h} = \frac{-\beta\frac{u}{v}}{(1-\theta)\frac{h}{v} - \beta} < 0.$$

A rise in the profit share thus has negative effects on the equilibrium rates of capacity utilisation, capital accumulation, and profit. Demand and growth in the Steindlian model are wage-led, and for the rate of profit we have the "paradox of costs", i.e. a higher wage share and thus higher real unit labour costs trigger a higher profit rate. We will finally take a look at the effects of changes in our financial variables, the rentiers' rate of return and the outside finance-capital ratio:

$$(13b) \quad \frac{\delta u^*}{\delta \rho} = \frac{\gamma(1-s_R - \theta) - (1-\theta)\frac{u}{v} \cdot \frac{\delta h}{\delta \rho}}{(1-\theta)\frac{h}{v} - \beta},$$

$$(13c) \quad \frac{\delta u^*}{\delta \gamma} = \frac{\rho(1-s_R - \theta) - (1-\theta)\frac{u}{v} \cdot \frac{\delta h}{\delta \gamma}}{(1-\theta)\frac{h}{v} - \beta},$$

$$(14b) \quad \frac{\delta g^*}{\delta \rho} = \frac{\gamma\left[\beta(1-s_R) - \theta s_R \frac{h}{v}\right] - \beta\frac{u}{v} \cdot \frac{\delta h}{\delta \rho}}{(1-\theta)\frac{h}{v} - \beta},$$

$$(14c) \quad \frac{\delta g^*}{\delta \gamma} = \frac{\rho\left[\beta(1-s_R) - \theta s_R \frac{h}{v}\right] - \beta\frac{u}{v} \cdot \frac{\delta h}{\delta \gamma}}{(1-\theta)\frac{h}{v} - \beta},$$

$$(15b) \quad \frac{\delta r^*}{\delta \rho} = \frac{\gamma(1-s_R-\theta)\frac{h}{v} - \beta\frac{u}{v} \cdot \frac{\delta h}{\delta \rho}}{(1-\theta)\frac{h}{v} - \beta},$$

$$(15c) \quad \frac{\delta r^*}{\delta \gamma} = \frac{\rho(1-s_R-\theta)\frac{h}{v} - \beta\frac{u}{v} \cdot \frac{\delta h}{\delta \gamma}}{(1-\theta)\frac{h}{v} - \beta}.$$

With interest- and dividend-inelastic mark-ups and profit shares, a rise in the rentiers' rate of return or an increase in the outside finance-capital ratio will re-distribute income from firms which do not consume to rentiers who consume at least a part of the income. This will boost consumption demand and through the accelerator in the investment function also investment demand and hence capital accumulation. However, the drain of firms' internal means of finance will have a partially negative effect on capital accumulation. The overall or equilibrium effect will thus depend on the relative strengths of each of these partial effects. Three potential cases or regimes can be distinguished: the "normal case" (Lavoie 1995) and a "debt-burdened" economy (Taylor 2008, p. 275), in which an increase in the rentiers' rate of return or in the outside finance-capital ratio depresses the economy; the "intermediate case", in which the effects on the rates of capacity utilisation and profit are expansionary, but the effects on the rate of capital accumulation and growth are depressing; and finally a "puzzling case" (Lavoie 1995) and a "debt-led" economy (Taylor 2008, p. 275), in which we have overall expansionary effects of a rising rentiers' rate of return or outside finance-capital ratio. However, if we include the effects on functional income distribution, since our economy is wage led, expansionary effects of a rising rentiers' rate of return or the outside finance-capital ratio become less likely, but not impossible.

Overall it seems that Steindl would have endorsed the "normal case", "debt-burdened" regime as the one that dominates in reality. In particular in his latest contributions, he relates stagnation tendencies and stagnation policy to an increasing dominance of the financial sector in modern capitalist economies. In Bhaduri/Steindl (1985), stagnation policy is associated with "the rise of monetarism as a social doctrine", because monetarism is inherently linked to restrictive fiscal and monetary policies, which are supported by banks and the financial sector (or the rentiers). The application of monetarist policies thus indicates a shift of powers from the non-financial sector of the economy to the financial sector. In Steindl (1989), it is stressed that, starting in the 1980s, the tendencies towards weak investment and stagnation have then been amplified by a shift of the interest of corporations and their managers from production towards finance and an

increasing role of financial investment in comparison to real investment, an idea which in the 2000s has re-emerged in the literature on financialisation and investment.¹⁶

So far, we have only discussed the demand side of the Steindlian distribution and growth model and have introduced innovations and technological change as an exogenous variable driving investment and growth. However, starting with Rowthorn (1981), Dutt (1990, chapter 5), Taylor (1991, chapter 10) and Lavoie (1992, chapter 6), post-Keynesian authors have introduced endogenous technological change and labour productivity growth into Steindlian/Kaleckian distribution and growth models, as reviewed and elaborated in Hein (2014, chapter 8). Relying on Kaldor's (1957, 1961) technical progress function and/or on Kaldor's (1966) Verdoorn's Law, labour productivity growth is assumed to be positively affected by capital stock growth, due to capital-embodied technological change, and/or demand growth and hence the rate of capacity utilisation, due to dynamic returns to scale. Following Marx (1867) and Hicks (1932), several authors have also integrated a wage-push variable into the productivity growth function of the model, arguing that higher real wages or a higher wage share induce capitalists to speed up the implementation of labour augmenting technological progress in order to protect the profit share. If we add a summary variable (η) representing the effect of "learning by doing", on the one hand, and basic or autonomous innovations, on the other hand, we get the following function for labour productivity growth:

$$(16) \quad \hat{y} = \eta + \varepsilon g - \psi h, \quad \eta, \varepsilon, \psi > 0.$$

Plugging equation (16) into equation (14) we receive the long-run equilibrium rate of capital accumulation and growth:

$$(17) \quad g^{**} = \frac{\alpha - \beta u_0 + \omega(\eta - \psi h) + \rho\gamma \left[\beta(1 - s_R) - \theta s_R \frac{h}{v} \right]}{(1 - \theta) \frac{h}{v} - \beta - \omega\varepsilon}.$$

Using equations (16) and (17) we finally arrive at our long-run equilibrium rate of productivity growth:

$$(18) \quad \hat{y}^{**} = \frac{(\eta - \psi h) \left[(1 - \theta) \frac{h}{v} - \beta \right] + \varepsilon \left\{ \alpha - \beta u_0 + \rho\gamma \left[\beta(1 - s_R) - \theta s_R \frac{h}{v} \right] \right\}}{(1 - \theta) \frac{h}{v} - \beta - \omega\varepsilon}.$$

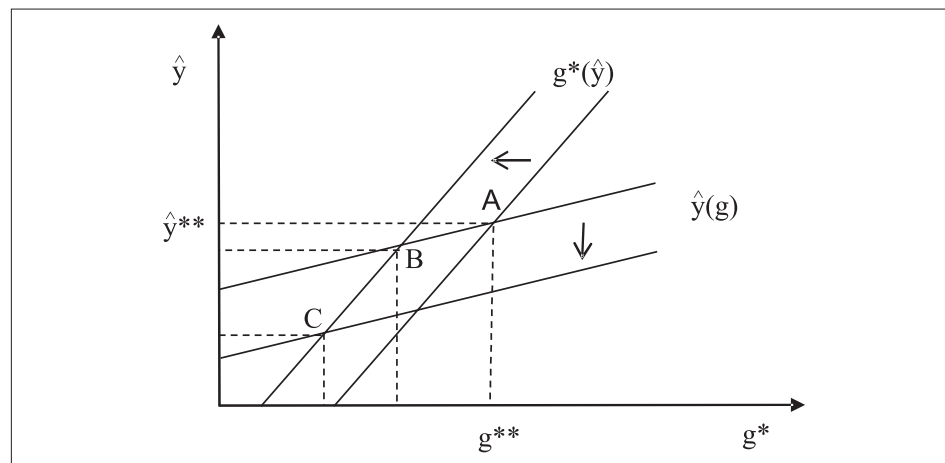
Table 1 summarises the effects of changes in exogenous variables and parameters on the long-run equilibrium rates of capital accumulation and productivity growth derived from our Steindlian demand-driven endogenous growth model.

Table 1: Responses of the long-run equilibrium rates of capital accumulation and productivity growth towards changes in exogenous variables and parameters

	g^*	$\hat{y}^{**}$
α	+	+
u_0	–	–
s_R	–	–
h	–	–
ρ	– (normal, debt-burdened) + (puzzling, debt-led)	– (normal, debt-burdened) + (puzzling, debt-led)
γ	– (normal, debt-burdened) + (puzzling, debt-led)	– (normal, debt-burdened) + (puzzling, debt-led)
η	+	+

Graphically our long-run equilibrium is displayed in Figure 11, which shows the long-run endogenous growth equilibrium generated by equations (14) and (16). Any fall in the goods market equilibrium rate of capital accumulation, that is a leftwards shift in the g^* -function, triggered by a fall in α , a rise in u_0 , s_R or h , as well as a rise in ρ or γ in the “normal”, “debt-burdened” case, will also cause a lower long-run equilibrium rate of productivity growth and hence of potential growth through the Kaldor technical progress- or Verdoorn-effect. The economy will move from the equilibrium in A to the one in B. And if the fall in capital accumulation is caused by a higher profit share, the directly negative impact on productivity growth has to be included as well, and the economy will move to the long-run equilibrium in C with even lower capital stock, output and productivity growth.

Figure 11: Stagnation with endogenous productivity growth



In terms of our model, the major channels through which stagnation policy depresses the economy can now be summarised as follows:

- decreasing autonomous government expenditure growth, as well as replacing aggregate demand management policies by policies of structural reforms weakening overall private expectations and “animal spirits”, which then each lead to a decrease in α ;
- lowering productivity enhancing public investments in R&D, which cause a fall in η , the autonomous component in the productivity growth function;
- weakening workers’ and trade unions’ bargaining power through policies of (labour) market deregulation, abandoning aggregated demand management and accepting high rates of unemployment, as well as by higher interest and hence overhead costs, which will each raise the total profit share h ;
- generating rising inequality in the distribution of incomes through various channels, as well as generating higher uncertainty triggering precautionary saving, which will lead to a rise in the average propensity to save ($s = h - (1 - s_R) \frac{R}{pY}$);
- raising real rates of interest through tight monetary policies and dividend rates through structural reforms in favour of shareholders, which then cause rentiers’ rates of return p and outside-finance capital ratios of firms γ to rise with depressing effects in the “normal case” and “debt-burdened” regimes.

From Steindl’s analysis of stagnation policy, it follows that anti-stagnation policy would have to focus on the following areas:¹⁷

- stabilising and raising public autonomous expenditure growth, as well as discretionary anti-cyclical fiscal policies, in order to stabilise effective demand growth, prevent deflation with its negative effects on private demand, and to improve the general climate for private sector investment and consumption;
- raising growth-enhancing public investment, focusing on infrastructure, technology, R&D and education expenditures, in order to stimulate private investment and R&D outlays;
- stabilising and raising the wage share through full employment policies improving workers’ bargaining power, by low interest rate policies reducing overhead costs, and by the re-regulation of the financial sector reducing the power and income claims of rentiers and shareholders;
- lowering the private households’ average propensity to save by means of redistributing income, both pre-tax via higher wage shares and a more compressed wage structure and after-tax by progressive taxation and social transfers, as well as by removing uncertainty triggering precautionary saving;

- and, going beyond our simple model, improving international economic and monetary policy coordination in order to avoid severe current account imbalances, “beggar thy neighbour” strategies, on the one hand, and rising indebtedness in foreign currencies, on the other hand.

In the following sections we will explain that the current macroeconomic policy setup in the Eurozone can indeed be understood as a specific version of stagnation policy, and that it therefore needs to be fundamentally revised to overcome the current stagnation tendencies which have become a major threat to the survival of the euro.

4. Stagnation policy made in the Eurozone: main failures of Eurozone macro policies

As has extensively been analysed by Arestis/Sawyer (2011, 2013), it can be argued that the institutional framework for macroeconomic policies in the Eurozone, the relationship of macroeconomic policy actors and their main strategies have broadly followed the implications and recommendations of the mainstream NCM, which had emerged as a synthesis of New Classical and New Keynesian economics at the end of the 1990s.¹⁸ And Guger/Marterbauer/Walterskirchen (2006, p. 434) have convincingly argued even before the recent crises that this framework can be viewed as a framework for stagnation policy from a Steindlian perspective: “Economic policy in the EU seems to have an inherent anti-growth and pro-unemployment bias.”¹⁹ Their arguments are fully in line with our view on the stagnationist impact of the NCM applied to the Eurozone.

According to the NCM approach, long-run equilibrium employment and economic activity are given by the NAIRU (Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment), which itself is determined by labour market institutions and the social benefit system affecting the flexibility of nominal and real wages. Since the NAIRU can be understood as an indicator of workers’ bargaining power and distributional aspirations, lowering the NAIRU requires liberalisation and deregulation of the labour market and presumably “employment-friendly” adjustments of the social benefit system activating the idle labour force in order to put competitive pressure on employees and trade unions. This has been the main focus of the European coordination of member state labour market policies, as contained in the Employment Guidelines, the Broad Economic Policy Guidelines, the Lisbon Agenda, the Europe 2020 Agenda, the Country Specific Recommendations of the European Semester, and in the course of the crisis in the Memoranda of Understanding with the crisis countries, in particular.

With the long-run equilibrium unemployment being given by the NAIRU, according to the NCM, inflation targeting monetary policies have to adjust

actual unemployment to its equilibrium level by means of raising interest rates when unemployment falls short of the NAIRU and inflation is accelerating and lowering interest rates when unemployment exceeds the NAIRU and inflation is decelerating. Therefore, in the long run, monetary policies will only affect inflation but have no impact on unemployment and economic activity. From this theoretical perspective it follows that the primary long-run objective of monetary policy can only be stable inflation, which should be pursued by an independent central bank, as in the case of the European Central Bank (ECB).

Since long-run employment and economic activity are given by the structural features of the labour market and the social benefit system, and any adjustment towards this long-run equilibrium is delegated to the central bank, there is no macroeconomic role left for fiscal policies in the NCM. Therefore, it has to be ensured that fiscal policies, i.e. government fiscal deficits or surpluses, do not interfere with inflation targeting monetary policies. The NCM hence requires balanced government budgets, at least over the cycle. This is what has been the focus of European coordination of member state fiscal policies in the Stability and Growth Pact, and it has been further tightened in the course of the euro crisis with the Six-Pack, the Two-Pack, the Fiscal Compact, and the Memoranda of Understanding imposed on the crisis countries. The role left for national governments is then the implementation of those structural reforms in the labour market and the social benefit system which are thought to reduce the NAIRU.

From the NCM a clear-cut assignment and allocation of macroeconomic policy actors, their instruments and their targets can be derived, and there is no need for ex-ante “horizontal coordination” among monetary, fiscal and wage/incomes policies. The only coordination which is required in this approach is “vertical coordination” to ensure that fiscal, labour market and wage policies in the member states follow the NCM implications, as outlined above.

These NCM policies applied in the Eurozone have suffered from three major limitations and internal problems. First, in “normal” times, i.e. in the period before the crisis, from 1999 until 2007, there was no mechanism which prevented rising current account imbalances and divergence among member states. The one and only Eurozone-level macroeconomic policy instrument, the nominal interest rate set by the ECB for the Eurozone as a whole, exacerbated things, since it could only be guided by Eurozone average inflation. This meant below average real interest rates in booming member countries with above average inflation and rising current account deficits, like Spain, and above average real interest rates in stagnating member states with below average inflation and rising current account surpluses, like Germany. This in turn contributed to even further divergence, since “normal case” conditions, as presumed by Steindl, seem

to have prevailed. Furthermore, the introduction of structural reform policies in stagnating countries, in order to reduce the respective NAIRU in line with the NCM, further weakened domestic demand in these countries, and thus contributed to stagnation tendencies and rising current account surpluses due to the dampening effect on imports, in particular in Germany.

Second, when the Great Recession hit the Eurozone as a whole in 2008/9, it became clear that nominal interest rate policies from the ECB were insufficient to stabilise aggregate demand and economic activity. There are several well-known reasons for that. There is the zero lower bound for the nominal short-term ECB lending rate, the main refinancing rate, which imposes a downward constraint on interest rate policies. Furthermore, lowering the short-term policy rate in a deep recession with rising uncertainty and rising default risks, and hence with increasing risk and liquidity premia for commercial banks and other financial intermediaries, will not be sufficient to bring down long-term interest rates, which are important for investment decisions. And finally, even if central banks manage to reduce long-term interest rates, i.e. by means of direct intervention in financial markets ("quantitative easing"), this is not sufficient to stimulate investment under the conditions of depressed demand expectations, which means it is like "pushing on a string".

Third, and the main reason why the financial crisis and the Great Recession turned into the euro crisis in 2010, the role of the ECB as a "lender of last resort", not only for the banking sector, but also for member state governments, was unclear at the beginning of the crisis. Therefore, when governments went into debt in order to stabilise the financial sector, and also the real economy when the limits of ECB monetary policies became obvious, some interest rates on member state debt started to rise and put these governments under the pressure of financial markets, in particular in Greece, Ireland, Portugal, and then also in Spain and Italy. As a consequence, the ECB gradually moved towards becoming a lender of last resort and guarantor of government debt of member states. The major step, of course, was taken when the President of the ECB, Mario Draghi (2012) announced that "(w)ithin our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro". However, this was later qualified such that the ECB's willingness to intervene in secondary government bond markets, in the context of Outright Monetary Transactions (OMT), was made conditional on the respective countries applying to the EFSF/ESM and introducing macroeconomic adjustment programmes, i.e. austerity policies, since the crisis was interpreted as a sovereign debt crisis.²⁰ Linking financial rescue measures with austerity policies, however, has been detrimental to recovery in the crisis countries and it has undermined the intended reduction of government debt-GDP ratios, as we have shown above in Section 2.

5. A post-Keynesian economic policy proposal for the Eurozone in line with Steindlian anti-stagnation policy

An alternative macroeconomic policy approach for the Eurozone will have to address and tackle the three areas of limitations and problems of the NCM applied in the Eurozone outlined in Section 4 and it should take into account the implications of the Steindlian model for anti-stagnation policy from Section 3. As we have already outlined in Hein (2017a), such an alternative can be based on the post-Keynesian macroeconomic policy approach,²¹ which incorporates several Steindlian ideas and implications. Following this perspective, economic activity and employment are determined by effective demand, both in the short and in the long run. Each area of macroeconomic policy making has a direct or indirect effect on effective demand and employment, and therefore ex ante “horizontal coordination” among monetary, fiscal and wage policies is of utmost importance, as is the “vertical coordination” of decentralised member state policies in the areas of fiscal and wage policies in the case of the Eurozone. And these coordinated demand management policies will have to be supplemented by effective regional and industrial policies in order to facilitate the sustainable catch-up of the Eurozone periphery with respect to the core countries. In principle, the European Union and the Eurozone have developed some institutions for this purpose, with the Macroeconomic Dialogue, the European Semester and the financing institutions for regional and industrial policies, such as the European Investment Bank (EIB) and the European Investment Fund (EIF). However, this institutional framework needs to be linked with a new approach towards macroeconomic and development policies, as will be explained below.

5.1 Monetary policy

According to the modern post-Keynesian approach, central bank interest rate policies should abstain from attempting to fine-tune unemployment in the short run and inflation in the long run, as suggested by the NCM.²² Interest rate variations have cost and distribution effects. Therefore, central banks may be effective in stopping accelerating inflation in the short run by raising the short-term nominal rate of interest, which will trigger rising long-term rates, finally choking investment and stopping the economic boom. However, in the long run, surviving firms will have to face higher interest rates, which will feed distributional conflict and hence inflation again, because firms will have to cover these rising interest costs. Furthermore, in the case of a recession with falling inflation rates, and possibly deflation, central bank interest rate policies will be ineffective in stimulating the economy in the short run as has been explained in the previous section.

Therefore, central banks, and hence the ECB, should focus on targeting low real interest rates in financial markets, in order to avoid unfavourable cost and distribution effects on firms and workers. A slightly positive long-term real rate of interest, below the long-run rate of productivity growth or real GDP growth, seems to be a reasonable target, since in the long run economies seem to be dominated by “normal case” conditions. Real financial wealth will be protected against inflation, but redistribution of income in favour of the productive sector will take place, which should be favourable for investment, employment and growth. Furthermore, central banks have to act as a “lender of last resort” during liquidity crises and should be involved in the regulation and supervision of financial markets using other tools than the short-term interest rate. These can include the definition of credit standards for refinancing operations with commercial banks, the implementation of reserve requirements for different types of assets, and even credit controls in order to channel credit into desirable areas and to avoid credit-financed bubbles in certain markets.

Most importantly, the ECB should not only act as a lender of last resort for the banking system, but also unconditionally guarantee the public debt of Eurozone member states. The ECB as a lender of last resort for member state governments would allow these governments to issue debt in their “own currency” again, and it would thus reduce the pressure imposed by financial markets. The ECB could simply announce that it will intervene unconditionally in secondary government bond markets and provide unlimited liquidity, as soon as the government bond rate of a specific country exceeds the risk-free rate – which is considered to be the rate on German government bonds – by 200 basis points, as De Grauwe (2013) has proposed. A more country-specific solution would mean that the ECB should announce it will intervene in secondary government bond markets as soon as the nominal rate of interest on government bonds exceeds the long-run nominal GDP growth rate of the respective country. This would imply country-specific caps on nominal interest rates on government bonds and, to the extent that government bond yields are considered as a benchmark, also for long-term interest rates in the respective countries in general. This should provide the conditions for fiscal policies of the member states to stimulate aggregate demand for the Eurozone as a whole and to contribute to internally rebalancing the Eurozone.

5.2 Wage and incomes policy

In a post-Keynesian macroeconomic policy mix, wage and incomes policies should accept responsibility for nominal stabilisation in particular, that is for stable inflation rates, but will also affect income distribution. As an orientation, nominal wages should rise according to the sum of long-run

average growth of labour productivity in the national economy plus the target rate of inflation for the Eurozone as a whole. In the case of actual inflation rates being below the target, such a wage norm would also raise the labour income share during the adjustment process. In the long run, implementing such a wage norm in each of the member states would contribute to equal inflation rates across the Eurozone, and it would prevent mercantilist strategies of individual countries based on nominal wage moderation.

In order to contribute to the rebalancing of the current accounts within the Eurozone at high levels of economic activity by means of re-adjusting relative price competitiveness, wage policies for an intermediate period of time would have to deviate from the norm outlined above. Nominal wage growth in current account surplus countries would have to exceed the norm, whereas nominal wage growth in current account deficit countries would have to fall short of this norm, however, without triggering deflation in these countries.

To achieve the nominal wage growth targets, a high degree of wage bargaining co-ordination at the macroeconomic level, and organised labour markets with strong trade unions and employer associations seem to be necessary conditions. Government involvement in wage bargaining may be required, too. In particular, Eurozone-wide minimum wage legislation could be helpful for nominal stabilisation at the macroeconomic level, apart from its usefulness in terms of containing wage inequality. The European Trade Union Confederation has recommended setting the minimum wage at a level of at least 50 per cent of the average wage or 60 per cent of the median wage in the respective member countries.²³ This legal minimum wage would then have to rise according to the rules explained above. Furthermore, legal extensions of wage bargaining agreements, as well as public sector bargaining setting the pattern for private sectors, could be helpful for effective wage bargaining coordination.

Although wage bargaining coordination across the Eurozone will have some merits in terms of reducing inequality within member countries, preventing further downward pressures on labour income shares exerted by competitive wage policies and beggar-thy-neighbour strategies, and in terms of harmonising inflation rates in the Eurozone, there will be only limited effects on current account imbalances within the Eurozone. As has been reviewed in Hein/Detzer (2015a, 2015b), several empirical studies based on different models and methods have found that the current account imbalances within the Eurozone have mainly been driven by non-price competitiveness and growth differences, and only to a lesser degree by diverging price competitiveness. This implies that the major burden for internally rebalancing the Eurozone should fall on fiscal policies in the short run, stimulating domestic demand in current account surplus coun-

tries in particular, and on structural and regional policies in deficit countries, improving their non-price competitiveness in the long run.

5.3 Fiscal policy – and the role of European industrial and regional policies

In a post-Keynesian coordinated macroeconomic policy mix, fiscal policies should assume responsibility for real stabilisation at non-inflationary full employment levels of economic activity and also for a more equal distribution of disposable income.²⁴ Through these functions, fiscal policies can also contribute to rebalancing the Eurozone internally. Let us start with aggregate stabilisation. From national accounting we know that ex post the excess of private saving (S) over private nominal investment (I) at a given level of economic activity and employment has to be absorbed by the excess of nominal exports (X) over nominal imports (M) (including the balance of primary income and the balance of income transfers, thus the current account balance) plus the excess of government spending (G) over tax revenues (T): $S - I = X - M + G - T$.

Therefore, with balanced current accounts ($X - M = 0$) in the long run, government deficits have to permanently take up the excess of private saving over private investment ($G - T = S - I$) in order to maintain a desired level of economic activity and employment, following the functional finance view pioneered by Lerner (1943). Of course, if the private sector is in deficit and the current account is balanced, the government sector has to be in surplus.

From Domar (1944) we know that with a constant government deficit-GDP ratio, the government debt-GDP ratio will converge towards a constant value in the long run, which is given by the quotient of the government deficit-GDP ratio and nominal GDP growth, provided that the latter is positive. Furthermore, nominal interest rates falling short of nominal GDP growth and hence of tax revenue growth will prevent government debt services from redistributing income from the average tax payer to the rich government bond holders, which would be detrimental to aggregate demand and growth. That is why targeting low interest rates on government bonds by the central bank is very important.

Following the Steindlian perspective, permanent government deficits should be geared towards public investment in a wider sense (including growth-enhancing public employment), providing the economy with public infrastructure and in particular public education at all levels (pre-schools, schools, high schools, universities) in order to promote structural change towards an environmentally sustainable long-run growth path. Apart from this permanent role of government debt, which also supplies a safe haven for private saving and thus stabilises financial markets, counter-cyclical fis-

cal policies – together with automatic stabilisers – should stabilise the economy in the face of aggregate demand shocks.

Furthermore, governments should apply progressive income taxes and introduce relevant wealth, property and inheritance taxes, as well as social transfers, which aim at redistribution of income and wealth in favour of low income and low wealth households. On the one hand, this will reduce the excess of private saving over private investment at non-inflationary full employment levels and thus stabilise aggregate demand. Progressive income taxation and relevant taxes on wealth, property and inheritance thus also reduce the requirements for government deficits. On the other hand, redistributive taxes and social policies will improve automatic stabilisers and thus reduce fluctuations in economic activity and the required scale of short-run stabilising fiscal policies.

Applying this general approach to the Eurozone requires a revamped Stability and Growth Pact for the coordination of national fiscal policies, which should focus on long-run expenditure paths for non-cyclical government spending, and thus a variable which member state governments can indeed control.²⁵ The sum of these expenditure paths should be geared towards stabilising aggregate demand in the Eurozone at non-inflationary full employment levels. This full employment level of economic activity should be associated with a balanced current account with the rest of the world, abandoning the current tendency towards an export-led mercantilist regime in the Eurozone. For each Eurozone member state this would mean that, on average over the cycle and with the long-run net tax rate in each member country given, the path for non-cyclical government expenditure should be targeted at generating a long-run or “structural” government deficit/surplus, balancing the long-run or “structural” private sector surplus/deficit at high levels of non-inflationary employment and a roughly balanced current account of the member states. Automatic stabilisers plus discretionary counter-cyclical fiscal policies could then be applied to fight short-run demand shocks.

Instead of the current “one-size-fits-all” coordination with respect to target or maximum government deficit- and debt-GDP ratios, this new type of coordination of fiscal policies contains country-specific long-run target government deficit-GDP ratios, given by the long-run national private sector financial balances. It would also lead to country-specific government debt-GDP ratios, depending on the respective government deficit-GDP ratios and the nominal GDP growth trends. The expenditure paths for non-cyclical public sector spending of each member country should be coordinated and monitored by the European Commission in the context of the European Semester, and unwillingness to correct deviations should be sanctioned. Ultimately, if member states persistently exceed their country-specific target deficit-GDP ratios, triggering rising national inflation and

current account deficits, and if they are unwilling to correct this in the face of fines imposed by the European Commission and the Council of Economic and Finance ministers (Ecofin), the ECB could temporarily suspend its readiness to intervene in the secondary government bond markets of the relevant countries. The threat of rising interest rates on government bonds of the respective countries should induce them to come back to the expenditure path consistent with coordinated fiscal policies in the Eurozone. If mature member states persistently fall short of their country-specific government deficit-GDP ratios, triggering current account surpluses, the relevant fines imposed by the European Commission and the Ecofin could be used for European investment projects, with a focus on the catch-up periphery countries.

Following these recommendations for coordinated fiscal policies should boost aggregate demand for the Eurozone as a whole and contribute to overcoming the current stagnation tendencies by stimulating private demand, investment and growth, as outlined in the Steindlian model in Section 3. It should also contribute to internally rebalancing the Eurozone and prevent increasing current account imbalances in the future. Current account surplus countries would have to apply more expansionary fiscal policies than before and after the crisis, in order to increase domestic demand growth. Together with the temporary acceptance of higher than Eurozone average inflation rates, this should reduce their current account surpluses and reduce the current account deficits of the counterpart deficit countries through the stimulation of their exports. Current account deficit countries would have to reduce inflation in the short run, without driving the economy into deflation and recession, of course. And most importantly, in the long run, these countries should aim at improving their non-price competitiveness, decreasing the income elasticity of their imports and increasing the income elasticity of their exports, by means of industrial, structural and regional policies.

The latter should be integrated within a European industrial and regional policy strategy aiming at the sustainable catch-up of the periphery with respect to the core. For such an adjustment process, perfectly balanced current accounts between member states cannot be expected and, therefore, the rules for fiscal policy co-ordination outlined above would have to be modified.²⁶ Catch-up countries will and should have a persistent tendency to grow faster than the more mature countries, which, *cet. par.*, will make their imports grow faster than their exports. Therefore, even with the Eurozone as a whole running a balanced current account with the rest of the world, internally there would be a tendency for catch-up member countries to run current account deficits, and for more mature countries to run current account surpluses. These current account deficits and surpluses should be tolerated and taken into account in the coordination of fiscal poli-

cies. Target long-run public sector financial balances in the catch-up countries can hence be somewhat lower than implied above, and target long-run public sector financial balances of mature countries can be somewhat higher. The pre-condition for this is, however, that higher growth in the catch-up countries can be sustained – and is not driven by financial or housing market bubbles as in the past. Therefore, the direction and the use of the capital inflows into catch-up current account deficit countries should be part of an integrated European industrial and regional development strategy for the periphery. This should include the efficient regulation of and intervention in capital flows to avoid bubble growth, on the one hand, and “high road” development strategies, on the other hand, making use of public investment, both national and European, in infrastructure and education, as well as public development banks and funds (i.e. EIB, EIF, etc.) to support private investment in the respective countries.

6. Conclusions

Empirically, the macroeconomic institutions and the macroeconomic policy approach in the Eurozone have failed badly, both in terms of preventing the global financial and economic crisis from becoming a euro crisis and in generating a rapid recovery from the crisis, in particular. Following Guger/Marterbauer/Walterskirchen (2006), we have argued that the dominating macroeconomic policy regime in the Eurozone can be seen as a version of what Steindl (1979) had called “stagnation policy”. To underline this argument, we have provided a simple Steindlian distribution and growth model in order to identify the main channels through which stagnation policy affects aggregate demand, capital accumulation and productivity growth. This has also provided a set of elements of a Steindlian anti-stagnation policy. Against this theoretical background we have then examined the macroeconomic institutions and the macroeconomic policy approach of the Eurozone which is based on the NCM and we have highlighted the main deficiencies. This has then provided the grounds for an outline of an alternative macroeconomic policy approach for the specific institutional setup of the Eurozone based on a post-Keynesian/Steindlian/neo-Kaleckian approach. This policy approach should address the main problems of the NCM approach before and during the crisis and should thus contribute to overcoming the stagnation tendencies in the Eurozone. It should be able to deal with tendencies of divergence and imbalances within the Eurozone, it provides the tools to deal with short- and long-run aggregate demand problems and hence the current stagnation tendencies, and it contains a solution for the lender of last resort and guarantor of government debt problem which has triggered the euro crisis. For this ap-

proach to become relevant, what policy makers in the Eurozone would have to accept and take on board is the need for aggregate demand management, both at the Eurozone and at member state levels, and for coordination of macroeconomic policies, between the ECB, the Ecofin and the European trade unions and employer associations, as well as the integration of macroeconomic policies with industrial and regional policies so as to facilitate the successful catching up by the European periphery.

References

- Arestis, P., Economic theory and policy: a coherent post-Keynesian approach, in: *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention* 10/2 (2013) 243-255.
- Arestis, P.; Sawyer, M., Reinventing fiscal policy, in: *Journal of Post Keynesian Economics* 26/1 (2003) 3-25.
- Arestis, P.; Sawyer, M., On fiscal policy and budget deficits, in: *Intervention. Journal of Economics* 1/2 (2004) 61-74.
- Arestis, P.; Sawyer, M., The design faults of the Economic and Monetary Union, in: *Journal of Contemporary European Studies* 19/1 (2011) 21-32.
- Arestis, P.; Sawyer, M., *Economic and Monetary Union Macroeconomic Policies. Current Practices and Alternatives* (Basingstoke 2013).
- Bhaduri, A.; Steindl, J., The rise of monetarism as a social doctrine, in: Arestis, P.; Skouras, T. (eds.), *Post-Keynesian Economic Theory* (Sussex 1985).
- Blecker, R. A., Distribution, demand and growth in neo-Kaleckian macro-models, in: Setterfield, M. (ed.), *The Economics of Demand-Led Growth* (Cheltenham 2002).
- Blecker, R. A., The US economy since the crisis: slow recovery and secular stagnation, in: *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention* 13/2 (2016) 203-214.
- Clarida, R.; Gali, J.; Gertler, M., The science of monetary policy: a New Keynesian perspective, in: *Journal of Economic Literature* 37 (1999) 1661-1707.
- Cynamon, B. Z.; Fazzari, S. M., Rising inequality and stagnation in the US economy, in: *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention* 12/2 (2015) 170-172.
- Cynamon, B. Z.; Fazzari, S. M., Inequality, the Great Recession and slow recovery, in: *Cambridge Journal of Economics* 40 (2016) 373-399.
- De Grauwe, P., The governance of a fragile Eurozone, in: *Australian Economic Review* 45/3 (2012) 255-268.
- De Grauwe, P., The European Central Bank as lender of last resort in the government bond markets, in: *CESifo Economic Studies* 59/3 (2013) 520-535.
- De Grauwe, P.; Ji, Y., Correcting for the Eurozone design failures: the role of the ECB, in: *Journal of European Integration* 37/7 (2015) 739-754.
- Dodig, N.; Hein, E.; Detzer, D., Financialisation and the financial and economic crises: Theoretical framework and empirical analysis for 15 countries, in: Hein, E.; Detzer, D.; Dodig, N. (eds.), *Financialisation and the Financial and Economic Crises: Country Studies* (Cheltenham 2016).
- Dodig, N.; Herr, H., Current account imbalances in the EMU: An assessment of official policy responses, in: *Panoeconomicus* 62/2 (2015) 193-216.
- Domar, E., The 'burden of the debt' and national income, in: *American Economic Review* 34 (1944) 794-828.

- Draghi, M., Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London, 26 July 2012; online: <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html>.
- Dutt, A. K., *Growth, Distribution and Uneven Development* (Cambridge 1990).
- Dutt, A. K., Internal finance and monopoly power in capitalist economies: a reformulation of Steindl's growth model, in: *Metroeconomica* 46 (1995) 16-34.
- Dutt, A. K., Steindl's theory of maturity and stagnation and its relevance today, in: Mott, T.; Shapiro, N. (eds.), *Rethinking Capitalism. Essays on the Economics of Josef Steindl* (London, New York 2005).
- ECB, Technical features of Outright Monetary Transactions. Press release (2012); online: http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html.
- European Commission (2017): AMECO data base, Update 13 February 2017; online: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco_en (access: 7 April 2017).
- Flaschel, P.; Skott, P., Steindlian models of growth and stagnation, in: *Metroeconomica* 57 (2006) 303-338.
- Foster, J. B.; McChesney, R. W., *The Endless Crisis: How Monopoly-Finance Capital Produces Stagnation and Upheaval from the USA to China* (New York 2012).
- Franke, R., A supplementary note on Professor Hein's (2013) version of a Kaleckian debt accumulation, in: *Metroeconomica* 67/3 (2016) 529-550.
- Goodfriend, M.; King, R. G., The New Neoclassical Synthesis and the role of monetary policy, in: Bernanke, B. S.; Rotemberg, J. J. (eds.), *NBER Macroeconomics Annual: 1997* (Cambridge, MA, 1997).
- Guger, A.; Marterbauer, M.; Walterskirchen, E., Growth policy in the spirit of Steindl and Kalecki, in: *Metroeconomica*, 57 (2006) 428-442.
- Hein, E., *The Macroeconomics of Finance-dominated Capitalism – and its Crisis* (Cheltenham 2012).
- Hein, E., On the importance of the retention ratio in a Kaleckian distribution and growth model with debt accumulation – a comment on Sasaki and Fujita (2012), in: *Metroeconomica* 64 (2013) 186-196.
- Hein, E., The crisis of finance-dominated capitalism in the Euro area, deficiencies in the economic policy architecture and deflationary stagnation policies, in: *Journal of Post Keynesian Economics* 36/2 (2013/14) 325-354.
- Hein, E., *Distribution and Growth after Keynes: A Post-Keynesian Guide* (Cheltenham 2014).
- Hein, E., Secular stagnation or stagnation policy? Steindl after Summers, in: *PSL Quarterly Review* 69/276 (2016a) 3-47.
- Hein, E., Regime changes in the course of the crisis: tendencies towards mercantilism and economic policy challenges (= FESSUD European Policy Brief, July 2016b).
- Hein, E., An alternative macroeconomic policy approach for the Eurozone, in: Herr, H.; Priewe, J.; Watt, E. (eds.), *Saving the Euro – Redesigning Euro Area Economic Governance* (London 2017a).
- Hein, E., Post-Keynesian macroeconomics since the mid-1990s – main developments, in: *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention* 14/2 (2017b) 131-172.
- Hein, E.; Detzer, D., Post-Keynesian alternative policies to curb macroeconomic imbalances in the Euro area, in: *Panoeconomicus* 62/2 (2015a) 217-236.
- Hein, E.; Detzer, D., Coping with imbalances in the Euro area: Policy alternatives addressing divergences and disparities between member countries, in: *Wirtschaft und Management, Schriftenreihe zur wirtschaftswissenschaftlichen Forschung und Praxis* 22 (2015b) 13-50.

- Hein, E.; Dünhaupt, P.; Alfageme, A.; Kulesza, M., Financialisation and distribution in the US, the UK, Spain, Germany, Sweden and France - before and after the crisis (= Institute for International Political Economy (IPE) Working Paper 85/2017, Berlin 2017).
- Hein, E.; Lavoie, M.; van Treeck, T., Some instability puzzles in Kaleckian models of growth and distribution: a critical survey, in: *Cambridge Journal of Economics* 35 (2011) 587-612.
- Hein, E.; Lavoie, M.; van Treeck, T., Harrodisian instability and the 'normal rate' of capacity utilisation in Kaleckian models of distribution and growth – a survey, in: *Metroeconomica* 63 (2012) 139-169.
- Hein, E.; Stockhammer, E., A post-Keynesian macroeconomic model of inflation, distribution and employment, in: Hein, E.; Stockhammer, E. (eds.), *A Modern Guide to Keynesian Macroeconomics and Economic Policies* (Cheltenham 2011).
- Hein, E.; Truger, A.; van Treeck, T., The European financial and economic crisis: Alternative solutions from a (post-)Keynesian perspective, in: Arestis, P.; Sawyer, M. (eds.), *The Euro Crisis* (Basingstoke 2012).
- Hicks, J., *The Theory of Wages* (London 1932).
- Kaldor, N., A model of economic growth, in: *The Economic Journal* 67 (1957) 591-624; reprinted in Kaldor, N., *Collected Economic Essays, Volume 2, Essays on Economic Stability and Growth* (London 1960).
- Kaldor, N., Capital accumulation and economic growth, in: Lutz, F. A.; Hague, D.C. (eds.), *The Theory of Capital* (London 1961); reprinted in: Kaldor, N., *Collected Economic Essays, Volume 5, Further Essays on Economic Theory* (London 1978).
- Kaldor, N., Causes of the Slow Rate of Economic Growth in the United Kingdom (Cambridge 1966); reprinted in: Kaldor, N., *Collected Economic Essays, Volume 5, Further Essays on Economic Theory* (London 1978).
- Kalecki, M., The principle of increasing risk, in: *Economica* 4 (1937) 440-447.
- Kalecki, M., *Selected Essays on the Dynamics of the Capitalist Economy, 1933-70* (Cambridge 1970).
- Kotz, D. M., Social Structures of Accumulation, the rate of profit, and economic crises, in: Wicks-Lim, J.; Pollin, R. (eds.), *Capitalism on Trial: Explorations in the Tradition of Thomas E. Weisskopf* (Cheltenham 2013).
- Lavoie, M., *Foundations of Post Keynesian Economic Analysis* (Aldershot, Brookfield 1992).
- Lavoie, M., Interest rates in post-Keynesian models of growth and distribution, in: *Metroeconomica* 46 (1995) 146-177.
- Lerner, A. P., Functional finance and the federal debt, in: *Social Research* 10 (1943) 38-51.
- Marx, K., *Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie, Erster Band: Der Produktionsprozeß des Kapitals*, 4th edition 1890, edited by F. Engels; reprinted as: *Marx-Engels-Werke, Volume 23* (Berlin 1962); English translation: *Capital. A Critique of Political Economy, Volume 1: The Process of Capitalist Production* (New York 1967).
- Palley, T. I., Inequality, the financial crisis and stagnation: competing stories and why they matter, in: *Real World Economics Review* 74 (2016) 1-18.
- Rochon, L.-P.; Setterfield, M., Interest rates, income distribution and monetary dominance: post-Keynesians and the 'fair rate' of interest, in: *Journal of Post Keynesian Economics* 30 (2007) 13-42.
- Rowthorn, R. E., Demand, real wages and economic growth, in: *Thames Papers in Political Economy Autumn* (1981) 1-39.
- Sasaki, H.; Fujita, S., The importance of the retention ratio in a Kaleckian model with debt accumulation, in: *Metroeconomica* 63 (2012) 417-428.
- Schulten, T., European minimum wage policy: A concept for wage-led growth and fair wages in Europe, in: *International Journal of Labour Research* 4/1 (2012) 85-104.

- Steindl, J., *Maturity and Stagnation in American Capitalism* (Oxford 1952; 2nd edition New York, London 1976).
- Steindl, J., Introduction, in: Steindl, J., *Maturity and Stagnation in American Capitalism* New York, London 2nd 1976).
- Steindl, J., Stagnation theory and stagnation policy, in: *Cambridge Journal of Economics* 3 (1979) 1-14; reprinted in: Steindl, J., *Economic Papers*, 1941-88 (Basingstoke 1990).
- Steindl, J., Some comments on the three versions of Kalecki's theory of the trade cycle', in: Los, J.; et al. (eds), *Studies in Economic Theory and Practice. Essays in Honour of Edward Lipinski* (Amsterdam 1981a); reprinted in: Steindl, J., *Economic Papers*, 1941-88 (Basingstoke 1990).
- Steindl, J., Ideas and concepts of long run growth, in: *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review* 34/136 (1981b) 35-48; reprinted in: Steindl, J., *Economic Papers*, 1941-88 (Basingstoke 1990).
- Steindl, J., Distribution and growth, in: *Political Economy. Studies in the Surplus Approach* 1 (1985) 53-68; reprinted in: Steindl, J., *Economic Papers*, 1941-88 (Basingstoke 1990).
- Steindl, J., Diskussionsbeitrag zur EG-Frage, in: *Kurswechsel* 4/3 (1988) 3-7.
- Steindl, J., From stagnation in the 30s to slow growth in the 70s, in: Berg, M. (ed.), *Political Economy in the Twentieth Century* (Oxford 1989); reprinted in: Steindl, J., *Economic Papers*, 1941-88 (Basingstoke 1990).
- Summers, L. A., U.S. economic prospects: secular stagnation, hysteresis, and the zero lower bound, in: *Business Economics* 49/2 (2014) 65-73.
- Summers, L. A., Demand side secular stagnation, in: *American Economic Review: Papers and Proceedings* 105/5 (2015) 60-65.
- Taylor, L., *Income Distribution, Inflation, and Growth. Lectures on Structuralist Macroeconomic Theory* (Cambridge, MA, and London 1991).
- Taylor, L., *Reconstructing Macroeconomics. Structuralist Proposals and Critiques of the Mainstream* (New Delhi et al. 2008).
- Teulings, C.; Baldwin, R., Introduction, in: Teulings, Baldwin (eds., 2015).
- Teulings, C.; Baldwin, R. (eds.), *Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures* (Centre for Economic Policy Research (CEPR), London 2014a).
- Van Treeck, T., Inequality, the crisis, and stagnation, in: *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention* 12/2 (2015) 158-169.

Notes

- ¹ Earlier versions of this paper were presented at the Fourth Nordic Post Keynesian Conference, 20.-21. April 2017, Aalborg, Denmark, at the Young Economists Conference, 12.-13. October 2017, Chamber of Labour, Vienna, Austria, and at the 21st Annual Conference of the Forum Macroeconomics and Macroeconomic Policies (FMM) "The Crisis of Globalisation", 9.-11. November 2017, Berlin, Germany. For helpful comments, I am most grateful to the participants, and to Markus Marterbauer and Claudio Sardoni, in particular. I am also indebted to Ryan Woodgate for excellent research assistance and proof reading. Of course, remaining errors are exclusively mine. Section 3 of the current paper builds on Hein (2016a) and Sections 4 and 5 on Hein (2017a).
- ² Summers (2014, 2015).
- ³ For a post-Keynesian critique of the theoretical underpinnings of the current mainstream debate on "secular stagnation" and an extensive elaboration of a Steindlian alternative view see Hein (2016a).
- ⁴ European Commission (2017).
- ⁵ Summers (2014, 2015); Teulings, Baldwin (2014a, 2014b).

- ⁶ Blecker (2016); Cynamon, Fazzari (2015, 2016); Foster, McChesney (2012); Hein (2016a); Kotz (2013); Palley (2016); van Treeck (2015).
- ⁷ For a more detailed analysis of income distribution before and after the crisis for France, Germany, Spain, Sweden, the UK and the US, see Hein et al. (2017).
- ⁸ See De Grauwe (2012), De Grauwe/Ji (2015), Dodig/Herr (2015) and Hein (2013/14) for detailed assessments of the policy measures in the Eurozone trying to address the crisis and their respective effects and merits.
- ⁹ European Commission (2017).
- ¹⁰ European Commission (2017).
- ¹¹ Dodig, Hein, Detzer (2016); Hein (2016b).
- ¹² For further more detailed analysis of the risks for the world economy, including foreign debt problems of emerging market economies running current account deficits as counterpart to the surpluses in the export-led mercantilist economies, see for example Dodig/Hein/Detzer (2016).
- ¹³ For more elaborated and complicated reinterpretations of Steindlian distribution and growth models, see for example Dutt (1995) and Flaschel/Skott (2006).
- ¹⁴ See, for example, the overviews in Blecker (2002), Dutt (1990) and Hein (2014).
- ¹⁵ Hein (2014, chapter 5.6); Steindl (1981a).
- ¹⁶ Hein (2012). However, Steindl has not seen the short-run potential of an increasing dominance of finance to stimulate the economy, through debt-financed consumption in particular.
- ¹⁷ See also Guger, Marterbauer, Walterskirchen (2006).
- ¹⁸ Clarida, Gali, Gertler (1999); Goodfriend, King (1997).
- ¹⁹ In this context they refer to a rather pessimistic outlook of the late Steindl (1988) on the economic perspectives of the EU.
- ²⁰ ECB (2012).
- ²¹ Arestis (2013); Hein, Stockhammer (2011); Hein (2017b).
- ²² For a discussion of post-Keynesian monetary policy strategies see the survey by Rochon/Setterfield (2007).
- ²³ Schulten (2012).
- ²⁴ Arestis, Sawyer (2003, 2004).
- ²⁵ Hein, Truger, van Treeck (2012).
- ²⁶ See Hein/Detzer (2015b) for a more detailed derivation of the conditions.

Abstract

The macroeconomic institutions and the macroeconomic policy approach in the Eurozone have failed badly, both in terms of preventing the global financial and economic crisis from becoming a euro crisis and in generating a rapid recovery from the crisis, in particular. In this paper we argue that the dominating macroeconomic policy regime in the Eurozone can be seen as a version of what Steindl (1979) had called “stagnation policy”. To underline this argument, we provide a simple Steindlian distribution and growth model in order to identify the main channels through which stagnation policy affects aggregate demand, accumulation and productivity growth. This will also provide a set of elements of a Steindlian anti-stagnation policy. Against this theoretical background we then examine the macroeconomic institutions and the macroeconomic policy approach of the Eurozone which has been based on the New Consensus Macroeconomics (NCM) and we highlight the main deficiencies. This will then provide the grounds for an outline of an alternative macroeconomic policy approach for the specific institutional setup of the Eurozone based on a post-Keynesian/Steindlian/neo-Kaleckian approach.

Zusammenfassung

Die makroökonomischen Institutionen und der makroökonomische Politikansatz in der Eurozone sind im doppelten Sinne gescheitert. Zum einen konnte nicht verhindert werden, dass aus der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise eine Eurokrise wurde, und zum anderen konnte keine rasche Erholung von der Krise herbeigeführt werden. In diesem Beitrag argumentieren wir daher, dass das dominierende makroökonomische Politikregime der Eurozone als eine Variante der von Steindl (1979) so bezeichneten „Stagnationspolitik“ gesehen werden kann. Um diese Argumentation zu unterstreichen, stellen wir ein einfaches Steindl'sches Verteilungs- und Wachstumsmodell dar, aus dem die wesentlichen Einflusskanäle einer Stagnationspolitik auf aggregierte Nachfrage, Kapitalakkumulation und Produktivitätswachstum deutlich werden. Gleichzeitig werden hiermit auch die wesentlichen Elemente einer Steindl'schen Anti-Stagnationspolitik klar. Vor diesem Hintergrund untersuchen wir dann die makroökonomischen Institutionen und Politik der Eurozone, die auf dem Neuen Konsensmodell beruhen und wir stellen die wesentlichen Unzulänglichkeiten heraus. Hierdurch sind dann die Grundlagen für die Darstellung einer alternativen makroökonomischen Politik für die Eurozone gelegt, die auf dem postkeynesianischen/kaleckianischen/Steindl'schen Ansatz basiert.

JEL-code: E02, E11, E12, E61, E63, E64, E65, F45

Keywords: Stagnation, stagnation policy, Eurozone, policy alternatives, Steindl

Varieties of Capitalism and post-Keynesian economics on Euro crisis

Engelbert Stockhammer, Syed Mohib Ali

1. Introduction

The 2008 global financial crisis (GFC) that began in the US housing sector mutated into a sovereign debt crisis and economic depression for countries in southern Europe, threatening the very existence of the Euro zone. The translation of the financial crisis into a sovereign debt crisis was specific to Europe and did not happen in the USA, UK or Japan. After the GFC, the government budget deficits in the South increased due to automatic stabilizers, as part of countercyclical policy or because of bank rescue measures, thus increasing the government debt to GDP ratios. From 2007 onwards the spreads on government bond yields of Greece, Ireland and Spain increased gradually until in 2009 Greece revealed that it had failed to meet its public debt targets. This sparked a crisis of confidence in sovereign debt which spilled over to Spain, Portugal and Ireland where public deficits were high and ultimately led to the shutting down of access of governments to private financial markets. Emergency lending facilities (EFSF and EFSM) had to be established. The following bailout packages entailed policies of austerity and structural reforms imposed by the Troika i.e. the European Commission (EC), European Central Bank (ECB) and the International Monetary Fund (IMF). Throughout southern Europe this led to a deep recession and further real GDP losses. The unemployment rate in the South remained as high as 20% in 2016. While the political narrative of the troika institutions has remained that the crisis was a result of fiscal irresponsibility on the part of southern countries, thus imposing stricter austerity measures, the scholarship in comparative political economy has tried to identify the underlying economic causes of the sovereign debt crisis and the specificities of the capitalist economies that led to it.

The aim of this paper is to compare and contrast analyses of the Euro crisis based on the Varieties of Capitalism (VoC) and post-Keynesian (PK) approach. VoC is a prominent theory in comparative political economy, which is at the intersection of political science and economics (but usually located within the former). Post-Keynesian Economics is a heterodox economic theory, which offers an analysis of growth regimes and financializa-

tion. The VoC analysis has consistently highlighted the current account imbalances between the Coordinated Market Economies (CME) of the North and the Mediterranean Market Economies (MME) in the South as a result of the institutional asymmetries of heterogeneous countries bound in a common monetary union. The focus of this scholarship has been on the lack of institutional capacities in the South to restrain wages and promote export-competitiveness. Thus the euro crisis is ultimately a crisis of incompatible institutional settings, in particular wage bargaining institutions, being tied together in a monetary union. On the other hand, the post-Keynesian analysis has interpreted the crisis as an outcome of the unsustainable growth models and neoliberal policies in Europe; i.e. a neo-mercantilist export-driven demand regime in the North and a debt-fueled consumption demand regime in South and the EMU policies of financial deregulation that accompanied European economic integration. Similar imbalances played themselves out in world economy at large but have not resulted in a sovereign debt crisis. What is specific to the Euro area is the absence of any adequate fiscal stabilization or effective lender of last resort facility for the member countries. While the central banks of the USA and UK effectively underwrote government borrowing as part of the quantitative easing program, the ECB was hesitant in its unconventional monetary policy and began buying government bonds of countries under pressure only at a late stage of the crises. Consequently, these imbalances resulted in a full blown sovereign debt crisis. We will argue that the VoC analysis has important shortcomings as it focuses excessively on labour market institutions, lacks an adequate treatment of finance and downplays the significance of fiscal policy and that the post-Keynesian approach integrates financial factors and economic policy in explaining the crisis.

The paper is structured as follows. In section 2, we describe the basic foundations of the VoC approach and its respective typologies of CME, LME and MME based on how countries resolve their coordination problem. Section 3 then details the VoC analysis of the Euro crisis and its core arguments about institutional asymmetry and competitiveness and the role of European institutions in the crisis. Section 4 introduces the post-Keynesian macroeconomic framework with its focus on demand and distribution and section 5 proceeds to the explanation of the Euro crisis based on unsustainable growth models and financialization, contingent on deflationary policies of the EMU. Section 6 provides a summary of the macroeconomics underlying the VoC analysis and its recent extension to include growth models and the debate surrounding it. Section 6 concludes by contrasting both the approaches and their respective policy implications, highlighting the potential of the growth model approach based on post-Keynesian economics.

2. The Varieties of Capitalism approach

Within the comparative political economy literature, the VoC approach has provided the canonical explanation of the Euro crisis based on the strategic interaction of agents and economies' comparative institutional advantage affecting their macroeconomic outcomes. Unlike traditional trade theory that focuses on comparative advantage, the VoC analysis extends this basic insight to focus on comparative *institutional* advantage. The focus of the analysis is on the supply-side institutions that characterize and anchor a particular type of economy and how economies solve their coordination problems. Using this framework, the sovereign debt crisis is interpreted as the result of the interaction of two features: specific institutional foundations of structurally heterogeneous economies with their comparative advantage and the policy architecture of the European and Monetary Union (EMU) with a fixed exchange rate and a common monetary policy. Before we provide a detailed VoC explanation of the Euro crisis, we review the analytical foundations of the VoC approach.

The VoC approach is conceived as a synthesis and extension to the existing analytical frameworks that have dominated the study of comparative political economy. These are the modernization approach, that stresses the role of state in modernizing industry and securing high growth, the neo-corporatist approach which highlights the state's capacity to negotiate and bargain with/between employers and trade unions regarding social and economic policy and finally the social systems of production theory which analyses production regimes, national innovation and sectoral governance systems that depend on collective institutions at different levels. While each of these theories offer important insights, they are inadequate by themselves in understanding how institutions affect behavior and the strategic interactions between economic agents. The VoC approach provides a synthesis of these approaches on the basis of rational choice-theoretic foundations that locates the firm at the center of the analysis. The analysis stresses the importance of strategic interaction between economic agents mediated through institutions in explaining macroeconomic outcomes. Institutions are understood here as the rules of the game or matrices of incentives and sanctions that determine the behavior of agents. Therefore the foundation of the VoC approach is a relational view of the firm that strategically coordinates in the areas of corporate governance, industrial relations, vocational training and inter-firm relations and tries to develop its core competencies and dynamic capacities to make profits.

The institutional means by which firms resolve these economic and political coordination problems determines the type of economy. Coordinated market economies (CME), with Germany and Japan as prime examples, are characterized by non-market forms of interaction and bank-based fi-

nance whereas liberal market economies (LME), such as the USA and the UK, rely on market mechanisms and market-finance to solve collective action problems.¹ In CME's, firms develop extensive relational contracting, network monitoring based on private information and reliance on collaborative efforts to build core competencies. Whereas, in LME's firm resort to hierarchies and competitive market arrangements based on price signals to coordinate their activity and develop core competencies. More recently, the VoC approach has extended its analysis to the southern countries of Spain, Portugal, Italy and Greece and has developed a hybrid typology between CME's and LME's namely; Mediterranean/Mixed market economies (MME). These economies have limited coordinating capacities in labour relations and are characterized by a high degree of state intervention and clientilistic relationships.² These southern economies exhibit a dualism between formal and informal sectors, where the former has strong employment protection and benefits whereas the latter is unregulated and has low wages and benefits. These broad typologies are then conceived of as national institutional equilibria from which rational agents have no incentive to deviate.

The presence of institutional complementarities i.e. the presence of one set of institutions increasing the efficiency of other institutions, tends to reinforce the difference between these typologies. Firms in CME's pursue production strategies that offer skilled workers long term employment contracts at industry-based wages. These practices are themselves feasible because of a dense network of inter-firm monitoring system and corporate governance regime where firms have access to capital without pressure to pay dividends to shareholders and they can invest in vocational training programs and R&D. Due to the presence of such institutions, firms pursue production strategies that promote high value-added exports. On the other hand, the southern MME economies lack most of these capacities for wage bargaining and corporate governance and rely on the export of price-sensitive, low quality goods and domestic demand to make profits.

A critical aspect of institutional complementarity is the fact that different country groupings will pursue only those macroeconomic policies that are complementary or incentive compatible to the coordinating capacities embedded in the political economy.³ CME's with their systems of coordinated wage bargaining have a rational preference for non-accommodating monetary policy oriented to a hard exchange rate which provides a credible commitment to producers that wage increases will not be accommodated by devaluations. This is further complemented by a tight fiscal policy that limits the public sector wage increases so as to keep the real exchange rate competitive and promote exports. On the other hand, the MME countries have a rational preference for an accommodative monetary policy and a fiscal policy stance that promotes domestic demand. These prefer-

ences also explain the strategic rational interest of the North and South to come together in a common EMU. For the export-led economies of the North, the common currency regime ruled out competitive exchange rate devaluations from the Southern countries, especially from France, Italy and Spain as the North was concerned about its competitiveness outside the Eurozone. For the demand-led Southern economies, the common currency regime guaranteed low inflation and low interest rates, and therefore domestic investment and demand which allowed it to catch up in terms of developing its welfare state.⁴ Therefore, in the first decade of the common currency area the Eurozone operated a successful dual growth model based on the common mutual interest of the North and the South. This was to change after the financial crisis of 2008 as Europe descended into a sovereign debt crisis and a deep economic recession.

3. Varieties of Capitalism and the Euro crisis

The Euro crisis is characterized by two stylized facts. First, high private and public indebtedness in the Southern economies of Greece, Spain, Portugal and Ireland. Second, a lack of price and product competitiveness in these economies as they generated large intra-Eurozone macroeconomic imbalances. The VoC's important contribution lies in explaining how and why these macroeconomic imbalances in the Euro zone emerged. In doing so it usually distinguishes itself from the optimum currency area (OCA) literature and the political narrative of the crisis being a crisis of fiscal profligacy.⁵ In the VoC narrative, the euro crisis was a result of different varieties of capitalism bound together in a single monetary union.⁶ Specifically it is the institutional asymmetries and the long-term structural problems that led to a growing trade imbalance between the North and South. These imbalances were accompanied by the high accumulation of private debt initially, followed by public debt in the South, to which the spreads on sovereign debt became more sensitive to, thus leading to the crisis. Moreover, the absence of an external adjustment mechanism for the Southern economies and the lack of a banking union or/and fiscal union in Euro zone exacerbated the crisis. In essence, the core of the VoC argument is that contingent on the monetary regime, the crisis was a result of institutional asymmetries, especially labour market institutions in the South that led to inflationary wage settlements in the public sector and a loss of competitiveness and therefore intra-Eurozone macroeconomic imbalances.

The distinguishing feature of the VoC analysis is its institutional account of the crisis. The MME's are characterized by limited capacities in the sphere of corporate governance and labour relations and lack two crucial

elements when compared to CME's export-led growth model. These are capacities for wage restraint and inter-sectoral wage coordination. Iversen and Soskice (2013), Hall (2017), Johnston et al, (2014) argue that the crisis was a result of the asymmetry in competitiveness arising from different countries' institutional capacities to limit sheltered wage growth relative to the manufacturing export sector wage growth. Johnston et al (2014) use a fixed effects panel regression model of 17 countries from 1980 to 2007 to test for the relationship between sheltered wage suppression and export performance. They use a random effects model for the sectoral wage-governance dummy regression and argue that countries with pattern and peak level bargaining systems where exposed sectors lead wage developments, and countries with incomes policies/social pacts have performed well in wage moderation. Hancke (2013a) too locates the roots of the crisis in the fact that unit labour costs in the public and the manufacturing sectors diverged rapidly in countries where the exporting manufacturing sector was not leading in wage setting, and the public sector unions had extricated themselves from the national wage setting process. This is attributed to the fact that formal sector unions are fragmented and also because the workers in the formal sectors are protected by employment legislation and not threatened by the risk of unemployment.⁷ Focusing on the institutional foundations of MME, Hassel (2014) argues that organized interests in MME's use their resources to lobby for state protection and compensation. The state plays a central role in coordination and also adjustment in the face of external pressures, where firms seek protection and compensation from the state.⁸ It is these clientelistic practices of compensation, product market regulation and employment protection that tend to produce uncoordinated wage-setting and diverging unit labour costs.

As discussed in the previous section, one of the critical aspects of institutional complementarity is the macroeconomic policy adopted and accordingly the CME's have a rational preference for non-accommodating monetary policy underpinning their export-led growth model. Given that the wage-setting in MME is uncoordinated, monetary and fiscal policy cannot be used to disincentivize inflationary wage settlements as in the case of CME's. Adopting a non-accommodating monetary policy in MME's would simply lead to unemployment by depressing domestic demand which is the main driver of growth in Southern economies. Johnston and Regan (2016) use a cross-sectional, time series regression of 14 EU countries from 1980 to 2012 to test how different currency regimes interact with countries' inflation and nominal exchange rate regime in influencing its current account balance. They argue that the underlying asymmetry and incompatibility of export-led and domestic demand-led growth regimes is strictly contingent upon the EMU monetary regime of inflation targeting. Since domestic inflation is a weighted average of sheltered public sector

and export manufacturing sector, inflationary pressures tend to build up when the exposed export sector does not lead wage developments. This is more so the case then the export manufacturing sector fails to offset the rising public sector wages either due to its low-value added exports, or by being relatively small in size to the public sector, or by setting its own wages above productivity levels.

The lack of wage bargaining coordination in the South and absence of inflation convergence institutions in EU led to persistent inflation differentials between the South and the North which set in motion two important mechanisms. First, lower inflation in the North reduced its real exchange rate against the south, expanding its trade surpluses. Second, high inflation in the south further lowered its real interest rate and promoted domestic investment. In a second round feedback effect, low interest rates in the south also feeds into higher growth, thus fueling asset prices and wage inflation. In line with their growth models monetary and fiscal policy were also more restrictive in the north, thus further reducing relative export prices in the North. The North and the South were on divergent tracks of inflation and competitiveness. Hancke (2013a) argues that underlying this divergent, cumulative process are two completely different systems of wage setting in the North, which controls inflation by wage coordination, and the South which cannot do so. Consequently in the South, wage inflation keeps rising faster and the competitiveness of the real sector keeps declining, due to what is effectively an appreciation of the real exchange rate in a monetary union when the possibility of periodic devaluations are ruled out. The absence of adjustment mechanisms; nominal exchange rates in the South and national central banks in the North, that could produce inflation convergence among diverse EMU members led to growing macroeconomic imbalances to which the spreads on sovereign debt became sensitive to.

The VoC literature recognizes that financial booms were building in several southern countries, but these do not play the prime role in their analysis. For example Hall (2018, p. 3) argues: "Financial turmoil in the wake of a credit boom certainly played a major role. But [it] cannot explain why these booms and the subsequent crisis of confidence in sovereign debt were more pronounced in some countries than others." The answer of VoC for this lies in the labour relations systems. The booms were due to the low interest rates caused by the common currencies and were reinforced by "European financial institutions [that] recycle[d] the funds generated by growing northern trade surpluses into them with seeming disregard for the accompanying risks".⁹ The term recycling implies that the trade surpluses existed prior to and independent of the capital flows and financial boom in the south. While Hall (2018, p. 10) notes that "a central bank capable of purchasing sovereign debt might have staved off the initial crisis of confi-

dence", ECB policies play no major role in the VoC explanation of the sovereign debt crisis. Fiscal policy is not at the centre of VoC analysis and while Troika-imposed austerity is recognized as unhelpful, no serious attempt is made to quantify its impact. Demands for a European fiscal policy are, while in principle desirable, are regarded as unrealistic as the different countries have different fiscal policy strategies according to their labour relations systems.

In substance, the VoC approach stresses the role of diverging competitiveness due to differences in wage coordinating institutions accompanied by a pro-cyclical monetary policy as the *causa causans* of macroeconomic imbalances, and hence the Eurocrisis. A common monetary policy with a single inflation target for the whole of the EMU implied that Southern countries with higher inflation had lower real interest rates and Northern countries with low inflation rates have higher real interest rates. The stability and growth pact (SGP) also limits the South in its ability to use fiscal expenditures as a countercyclical stabilizer while the budget of the EU is too small for stabilization. Therefore, the cornerstone of the VoC argument, thus rests on differences in wage moderation. As Hancke (2013b) summarizes, the problem of EMU is one of current account imbalances, and at the heart of these imbalances lie two very different systems of labour and employment relations.

4. Post-Keynesian economics: demand, distribution and finance

Post-Keynesian economics is a research paradigm that takes Keynes's ideas of effective demand, uncertainty and money seriously even in the long-run, which is in contrast to the (old) neoclassical synthesis and the New-Keynesian synthesis which reduces their role to short-run phenomena with the long run governed by a full employment (or natural rate) general equilibrium. Post-Keynesian economics developed as a radical alternative to the neoclassical synthesis and rejects the latter's claim to generality and the reductionism entailed by methodological individualism.¹⁰ Instead, Post-Keynesian economics begins with social classes as the unit of analysis to address questions of income distribution, which in turn become important for its theory of output and inflation.

The core principle of PKE is effective demand which asserts that the level of demand will determine the amount of output and employment and that persistent involuntary unemployment is due to the lack of demand, even in the long run. The amount of employment is therefore determined in the goods markets, and not the labour market. The economy is also considered demand-led in the long run due to unemployment hysteresis¹¹ and other path dependency mechanisms such as dynamic returns to scale,

learning by doing and induced technological progress. In this regard, post-Keynesian macroeconomics differs sharply from New Keynesian macroeconomics that underlies recent VoC analysis. While New Keynesian macroeconomics allows for demand to play an important role in the short run, supply-side factors most of which are anchored in labour market institutions play the core role in the medium and long run. An important contribution in developing the post-Keynesian analysis of demand formation is by Bhaduri and Marglin (1991) who develop a typology of demand regimes based on the effect of income distribution on aggregate demand. Two important assumptions underlie their analysis of demand regimes. First, there is unutilized capacity in the economy. Second, the propensity to consume of workers is higher than the capitalists. As a result, an increase in the wage share has a positive effect on consumption, a negative effect on investment since lower profits lead to lower investments and a negative effect on exports since higher wages imply a loss of competitiveness. The net effect of an increase in wage share on aggregate demand is therefore not determined a priori and depends on the relative size of these partial effects. If the consumption effect outweighs the investment and export effect, then the total (net) effect is positive and the demand regime is wage led. If the total effect is negative, then the demand regime is said to be profit led.¹² On the basis of this framework, post-Keynesian economics develops different types of growth model based on the sensitivity of investment to changes in the wage share.

A second important feature of PKE is the central role assigned to uncertainty and money. PKE regards fundamental, irreducible uncertainty as a pervasive and inescapable feature of capitalist economies and hence assigns a significant role to money as a store of value. The PK analysis builds on, and extends the monetary production economy framework where money is not neutral and affects current output and employment levels when it is held as a liquid asset that bridges a known present and an unknown future. Money is created by private banks and institutions while its origin lies in the state which has coercive powers to establish it as a legal tender. The process of money creation in PKE is endogenous and money is created when banks lend to firms and households. The lending decisions of banks create equivalent deposits when firms and households spend. Thus in PK theory, money is endogenously created and loans create deposits reversing the causation in orthodox economic theory. This closely follows the Keynesian logic of investment leading savings and the lending process tends to be pro-cyclical over the course of a business cycle. The analysis of financing conditions and leverage becomes important as changes in these tend to endogenously generate business cycles.¹³ In recent years, post-Keynesian economics has developed an extensive analysis of financialization and financial instability.¹⁴ Financial fac-

tors, in as much as they endogenously generate financial instability through changes in debt ratios, and credit bubbles caused due to the lending decisions of banks, play a central role in the PK analysis of crises.

Building on the PK macroeconomic analysis of demand regimes and finance, Stockhammer et al. (2016) have proposed a distinctive approach to international political economy that incorporates elements from Economic Geography for groupings of growth models, French regulation theory for understanding institutions and working class restructuring based on social compromises and ideas from neo-Gramscian political economy regarding a trans-European ruling class. Such an approach is close to the variegated capitalism framework and highlights the conflictive nature of capitalist economies and the national social forces within, and international interdependencies across capitalist economies.¹⁵ In the next section, we will detail the post-Keynesian explanation of the Euro crisis building on the central role of demand and finance.

5. Post-Keynesian Economics and the Euro crisis

The PK analysis interprets the European sovereign debt crisis as a joint outcome of the operation of unsustainable growth models in the Eurozone and its economic policy architecture. The operation of two inherently unsustainable growth models led to increasing private debt-ratios and current account imbalances. The shift towards financial deregulation in a common currency area with diverging competitiveness led to the buildup of these imbalances. In this Post-Keynesian account, the specificity of the Euro crisis that distinguishes it from the GFC and other crises is that; it is the dysfunctional policy architecture in Europe, especially the separation of monetary and fiscal policy spheres that led to a full blown sovereign debt crisis. Moreover, the pursuance of austerity/deflationary policies by European policymakers has exacerbated the crisis and has pushed southern Europe in a deep recession. In this section, we will give an account of the crisis, building on the growth model approach and post-Keynesian analysis of finance and elaborate how EU's policy architecture has amplified the crisis.

The origin of the Eurozone crisis lies in the operation of two inherently unsustainable growth models in the North and the South of Europe i.e. a neo-mercantilist export-driven growth model in the Northern countries of Germany, Sweden, Austria, and the Netherlands and a debt-driven growth model in the southern European countries and Ireland.¹⁶ In the North, it is export surpluses that have driven growth (and realized profits) whereas in the South it is debt-financed consumption and residential investment that has driven growth, based on real estate booms. Both these models are in-

herently unstable because they require increasing debt to income ratios that are prone to fragility. In the South, it is the increasing amounts of domestic debt, especially household debt and credit for residential investment that allows for consumption driven growth, whereas in the North it is the rising foreign debt of trade partners that can sustain export surpluses. The EU's policy of a single financial market and deregulated finance meant uniform interest rates across Europe and massive capital flows from the North to South, thus fuelling faster growth on a property price boom in countries like Spain and Ireland.¹⁷ Consequently, the South experienced substantial wage and price inflation which led to rising unit labour costs and a loss of competitiveness. From 2000 to 2008, unit labour costs in the South grew on average more than 24% as compared to euro zone average of 16% with Germany's unit labour costs growing at only 3%. As unit labour costs diverged between North and South, accompanied by fast growth in the South due to rapid credit expansion, the current account imbalances increased rapidly from 2000 onwards given the fixed exchange rate policy of EU and the absence of devaluation as an external adjustment mechanism. The debt-driven growth model in the South and the export-led growth model in the North became symbiotic as the South imported goods from the North and the export surpluses from the North were recycled as private credit flows to the South, where they financed asset price bubbles.

In the VoC analysis, current account imbalances are squarely accounted for by the divergence in competitiveness and rising unit labour costs in the South. This leads the VoC authors to conclude in the final analysis that it is the lack of institutional capacities for wage restraint that is responsible for the imbalances. This solitary focus on unit labour costs is questioned by some post-Keynesian authors. Storm and Naastepad (2015) argue that real unit labour costs (RULC) do not matter at all due to the "Kaldor Paradox", and what matters is non-price, technological competitiveness and high-tech productive capabilities. Onaran and Galanis (2012) estimate the impact of RULC on export and import growth. While the elasticity of imports with respect to RULC is not significant, the elasticity of exports with respect to RULC is only 0.06 in the Euro zone area. Given the limited sensitivity of exports, they conclude that relative unit labour costs do not matter much. Guschanski and Stockhammer (2017), extending the analysis beyond the Euro zone countries to 28 OECD countries between 1971 and 2014 find that both competitiveness, measured by unit labour costs, and asset prices, especially movements in property prices, account for the current account imbalances. But since 1996 financial flows become more important as they were driven by property prices and stock prices. Overall, the picture that emerges is that real unit labour costs played a secondary role and the external imbalances in Euro zone arose as a consequence of

strong domestic demand, spurred by credit boom in the South fueled by the flow of private capital from the North and Anglo-Saxon countries.

The role of money and finance thus becomes critical to understanding the Eurozone crisis and the buildup of external imbalances. In fact, the crisis is yet another instance of the crisis of finance dominated capitalism and European integration along neoliberal lines which has entailed rising income inequalities and financialization.¹⁸ The process of financialization has impacted each of the Eurozone countries differently which have experienced different forms of working class restructuring. Financialization affects both households and firms through increasing household debt and shareholder value orientation respectively. The South experienced a regime of social compromise backed by financialization which allowed moderate wage increases and the welfare state to develop. The impact of financialization on demand formation in the South has been substantial and has allowed for debt-led consumption growth. The debt-to-income of the households has increased massively in the South (on average) and increased by 45.9% from 2000 to 2008, while property prices grew 41.7% in the South. Unlike VoC which purely focuses on finance for business investment, the post-Keynesian analysis highlights the role of speculative flows of capital that generated a property price bubble. Capital inflows from Anglo-Saxon countries as well as from France and Germany, fuelled a bubble in real estate markets in the South, which in turn fuelled household debt and consumption. This led to the worsening of their net international investment position as debtor countries. In the North, compared to the South household debt increased only by 9.7% and property prices by 2.1%.¹⁹ The debt overhang in the South made the countries more susceptible to financial crisis especially so in the absence of national control over monetary policy to ensure financial stability.

Finally, the specificity of the Eurocrisis in this post-Keynesian interpretation is the dysfunctional policy architecture of the EU that allowed the crisis to exacerbate. While the United States adopted counter-cyclical fiscal policy and quantitative easing after the GFC, the economic policy in Europe was stifled and turned towards austerity. The economic policy of the EU is embodied in the Maastricht Treaty, the Stability and Growth Pact and the Lisbon Treaty. The Maastricht treaty enshrines the setting up of the EMU with a common currency and common monetary policy with price stability and inflation targeting as the mandate at around 2%. Fiscal policy, on the other hand is controlled nationally and is constrained by the SGP which restricts the member countries' budget deficit at 3% of the GDP while the ECB's budget is restricted to 2% per annum which is inadequate for any counter-cyclical stabilization role during crises. Unlike the U.S the lack of these two important institutional mechanisms allowed the crisis to exacerbate. First, the creation of EMU separated the fiscal and monetary policy

spheres, where the ECB's independence is strengthened by not allowing it to directly fund national governments. This in essence means that the lender of last resort facility is not available to national governments and there is no explicit guarantor of the public debt of member states. Therefore member countries could not monetize their debt if needed, since the government issued debt is in the common currency, the euro. Since countries do not have control of monetary policy, not only can they not set interest rates, but in a situation of sovereign debt crisis, they cannot rely on ECB to act as the lender of last resort for the government. The implication of this is that the ECB, due its very policy design, becomes a lender of last resort for the private sector only because it does not buy government bonds but extends a range of credit facilities to private institutions. In the euro crisis, the consequence of this separation of monetary and fiscal policy spheres was that the private institutions and commercial banks started speculating against the government that had rescued them.²⁰ The second important institutional deficiency of the euro zone is that, the SGP put a cap on public spending and ruled out fiscal transfers in between the member states. This restricts member states from pursuing necessary expansionary fiscal policy especially in the South during the time of a deep recession. Furthermore, the Troika has imposed harsh austerity measures as part of its rescue packages. Furthermore, the "Fiscal compact" and the "Europlus compact" restricts structural deficits by introducing breaks in member countries' constitutions. This policy architecture of the EU was criticized early on by post-Keynesians for its deflationary bias and placing the burden of adjustment only on the downward flexibility of wages to improve output and employment,²¹ and it is this policy architecture that translated the financial crisis into a sovereign debt crisis.

To summarize the post-Keynesian explanation of the crisis. The origin of the crisis lies in the operation of two inherently unsustainable growth models which allowed the build up of debt and was prone to fragility. Current account imbalances developed due to the project of European integration which allowed financial flows from the North to the South along with a loss of competitiveness in the South. In an attempt to stabilize the private sector, the amount of public debt by Southern economies grew drastically becoming susceptible to speculation, in turn, by the private sector. The policy architecture of the Euro zone and its implied separation of monetary and fiscal policy spheres meant that monetary policy was paralyzed to guarantee public debt, thus effectively becoming a lender of last resort for private institutions, while fiscal policy was restrictive by design to act as a counter-cyclical stabilization tool and turned towards austerity measures thus hauling Southern Europe in a deep recession.

6. The Macroeconomics of Comparative Political Economy

There have been recent appeals to bring back macroeconomics in comparative political economy analysis by Soskice (2007), Hope and Soskice (2016) and Blyth and Mathijs (2017). In this context, Baccaro and Pontusson (2016) propose an alternative analytical framework to the VoC approach that builds on post-Keynesian macroeconomics and focuses on the relative importance of the different components of aggregate demand as drivers of economic growth. By identifying growth drivers or the components of aggregate demand and their interrelations, this approach identifies various growth models, for instance export-led growth and consumption-led growth. While not offering a typology of capitalist economies, the growth model perspective is conceived of as an alternative to the VoC approach with emphasis on demand and distributional conflict.

In light of the euro crisis, recent developments within the VoC approach have extended the analysis to focus on the different growth models underlying different economies i.e. countries with different varieties of capitalism tend to operate different growth models. Hall (2018) understands growth models slightly differently from Baccaro and Pontusson as “alternative approaches to securing economic growth, based on the ways in which the organization of political economy encourages the production of certain types of goods”.²² In response to Baccaro and Pontusson’s claim of providing an alternative to VoC, Hope and Soskice (2016) argue that the growth model approach is not inconsistent with their VoC approach and argue that the export-led and consumption-led growth regimes corresponds with their classification of CME’s and LME’s respectively. They reject the claim by Baccaro and Pontusson that post-Fordist regimes (Sweden and Germany) are on different growth trajectories by rejecting their empirical claim that German exports have become more price-sensitive over time due to wage suppression as compared to Sweden. Moreover, Hope and Soskice suggest that the demand and distribution factors that the growth model approach highlights can be suitably incorporated within the “realistic” three equation model of new-Keynesian macroeconomics and has the added advantage of explaining macroeconomic demand management, including monetary and fiscal policy.

In view of the debate on growth model approach as an alternative framework of comparative political economy analysis, it must be emphasized that the distinguishing feature of this approach is the centrality of demand and distribution, characteristic of post-Keynesian macroeconomics. The Post-Keynesian approach builds on the Bhaduri-Marglin model to analyze the impact of a change in income distribution on aggregate demand. Specifically, it analyses the net effect of an increase in wage share on aggregate demand depending on the investment elasticity of profits.²³ Contrary

to Hope and Soskice's assertion that the growth model approach is not inconsistent with New-Keynesian macroeconomics, the PK analysis differs on crucially important theoretical points and conceives of the trajectory of different growth regimes within Euro zone as unsustainable.

First, income distribution is conspicuously absent from the new-Keynesian, three equation macroeconomic model that Hope and Soskice propose.²⁴ The effect of income distribution on aggregate demand is completely ignored by this model. The standard post-Keynesian assumption of consumption propensity of wages being higher than profits leads to substantively different conclusions than the new-Keynesian, three equation model. Particularly, an increase in the wage share will have a positive effect on output and employment. From the post-Keynesian perspective, the VoC analysis of growth regimes implicitly assumes a profit-led demand regime where a reduction in wages (wage moderation) leads to positive employment and growth effects. It is implicitly assumed that all profits will be reinvested and a reduction in wage share will automatically lead to more investment via an increase in profits. Second, the macroeconomics underpinning VoC analysis focuses only on supply-side factors such as labour market institutions, corporate finance systems, vocational training, R&D etc. These supply-side factors serve as the basis for the institutional equilibrium, especially in the form of an exogenous and stable non-accelerating inflation rate of unemployment (NAIRU). By focusing on demand and distribution, PK authors argue that the NAIRU underlying the new-Keynesian, three equation analysis of employment and inflation, is endogenous and unstable due to different mechanisms. This can be due to the fact that the level of employment will depend on the capital stock and with imperfect substitution between capital and labour as argued by Rowthorn (1995) and Arestis and Sawyer (2005) or the fact that labour productivity is endogenous by Storm and Naastepad (2015).²⁵ Finally, PKE incorporates money and finance into its analysis as essential features of crises. In the first place money is endogenously created by commercial banks and the lending decisions of banks play an important role during crises as bank lending tends to be highly pro-cyclical, amplifying asset-price booms that can trap an economy in a debt or liquidity crisis. Unlike orthodox theory which recommends deflationary policies, post-Keynesians consider the impact of inflation on demand expansionary since it alleviates the real debt burden of firms in a situation of debt overhang, whereas deflation has contractionary effects.

The recent debate on the inclusion of macroeconomics in the analysis of comparative political economy reveals important theoretical differences between new-Keynesian and post-Keynesian macroeconomics and questions Hope and Soskice's (2016) claim that the growth model approach is not inconsistent with their VoC approach. The focus on demand and distri-

bution by post-Keynesian economics endogeneizes the NAIRU and questions the implicit assumption of a profit-led demand regime by the VoC analyses. Moreover, the focus on finance by PK authors highlights the inherent unsustainability of the growth models due to increasing debt-income ratios and financial fragility. In other words, the post-Keynesian and New Keynesian macroeconomic theory underlying comparative capitalism analyses are radically different and lead to different conclusions regarding the sustainability of different types of growth models/varieties of capitalism in an economic and monetary union.

7. Conclusion

While there are some superficial similarities between VoC and post-Keynesian analyses of the Euro crisis, we also find profound analytical differences. The similarity is in the country grouping and the characterization of northern European countries as export-led. The Mediterranean Market Economy typology in the VoC literature roughly corresponds to the southern debt-driven growth models in the post-Keynesian literature.²⁶ The post-Keynesian export-driven growth model of the North is classified as Coordinated Market Economy by VoC. However, the macroeconomic explanation of the Euro crisis differs substantially. VoC analysis essentially regards the Euro crisis as crisis of competitiveness, which has been caused due to different sets of labour market institutions giving rise to current account imbalances. Financial factors, central bank policy and fiscal policy play a secondary (if any) role in VoC analysis. This contrasts with the post-Keynesian approach. Here the divergence of competitiveness is regarded as a contributing factor, but not the core of the explanation. First, financial factors play a more prominent role. The real estate boom and the associated credit boom in the southern European countries is interpreted as a result of financial liberalization. It was southern European growth that pulled in German imports. There is a simple point here: if the main story were the loss of competitiveness of the South, we would expect higher growth in the North than in the South. However, what we observe is that (prior to the crisis) Germany was growing more slowly than the southern European countries. Related to this is an important issue: the notion of capital flows as recycling of the (German and Northern) trade surpluses. While some recycling did take place, this metaphor is overall misleading: Neither would German trade surpluses have existed (to the same extent) without the southern financial bubble, nor do capital flows originate from trade surplus. Hale and Obstfeld (2016, p. 1) document that “core EMU countries took on extra foreign leverage to expose themselves to the peripherals.” In fact much of the (gross) capital flows originate from the USA

and UK, which are the major international financial centres, but have themselves sizable trade deficits. Fernandez and Garcia (2018) highlight a chain of credit relations, with the Anglo-Saxon financial centres at the core, northern European countries and France in the middle and the southern Europe as the borrowers.

The second important difference between VoC and post-Keynesians is the insistence of the latter that fiscal and monetary policy play a crucial role. Troika-imposed austerity turned the recession in the southern European countries into something akin to the Great Depression. Stockhammer et al (2019) present evidence that a substantial part of the different performance between North and South is in fact due to different fiscal policies. However, the most important single factor to understand why in parts of Europe the global financial crisis turned into a sovereign debt crisis, but not in the USA or the UK, was the lack of central bank support for southern European countries. The ECB refused to play the lender of last resort for the Euro member states while the Federal Reserve and the Bank of England engaged in quantitative easing that ultimately involved massive buying of government bonds. Conversely, what ended the Euro crisis was that, belatedly, the ECB did commit to defending the integrity of the Euro, which implies the support to sovereign debt. What becomes visible here is that VoC's macroeconomic basis and in particular its theory of finance is weak.

These analytical differences are reflected in policy conclusions. While some VoC authors have called for demand expansion in the North and more space to fiscal policy,²⁷ the VoC analysis of the Euro-crisis overall lends itself to a dismal conclusion, where within the existing institutional framework little can be done to improve things. Unless countries fundamentally reform their labour market institutions (which is unlikely to happen because that is main source of their institutional comparative advantage) the common currency cannot work. What is more, according to VoC analysis the fiscal and monetary policy preferences of coordinated, liberal and mixed market economies are deeply ingrained and, according to Iversen et al (2016), were part of their rational preference for joining the common currency area with its given policy architecture. From the perspective of post-Keynesian macroeconomics, such a conclusion does not stand up to close scrutiny since post-Keynesians have always emphasized there is an alternative to the current course of action chosen by the Troika.²⁸ In particular, establishing a common sovereign assets (e.g. Euro bonds) and an effective lender of last resort for the private as well as the public sector are essential for currency area. The Euro area presently lacks these.

Thus while there are some similarities between the VoC and the PK analysis of the Euro crisis, there are also substantial theoretical differences. We think that the Euro crisis has laid bare the weak macroeconomic foundations of VoC and its lack of an adequate treatment of finance. It is thus

encouraging that there is growing interest within comparative political economy of Post-Keynesian themes such as demand regimes and financialisation.

References

- Arestis, P.; Sawyer, M., Aggregate demand, conflict and capacity in the inflationary process, in: *Cambridge Journal of Economics* 29/6 (2005) 959-974.
- Arestis, P.; Brown, A.; Sawyer, M. C. (eds.), *The Euro: Evolution and Prospects* (Cheltenham 2001).
- Baccaro, L.; Pontusson, J., Rethinking comparative political economy: the growth model perspective, in: *Politics & Society* 44/2 (2016) 175-207.
- Bhaduri, A.; Marglin, S., Unemployment and the real wage: the economic basis for contesting political ideologies, in: *Cambridge Journal of Economics* 14/4 (1990) 375-393.
- Bibow, J., How the Maastricht regime fosters divergence as well as instability, in: *Aspects of Modern Monetary and Macroeconomic Policies* (London 2007) 197-222.
- Blyth, M.; Matthijs, M., Black Swans, Lame Ducks, and the mystery of IPE's missing macroeconomy, in: *Review of international political economy* 24/2 (2017) 203-231.
- Boltho, A.; Carlin, W., EMU's problems: asymmetric shocks or asymmetric behavior?, in: *Comparative Economic Studies* 55/3 (2013) 387-403.
- Borio, C.; Disyatat, P., *Capital flows and the current account: Taking financing (more) seriously* (= BIS Working Papers 525, Geneva 2015).
- Epstein, G. A. (ed.), *Financialization and the world economy* (Cheltenham 2005).
- Fernandez, R.; Garcia, C., Wheels within wheels within wheels: the importance of capital inflows in the origin of the Spanish financial crisis, in: *Cambridge Journal of Economics* 42/2 (2018) 331-353.
- Guschanski, A.; Stockhammer, E., Are current accounts driven by competitiveness or asset prices? A synthetic model and an empirical test (= PKES Working papers, 2017).
- Hale, G.; Obstfeld, M., , in: 14/1 (2016) 115-144.
- Hall, P.; Soskice, D., *An Introduction to Varieties of Capitalism. Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage* (Oxford 2001).
- Hall, P. A.; Gingerich, D. W., Varieties of capitalism and institutional complementarities in the political economy: An empirical analysis, in: *British Journal of Political Science* 39/3 (2009) 449-482.
- Hall, P. A., Varieties of capitalism in light of the euro crisis, in: *Journal of European Public Policy* 25/1 (2018) 7-30.
- Hancké, B., The missing link. Labour unions, central banks and monetary integration in Europe, in: *Transfer: European Review of Labour and Research* 19/1 (2013a) 89-101.
- Hancké, B., Unions, central banks, and EMU: Labour market institutions and monetary integration in Europe (Oxford 2013b).
- Hassel, A., Adjustments in the Eurozone: Varieties of capitalism and the crisis in Southern Europe (= LEQS Paper No. 76/2014).
- Hein, E., Wage bargaining and monetary policy in a Kaleckian monetary distribution and growth model: trying to make sense of the NAIRU, in: *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention* 3/2 (2006) 305-329.
- Hein, E., The crisis of finance-dominated capitalism in the euro area, deficiencies in the economic policy architecture, and deflationary stagnation policies, in: *Journal of Post Keynesian Economics* 36/2 (2013) 325-354.
- Hein, E.; Truger, A., European Monetary Union: nominal convergence, real divergence and slow growth?, in: *Structural Change and Economic Dynamics* 16/1 (2005) 7-33.

- Hope, D.; Soskice, D., Growth models, varieties of capitalism, and macroeconomics, in: *Politics & Society* 44/2 (2016) 209-226.
- Höpner, M.; Lutter, M., One currency and many modes of wage formation. Why the Eurozone is too heterogeneous for the Euro (2014).
- Iversen, T.; Soskice, D., A structural-institutional explanation of the Eurozone crisis (= unpublished manuscript, Harvard University, Department of Government, Cambridge, MA, 2013).
- Iversen, T.; Soskice, D.; Hope, D., The Eurozone and political economic institutions, in: *Annual Review of Political Science* 19 (2016) 163-185.
- Jessop, B., Rethinking the diversity and variability of capitalism: On variegated capitalism in the world market, in: *Capitalist diversity and diversity within capitalism* (Abingdon 2011) 233-261.
- Johnston, A.; Regan, A., European monetary integration and the incompatibility of national varieties of capitalism, in: *Journal of Common Market Studies* 54/2 (2016) 318-336.
- Johnston, A.; Hancké, B.; Pant, S., Comparative institutional advantage in the European sovereign debt crisis, in: *Comparative Political Studies* 47/13 (2002) 1771-1800.
- King, J. E., A history of post-Keynesian economics since 1936 (Cheltenham 2002).
- Lane, P. R., Growth and adjustment challenges for the Euro area, in: *The Economic and Social Review* 44/2 (2013) 273-295.
- Lavoie, M.; Stockhammer, E., Wage-led growth: Concept, theories and policies, in: *Wage-led Growth* (London 2013) 13-39.
- Marglin, S. A.; Bhaduri, A., Profit squeeze and Keynesian theory, in: *Nicholas Kaldor and Mainstream Economics* (London 1991) 123-163.
- Minsky, H. P., The financial instability hypothesis (1992).
- Molina, O.; Rhodes, M., The political economy of adjustment in mixed market economies: A study of Spain and Italy, in: *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions and Complementarities in the European Economy* (2007) 223-252.
- Nikolaïdi, M.; Stockhammer, E., Minsky models. A structured review, in: *Journal of Economic Surveys* 31/5 (2017) 1304-1331.
- Nölke, A., Economic causes of the Eurozone crisis: the analytical contribution of Comparative Capitalism, in: *Socio-Economic Review* 14/1 (2016) 141-161.
- Onaran, Ö.; Galanis, G., Is aggregate demand wage-led or profit-led. National and global effects, in: *Conditions of Work and Employment Series* 31 (2012).
- Rowthorn, R., Capital formation and unemployment, in: *Oxford Review of Economic Policy* 11/1 (1995) 26-39.
- Skott, P., Fairness as a source of hysteresis in employment and relative wages, in: *Journal of Economic Behavior & Organization* 57/3 (2005) 305-331.
- Soskice, D., Macroeconomics and varieties of capitalism, in: *Beyond varieties of capitalism: Conflict, contradictions, and complementarities in the European economy* (2007) 88-120.
- Stockhammer, E., Neoliberal growth models, monetary union and the Euro crisis. A post-Keynesian perspective, in: *New Political Economy* 21/4 (2016) 365-379.
- Stockhammer, E.; Constantine, C.; Reissl, S., Explaining the euro crisis: Current account imbalances, credit booms and economic policy in different economic paradigms (= Post Keynesian Economics Study Group Working Paper 1617, 2016b).
- Stockhammer, E.; Durand, C.; List, L., European growth models and working class restructuring: An International post-Keynesian Political Economy perspective, in: *Environment and Planning A: Economy and Space* 48/9 (2016a) 1804-1828.
- Stockhammer, E.; Qazizada, W.; Gechert, S., Demand effects of fiscal policy since 2008, in: *Review of Keynesian Economics* (forthcoming 2019).
- Stockhammer, E., Is the NAIRU a Monetarist, New Keynesian, Post Keynesian or Marxist theory?, in: *Metroeconomica* 59/4 (2008) 479-510.

Storm, S.; Naastepad, C. W. M., NAIRU economics and the Eurozone crisis, in: *International Review of Applied Economics* 29/6 (2015) 843-877.

Weeks, J., Euro crises and Euro scams: trade not debt and deficits tell the tale, in: *Review of Political Economy* 26/2 (2014) 171-189.

Endnotes

- ¹ See Hall and Soskice (2001) for the seminal introduction of the Varieties of Capitalism approach.
- ² The southern economies have received less attention in the literature and have been conceptualized more recently than their counterparts CME's and LME's. It is interesting to note that MME's are more often than not defined in negation to the CME countries i.e. they lack institutional capacities that promote export competitiveness. See Molina and Rhodes (2007) and Hassel (2014).
- ³ See Hall and Gingerich (2009) for an empirical account of institutional complementarity in the spheres of industrial relations and corporate governance across different varieties of capitalism.
- ⁴ See Iversen et al. (2016) for an elaborate VoC account of the reasons for these economies to join EMU.
- ⁵ See Nolke, (2016) for a survey of the literature on three generations of comparative political economy scholarship and their explanation of the Euro crisis.
- ⁶ The following are important VoC studies on the Euro crisis: Boltho and Carlin (2013); Hancke (2013b); Hall (2014); Hall(2018); Hassel (2014); Hopner and Lutter (2014); Johnston et al. (2014); Johnston and Regan (2015); Iversen and Soskice (2013); Iversen et al. (2016).
- ⁷ Iversen and Soskice (2013) argue the political equilibrium between insiders in the formal sector and outsiders in the informal sector is established through clientilistic networks and weak political parties that cater to narrow lobbies and constituencies. Hall and Gingerich (2009) argue that these political economies reflect a legacy of high state intervention as a political adjustment mechanism.
- ⁸ See Molina and Rhodes (2007), Hassel (2014) and (Hall 2018) for a detailed account of institutional foundations of MME's and political and economic adjustment in these economies.
- ⁹ Hall (2018) 8.
- ¹⁰ See King (2002) for a history of post-Keynesian economics since 1936.
- ¹¹ Hysteresis refers to persistence of effects after the initial causes have disappeared. More technically it means that the NAIRU responds to changes in actual unemployment (Stockhammer 2008).
- ¹² Lavoie, Stockhammer (2013).
- ¹³ Minsky (1992).
- ¹⁴ Epstein (2005) defines financialization as "the increasing role of financial motives, financial markets, financial actors and financial institutions in the operation of the domestic and international economies". Nikolaidi and Stockhammer (2017) offer a survey of Minskyan models.
- ¹⁵ Jessop (2011).
- ¹⁶ Hein (2013) classifies France, Italy and Portugal as domestic demand-led growth models whereas Stockhammer et al, (2016a) characterize Italy and Portugal as debt driven.
- ¹⁷ The capital inflows in Eurozone debtor countries originated from the North, France, the Anglo-Saxon countries and international financial centres like Luxembourg following the creation of a single currency (Hale and Obstfeld 2016; Fernandez and Garcia 2018;

Borio and Disyatat 2015). The capital flows originated in part from countries that had themselves current account deficits, thus they cannot be overall characterized as “recycled”.

¹⁸ Hein (2013), Stockhammer (2016).

¹⁹ Stockhammer et al. (2016a). Here, North includes Austria, Germany and Netherlands, whereas the South includes Greece, Ireland, Italy Portugal and Spain. Ireland and Spain stand out with massive increases in household debt and prices.

²⁰ Weeks (2014).

²¹ Arestis et al. (2001); Hein, Truger (2005); Bibow (2007).

²² See Hall (2018) 3-4.

²³ Lavoie, Stockhammer (2013).

²⁴ See Carlin and Sockice (2014) for a complete exposition of the new-Keynesian macro-economic model.

²⁵ Some of the other PK arguments for the endogeneity of the NAIRU are that profit claims would be affected by the interest rate since an increase in the interest rate not only affects actual unemployment, but also the NAIRU as argued by Hein (2006) or due to wage norms are argued by Skott (2005).

²⁶ Ireland is often classified as a Liberal Market Economy by VoC and thus one of the few countries where the classification would differ.

²⁷ Hall (2018); Johnston, Regan (2016).

²⁸ Hein (2013).

Abstract

The 2008 global financial crisis that began in the US housing sector mutated into a sovereign debt crisis and an economic depression for countries in southern Europe, threatening the very existence of the Eurozone. The paper contrasts analyses of the Euro crisis based on the Varieties of Capitalism (VoC) approach and post-Keynesian analysis. The VoC analysis has argued that the euro crisis is ultimately a crisis of incompatible institutional settings, in particular wage bargaining institutions, tied together in a monetary union. The Mediterranean Market Economies lack the institutional capacities to restrain wage growth. The Coordinated Market Economies (in northern Europe) have managed to maintain modest wage growth and inflation because export-oriented sectors play the role of wage leader. Post-Keynesian analysis has interpreted the crisis as the outcome of the unsustainable growth models and neoliberal policies in Europe; i.e. a neo-mercantilist export-led demand regime in the North and a debt-driven demand regime in the South and the EMU policies of financial deregulation that accompanied European economic integration. What is specific to the Euro area is the absence of adequate central fiscal stabilization or effective lender of last resort facility for the member countries. The ECB was hesitant in its unconventional monetary policy and began buying government bonds of countries under pressure only at a late stage of the crises. The imbalances resulted in a full blown sovereign debt crisis. We argue that the VoC analysis has important shortcomings as it focuses excessively on labour market institutions and that the post-Keynesian approach integrates financial factors and economic policy in explaining the crisis.

Zusammenfassung

Die weltweite Finanzkrise 2008, mutierte zu einer Staatsschuldenkrise und einer wirtschaftlichen Depression in den Ländern Südeuropas. Das Papier vergleicht die Analysen der Euro-Krise, die auf der varieties of capitalism (VoC) Theorie und auf der post-Keynesianischen Theorie beruhen. Die VoC-Analyse argumentiert, dass die Euro-Krise letztlich auf unvereinbaren Lohnverhandlungsinstitutionen, die in einer Währungsunion zusammengeschlossen sind, zurückzuführen ist. Die mixed market economies des Mittelmeerraums verfügen nicht über die institutionellen Kapazitäten, um das Lohnwachstum zu begrenzen. Die coordinated market economies (in Nordeuropa) konnten moderates Lohnwachstum und Inflation erreichen, weil exportorientierte Sektoren die Rolle des Lohnführers spielen. Die post-keynesianische Analyse betrachtet die Krise als das Ergebnis nicht nachhaltiger Wachstumsmodelle und neoliberaler Politiken in Europa. Ein neomerkantilistisches exportorientiertes Nachfrageregime im Norden und ein schuldengetriebenes Nachfrageregime im Süden, was über die Deregulierung des Finanzsektors, die mit der europäischen wirtschaftlichen Integration einherging, zusammengeführt wurden. Spezifisch für den Euro-Raum ist das Fehlen einer zentralen fiskalischen Stabilisierung und eines effektiven lender of last resort für die Mitgliedsländer. Die EZB zögerte in ihrer unkonventionellen Geldpolitik und kaufte erst in einer späten Phase der Krise Staatsanleihen von unter Druck stehenden Ländern. Die Ungleichgewichte führten zu einer sovereign debt crisis. Wir argumentieren, dass die VoC-Analyse erhebliche Defizite aufweist, da sie sich exzessiv auf Arbeitsmarktinstitutionen konzentriert und dass der postkeynesianische Ansatz finanzielle Faktoren und Wirtschaftspolitik in die Erklärung der Krise integriert.

Key words: Varieties of Capitalism, post-Keynesian economics, Euro crisis

JEL Classifications: B00, E02, E12, E60, F45, G01, P50

The political economy of monetary solidarity: revisiting the euro experiment

Waltraud Schelkle

1. Introduction: revisiting the euro experiment

We live through one of the greatest monetary experiments of all times. The member states of the European monetary union are much more diverse in terms of income, size and political-economic structure than those of any other contemporary monetary union. The members of the euro area joined voluntarily. In monetary matters, they let themselves now be ruled and monitored by a supranational bureaucracy that has neither a budget to incentivise them nor the means of force to coerce them. The euro is a money in which the issuing central bank is completely “divorced” from any tax-transfer state.¹

None of these complexities have made it into our thinking about European monetary integration, except as reasons for why the euro area had a crisis. Our thinking is still governed by the time-honoured theory of “optimum currency areas” that does not speak to central banking, monetary policy and the financial system.² This theory is all about labour and product market flexibility. It envisages regional fiscal transfers when member states have given up exchange rates, which are seen as a well-functioning and perfectly controllable instrument of adjustment.³ Diversity of member states does play a role, although primarily as an obstacle to irrevocably fixing exchange rates. A currency area is defined as a fixed exchange rate system rather than a monetary system.

The political economy of monetary solidarity tries to understand why a diverse union of formally sovereign nations could ever come about and how it could be maintained under the most extreme stress test. This is not a deductive but a theoretically guided empirical research programme. The idea of European monetary integration was first seriously pursued when the Bretton Woods system broke down in 1971 and a decade of high inflation, low growth and financial turmoil followed. After numerous attempts at managing exchange rates to achieve stability, policymakers decided to deal with the risks of exchange rate volatility by adopting a common hard currency. This would, they hoped, abolish exchange rates as a source of turmoil, and thereby achieve lower inflation and lower risk premia on inter-

est rates. This amounts to forming an insurance pool for certain macroeconomic shocks.⁴ An insurance rationale can also make sense of the diversity of membership: if members are subject to different risks, they can help each other when some of them fall on hard times while others do not. Risk sharing and diversification may not have been the original purpose of institutions that support the common currency; rather, they are a by-product of committing to low inflation. But under the stress test of a severe crisis, these hidden insurance properties of institutions can be revealed and activated. If the members then accept or at least tolerate these risk sharing properties of monetary institutions, I call that monetary solidarity.

The era of national currencies in Continental Europe came to an end in 1998. The exchange rates between the original 11 members were fixed in 1999 and the common currency physically introduced in 12 countries on 1 January 2002. Greece was admitted later because its inflation was too high for the Maastricht convergence criteria, but markets endorsed the move with strong appreciation of the drachma. Throughout the next two decades, more EU member states joined the common currency area, starting with Slovenia in 2007, followed by Cyprus and Malta in 2008. Slovakia and the Baltic states came in after the financial crisis had started. In particular the Baltic states made repeated and ultimately successful efforts to join regardless of the severe bond market crisis in the euro area. At the time of writing, in August 2018, the euro area has 19 members.

What is striking about this very short history of the euro area is the fact that the process was so relentless. With hindsight, we may wonder why such a motley assortment of countries wanted to take part in a monetary experiment, the outcome of which was inherently uncertain. And why did the queue for joining not disappear when the euro area entered an existential crisis in 2010? There was no automatism in this. The queue got only somewhat shorter: the Czech Republic, Hungary and Poland revised their plans to join any time soon. The next section tries to solve the puzzle why the euro looked like a good idea to 19 very different countries.

The good idea materialised in the sense of a stable, initially not very hard currency with low interest rates for all members. In that sense, the experiment had delivered what it promised. The effects on growth and investment were much harder to pin down and varied from country to country. But at half time of its existence, in September 2008, the euro area experienced first a banking crisis that spread throughout the world's rich North Atlantic hemisphere and then entered a sovereign debt crisis phase that seemed to be confined to a few euro area member states. To this very day, there is a debate on whether it was the fiscal and financial irresponsibility of member states like Greece and Ireland or a systemic problem of the euro area that caused the crisis. It almost led to the breakup of the young currency area in mid-2012.

The third section below argues that the crisis indeed revealed a systemic problem of the euro experiment. The limitations on risk sharing between member states that the architects of the euro area consciously introduced can generate negative feedback loops between the domestic banking system and national public finances. If one has this systemic interpretation, then one also needs to explain why these dangerous limitations were introduced in the first place and what helped to prevent the catastrophic scenario which could have ensued from this.

The euro area has undergone massive reforms, with emergency funds that dwarf the lending capacity of the International Monetary Fund and a banking union that makes the ECB the largest bank regulator and supervisor in the Basel Committee. These reforms have been extremely contentious. Emergency lending comes with heavy-handed and intrusive conditions of structural reform and fiscal retrenchment attached. The “beneficiaries” of this treatment complain about the severe hardship that one-sided adjustment imposes, not matched by equally heavy-handed treatment of the banks in creditor countries. The countries that guarantee the emergency lending in turn complain about the fiscal risks on their taxpayers and consider refusing to participate: the Slovakian government refused to take part in the first bailout programme for Greece. The banking union is less contentious but criticised by some for being too little too late while others see it as already going too far in regulation and the socialisation of risks. The fourth section evaluates the reforms in light of the earlier diagnosis of a fragile system. It has arguably become more robust but it remains crisis-prone – and we have to explain why the member states left it at that.

By way of conclusion, I discuss the apparent need to complete the monetary union with a fiscal union and consider the political down-side of monetary solidarity euro area-style. While I find that there is more risk-sharing than meets the eye, not meeting the eye of the general public and even government members is a considerable political problem. This reinforces the view that the maxim of monetary integration must be to maintain political unity in economic diversity rather than pushing for ever closer union.

2. Why the euro looked like a good idea

It is worth recalling that governments did not sleep-walk into adopting the euro under fair weather conditions but integrated against the odds of voter scepticism and market disbelief. This is the significance of the 1992/93 crisis of the European Exchange Rate Mechanism (ERM). The economic background was that the fall of the Iron Curtain and German unification in 1990 had given a boost to European economies which led to divergent inflation rates. In order to keep the fixed, but adjustable, exchange rate pari-

ties, central banks would have to increase interest rates. These were extremely high in Germany because the Bundesbank, true to form, was concerned about the inflationary potential of the unification process. Matching these interest rates would have killed off the post-unification boom that Europe enjoyed after the lacklustre growth of previous years. A fairly public dispute between central banks arose about the best way to proceed: should Germany accept more inflation or should others adjust with a realignment of exchange rates?

The turmoil in foreign exchange markets was triggered by political events. The Danish people rejected the Maastricht Treaty in June and the French barely adopted it in September 1992. Market investors interpreted this as voters being unwilling to put up with demand-restraining policies geared to maintaining the existing parities. Hence, they started to sell currencies of those countries that, in the event of a forced alignment, were likely to devalue most – and thus enforced the alignment. On “Black Wednesday”, 15 September 1992, the British Pound and the Italian lira were forced out of the ERM. In August 1993, the band of 2.25% around a central rate had to be widened to 15% because the French franc came again under severe pressure.

Economists debated the economic causes of the crisis between September 1992 and August 1993 intensely.⁵ Was this a self-fulfilling speculative attack by financial investors as Barry Eichengreen and Charles Wyplosz argued in a widely cited Brookings Paper on Economic Activity? After all, market signals were quite confused and proved later to be wrong on countries’ willingness to maintain demand-constraining policies. The Spanish peseta was under appreciation pressure in the ERM only days before it was massively sold. The speculation against the parity grid started when adjustment policies were well under way, not earlier. Later, Italy defied expectations in that the Banca d’Italia kept its high interest rates even after the currency had been forced out of the ERM. The French economy outperformed the German economy for several years in terms of lower inflation, a more balanced budget and current account surpluses (Germany ran deficits during those years).

Others like William Branson defended the Bundesbank position and argued that it was the fault of ERM members who refused to adjust to the shock of German unification with exchange rate alignment. He had the standard macroeconomic textbook on his side. The late Rüdiger Dornbusch blamed cumulative losses of competitiveness vis-à-vis Germany that created devaluation pressures and sudden overshooting exchange rates, which eventually lead to adjustment when wages and prices are not entirely flexible. These explanations were plausible for Italy and to a lesser extent the UK and Spain, but definitely not France. But what was not easily compatible with these real economy explanations was the fact that two

countries outside the ERM, notably Sweden and Finland, experienced even worse currency, fiscal and banking crises.

This debate matters greatly for how we diagnose the ERM crisis: if Branson and Dornbusch were right, the crisis since 2010 was a foreseeable outcome. The ERM crisis was then the last warning shot that, in the view of critics like Martin Feldstein, out-of-touch cosmopolitan elites chose to ignore in order to pursue a grand integration project directed against US hegemony. If Eichengreen and Wyplosz were right, the euro area crisis was part of a larger financial crisis to which the world economy with its oversized financial markets and liberalised capital flows have become quite prone to. The EU had started liberalising capital movements in 1990.

It is perfectly sensible to criticise the introduction of the euro for being such a leap into the unknown, given that leaping out is nearly impossible because it will be prohibitively costly. But can we explain the decision only by the cosmopolitan aspirations of out-of-touch elites or governments being captured by transnational business, which wanted to enlarge their markets? I think governments and citizens in very different European countries had plausible reasons for why they wanted to join the euro area for national and individual reasons. And they could endorse membership in good faith, ie not with the intention of offloading public debt onto others (an accusation against Italy and Greece) or locking others for ever into their overvalued real exchange rates so as to maintain current account surpluses in all eternity (an accusation against Germany, although interestingly never against the Netherlands or Belgium).

The first good and perfectly honourable reason for joining the euro area was that the ERM crisis could be seen as a warning shot about the lack of monetary sovereignty in a world of liberalised financial markets. Country-specific shocks had been transmitted via exchange rates. Germany, the country causing them, was hardly affected but became the safe haven of financial flows. This was the theory of optimum currency areas turned upside down. It demonstrated to most governments that they had to follow the Bundesbank's policy stance and were exposed to unpredictable financial shocks that were damaging the non-financial economy. So a currency regime that weakened Germany's monetary power and eliminated a major transmission mechanism of instability was not merely a French obsession but a perfectly legitimate national interest of most ERM members. It was exactly their being different from Germany that made them seek currency unification, while the Netherlands with its peg to the D-Mark was not a driving force. But even the Netherlands was wary of the turbulences that accompanied speculation about realignments in the ERM and, like Germany, warmed to the idea of generalised monetary stability.⁶

The second reason was that central bankers came to see the advantages of less volatile and lower interest rates. EU President Delors had put

them into the driving seat of monetary integration, not because they were cosmopolitan Euro enthusiasts but because they were economically literate sceptics with an institutional role in national policy-making to lose. During the inflationary 1970s, monetary stability had become a strong value of economic policy-making, because it also seemed to underpin growth. This new emphasis raised the status of central bankers. Delors knew that if they would not be brought on board, central bankers could derail the whole project. In fact, Margaret Thatcher firmly expected that central bankers would do the blocking for her and was furious when she discovered that the Bank of England governor had adopted the problem-solving attitude of a technocrat on the Delors Committee.⁷ Volatile interest rates can easily topple banks that have a mismatch between, for instance, fixed rate assets and adjustable rate liabilities. High interest rates politicise monetary policy because every move at high levels makes credit prohibitively expensive which deters prudent investors, while the effect on inflation becomes weaker as economic growth is less based on credit.

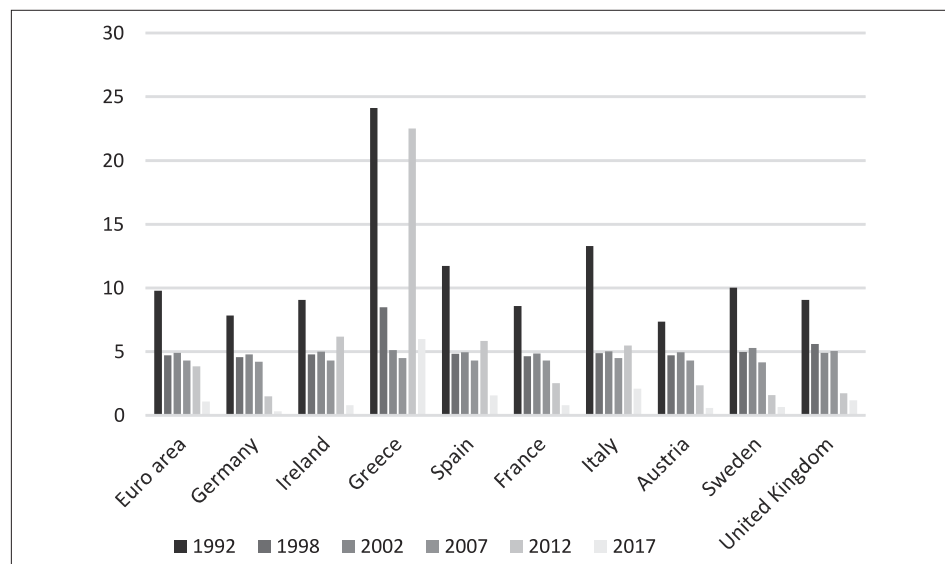
For related reasons, organised labour and non-financial employers in most prospective member states welcomed a currency regime that promised lower interest rates. This does not only lower the financial system's "tax" on investment, it also gives the market signal that investments can take more time to amortise. This is typically better for technological progress and the quality of investment projects than if firms are forced to liquidate their investments quickly. So even in countries with corporatist labour markets, important stakeholders would support the European integration process. With some modification, this reasoning applied to Germany since a common central bank promised to be less narrowly focused on German inflation.

Last but not least, Treasuries welcomed the prospect of gaining fiscal room for manoeuvre with lower interest costs on public debt and longer maturities of government bonds. In a talk at LSE, the Portuguese finance minister once said that the day after Portugal was officially declared to be among the first members of the euro area, the country could issue its first 15 year bond. The following graph shows one of these tangible benefits.

So there were good reasons for joining the euro area. But they were not the same for every member. They may even have changed for each country over the course of the decade when the euro was phased in, notably with the ideological leaning of the government of the day. For instance, the Maastricht Treaty with its liberalising thrust was drawn up under a majority of Conservative administrations in member states that wanted to redefine the role of the state. When the euro was finally introduced in 1999-2001, there was a majority of "new" Social-Democratic governments in power, and this saw the EU sign up to a Lisbon Agenda of creating a competitive

social Europe that was meant to complement the Economic and Monetary Union. A union of democracies must allow for such changes in priorities.

Figure 1: Long-term government bond yields, 1992-2017

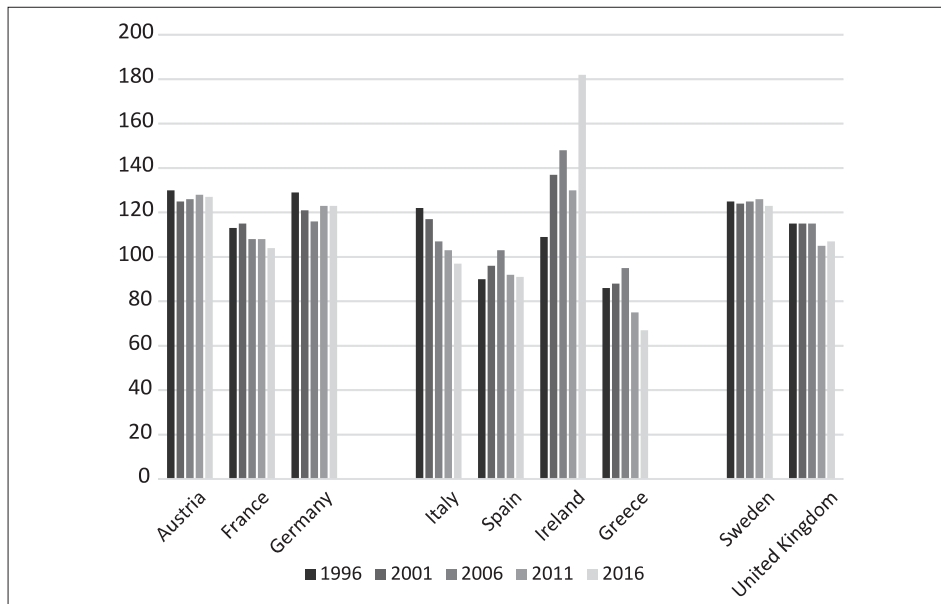


Source: Eurostat, EMU convergence criteria series.

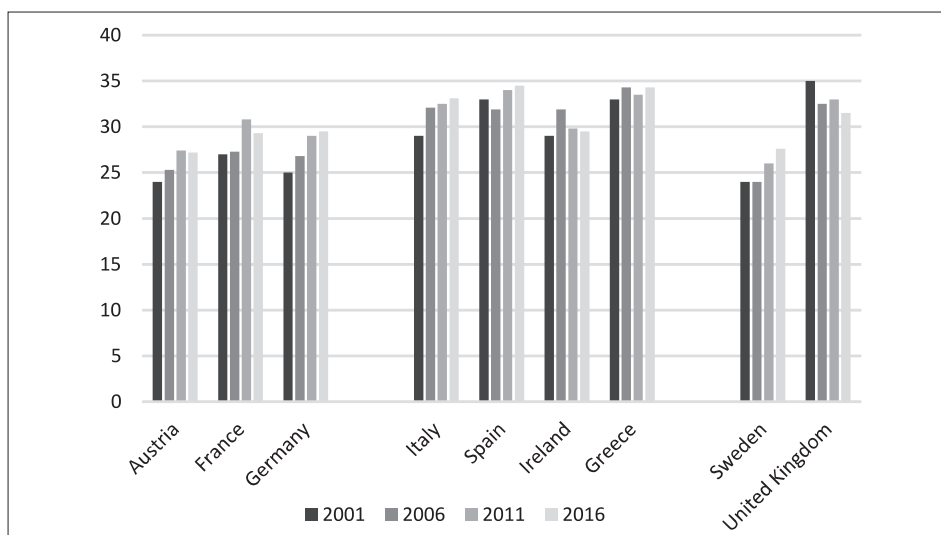
3. Why the euro has disappointed in practice

The euro has disappointed in an important respect, namely financial stability, and this section tries to explain why. But this does not mean the euro area has done badly in all other respects that citizens care about. Contrary to what some critics claim, there was income convergence before the crisis: convergence from below for the poorer member states and from above for the richer ones (Fig. 2). There was not rising inequality across the board, especially not in the so-called periphery (Fig. 3). Both can be related to the introduction of the euro: downward interest rate convergence leaves, in principle, more of national income to wage earners. The stronger the fall in interest rates was, the more this effect may be discernible. Obviously, there were other influences on income inequality, like labour market reforms, the decline of trade union representation in expanding service sectors or sheer rent extraction by owners and managers in oligopolistic industries.

But what went wrong and led to a deep and long-lasting crisis? The answer to this question is twofold. First of all, diversity of membership is a mixed blessing in political-economic terms. On the one hand, members

Figure 2: Income convergence (EU-27 = 100), 1996-2016

Source: Eurostat, GDP per capita in Purchasing Power Parities.

Figure 3: Inequality of income after taxes and transfers

Source: Eurostat, Gini coefficient of equivalised disposable income, 0 = maximum equality, 100 = maximum inequality.

with different risk profiles reduce the overall risk of an insurance pool and can support each other in a variety of ways. On the other hand, members

that are very different may not trust each other and are therefore likely to agree only on minimal insurance.

Related to this, secondly, was the fact that the euro is a money without a state.⁸ Members did not want to create, right from the start, a United States of Europe with a federal budget; again, this seems a sensible decision, especially against the background of the history of the United States of America which was for a long time a (fiscal) state without a national money. Either way, this can easily lead to a particular form of financial instability. The question then arises what held the euro area together and provided insurance for those member states that were particularly affected by financial market panic?

3.1 Why diversity is a mixed blessing

The fact that the euro area started with a relatively large and heterogeneous membership and keeps on expanding is a noteworthy fact. From my perspective, this makes good economic sense but it is politically the more difficult integration path. Mutual insurance is more beneficial, the more diverse and larger the pool of risks. If diversity means negative correlation of risks, then the whole (aggregate risk) is *less* than the sum of its parts (risk of members). Also, if members hardly ever fall on hard times at the same time or in the same way, the lucky are better able to support the unlucky. But insurance also rests on trust as it increases interdependence: the bad luck of one member is shared by all. The lucky insurance providers therefore always have an incentive to question the merit of an insurance claim. The more different the unlucky members are, the more likely is this questioning. We have seen this in the crisis: Southern European countries were criticised for not having well-regulated labour markets even though labour markets had nothing to do with the financial crisis. Their welfare state were seen as too generous even though they tend to be low social spenders. They were accused of having uncompetitive industries even though this is certainly not true for Cyprus, Ireland and Spain.⁹

One can summarise this phenomenon in a political-economic paradox of diversity: the more diverse the membership of an insurance pool, the more beneficial it is economically but also the more difficult it is to realise its potential for risk sharing politically. The paradox can be solved by noting that the insurance properties of institutions, like a common currency, the common central bank or a cross-border payments system, may be a by-product of national incentives: reining in the dominance of the Bundesbank, getting cheaper credit for investors and the Treasury, preventing inflation-prone countries from devaluing abruptly etc. Explicit political agreement on the principle of insurance may not be needed, if risk-sharing institutions can be the by-product of national interests.

Risk can be shared in many ways, especially between states. For instance trade can be a macroeconomic stabiliser of business and employment: in a recession, domestic firms can tide their business over a period of low demand by selling (more profitably) abroad; in a boom, firms can get inputs more cheaply or quickly from abroad. Keeping borders for imports open is a kind of (regulatory) insurance that requires solidarity because most capitalist economies have some slack in labour markets in normal times, so imports are seen as rivalrous to domestic employment. Countries will maintain open borders if they trust that their neighbour will keep borders open when their firms need it. And this requires very little solidarity; it is not even perceived as insurance when the two trading countries have asynchronous business cycles, so that one tends to have a boom when the other is in recession and vice versa.

It is not clear whether a flexible exchange rate could help to make trade a better insurance mechanism, even if we could assume that exchange rates would reliably work to balance trade – a big if. A depreciating currency for the country in recession would reinforce the ability to sell abroad but hurt domestic income further while it would feed the boom of the booming economy through cheap imports. An appreciating currency for the country in recession would stabilise domestic incomes but hurt the competitiveness of firms while it would increase the bottlenecks in the booming economy and feed inflation. Stable exchange rates seem to be a good compromise between these conflicting supply and demand effects. Besides, exchange rates have proven to be determined by financial markets and not goods markets. This “discovery” in the modern theory of exchange rates made the father of the theory of optimum currency areas, Robert Mundell, revoke his support for the theory and advocate the introduction of an improved gold standard.¹⁰

Some useful economic research was done on inter-state and intra-state risk sharing before the euro area started.¹¹ It studied how much output volatility in a country could be smoothed through financial markets in contrast to fiscal transfers. Smoothing here means that the output shock, for instance bad weather or an oil price surge, does not translate fully into corresponding volatility of income and consumption of households. The economic reasoning can be illustrated with a stylised example.

Let us assume we have a federation that consists of three states that are economically specialised:¹² state A is specialised in agriculture, state M in manufacturing and state T in tourism. An exceptionally hot and dry summer leads to an output fall of 20 percent in agriculture, hardly any effect on manufacturing and a 5 percent rise in income from tourism. Trade can help state A in the sense that less supply of agricultural goods makes their prices rise; to what extent this compensates for the farmers’ fall in production depends on the extent to which imports can substitute for domestic ag-

ricultural products. And there are other risk sharing channels: in a monetary union, financial markets are integrated. This means that financial wealth, for households typically savings deposits, pension funds, and life insurance policies are invested across the federation. So their value does not fall in A and rise in T, it rises or falls for all, depending on how big A, M and T are relative to each other. This can smooth consumption in A for households with such wealth. If there is a fiscal federation, state A will pay less income tax and receive some transfers, while T pays more income tax and receives less transfers. . It is quite likely that not all volatility is absorbed and households in A experience a fall in income that will make them reduce consumption, for instance postpone the purchase of new cars from M and take shorter holidays in T. The opposite holds for residents in T, they will consume a bit more (although not as much more as if they had not shared the bad luck with A).

The first estimates of how much financial and fiscal risk sharing channels contribute to the smoothing of an output shock were done for states in the United States. It found that almost two thirds of an output shock that hits one state is absorbed by private capital and credit markets, less than 20 percent by the tax-transfer system, and at most 3 percent by labour migration. The rest is not smoothed, so the shock leads to changes in consumption. The conclusion for the euro area was that financial market integration would do the trick of risk sharing and a federal budget was not of the essence.

This research was useful in that it took the standard scenario of the optimum currency area approach to monetary integration, here: an output shock that had asymmetric effects on these states. But instead of concluding that therefore they need an exchange rate between them, the researchers asked how this risk of country-specific shocks can be diversified, which should be the obvious question that any economist asks. After all, the absurd consequence of the standard theory is that we need many more different currencies in the world: California and Texas are certainly not optimally combined in one currency area, especially since a Texan worker in the oil industry cannot easily become a techy in Silicon Valley, and vice versa. London would certainly need its own currency as it is economically quite different from the rest of the UK.

But a number of objections can be raised against the argument that financial market integration will absorb and smooth shocks.¹³ First of all, the focus on output shocks systematically underestimates the insurance function of welfare states, which tend to stabilise demand shocks, such as the income shocks that arise from cyclical unemployment that tend to depress consumer spending. The financial crisis since 2008 was a demand shock: falling house prices depressed household consumption and income and through that then affected firms' output negatively. Different risk-sharing

mechanisms were activated; for example bank bailouts protected savers and stabilised their wealth, while making fiscal deficits soar. Moreover, public risk sharing channels tend to be more progressive than private market-based risk-sharing. Welfare states stabilising lower incomes relatively more, while private market channels protect those with diversified wealth. Last but not least, it is somewhat misleading to analyse only the risk-absorbing capacity of financial markets when they have generated so much mayhem and volatility in recent decades.¹⁴

Financial market integration has been the Achilles heel of macroeconomic stability ever since the financial liberalisation of the 1980s. This is a bitter irony and a clear failure, given that the idea of European monetary integration was born as an anti-dote to financial turmoil, in the guise of exchange rate instability after the demise of the dollar standard of Bretton Woods.

3.2 Why money without a state is financially unstable

The euro area has a unique feature: it is a monetary union without a fiscal union. In economic terms, a fiscal union would mean, above all, a central budget at the EU level that can go into deficit and thus stabilise the euro area's economy in a recession. At present, the EU budget resembles that of an international organisation that has to be balanced annually and has no built-in stabilisers of the business cycle, such as an income tax or unemployment benefits. But we need to ask whether this standard role of modern public finances, a stabilising function for income and employment, is really what is missing in the euro area.

To recall what erupted in a financial crisis in 2007-8: the collapsing subprime markets in the US made banks stop lending to each other in the wholesale markets in which huge quantities of liquidity are traded. Banks stopped lending to each other because they suspected the other side had assets on their balance sheets which would default when called, especially those asset-backed securities where the asset backing was uncertain. This mistrust then acquired self-fulfilling properties and spread from the subprime to other markets. As banks were short of liquidity, they had to sell assets, which led to a fall in their prices; more assets had to be sold to raise needed liquidity. Even sound banks would therefore see the market value of their asset side shrink while their liabilities did not fall in the same way. It is at this point where a lender of last resort is needed: to stop the fire sale of assets undermining every financial institution in the system.

When the crisis first became apparent in European money markets, in summer 2007, more than a year before the crash of Lehman Brothers, the European Central Bank (ECB) acted with extraordinary liquidity measures. It fulfilled its role as a lender of last resort to a fairly integrated financial sys-

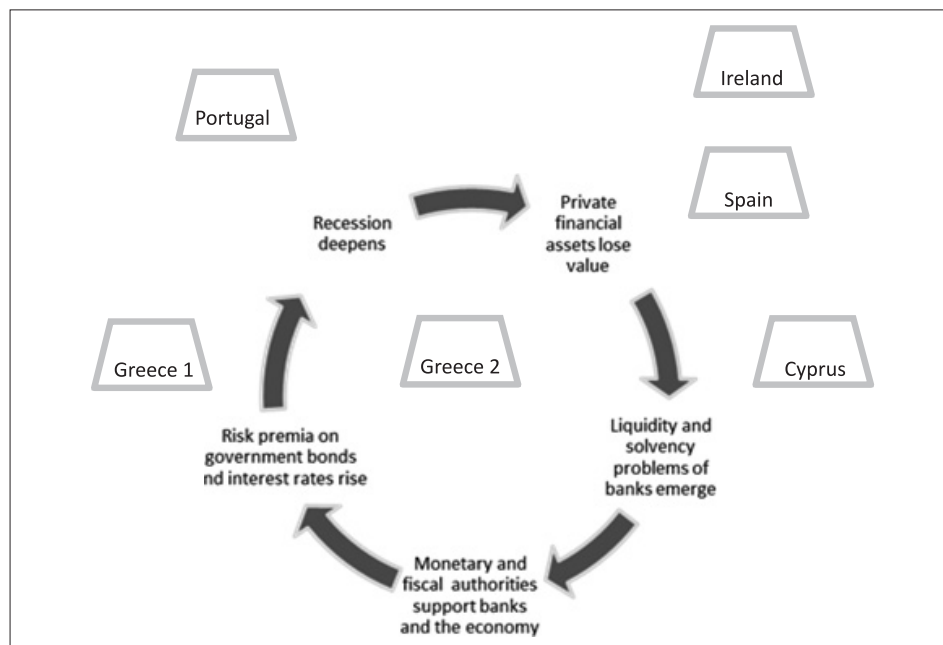
tem even though this role is not defined in the ECB's statute. The problem for all central banks soon became the fact that not all borrowing by banks was for liquidity reasons. They had indeed made bad investments and some of them were insolvent, meaning they had foreseeably more liabilities than assets even if normal times would resume. The UK Treasury had to nationalise the Royal Bank of Scotland and other parts of the British banking system because they were not illiquid but insolvent. The Bank of England refused to lend without restructuring in such cases and instead bought government bonds directly from the Treasury, so as to leave the markets in no doubt that the UK government would have the means to sustain this strain on public finances.

But there was no EU budget that could release the ECB from the role of lender-of-last-resort to insolvent banks. Nor could the ECB do what the Bank of England did for the Treasury, namely monetise public debt directly, which is explicitly prohibited in the ECB statute.¹⁵ In the beginning, member state governments intervened early on to bail out parts of the domestic banking system (which can include subsidiaries of foreign banks). Since the mid-1980s, banks' balance sheets have become huge relative to national economies, however. In the EU, this was certainly driven by the Single Market of relatively unencumbered capital flows. Ireland, which was once among the member states with the lowest public debt-to-GDP ratios, became one with a very high debt ratio almost overnight. The government decided in October 2008 to underwrite the balance sheets of six Irish banks in their entirety and was forced by EU non-discrimination rules to extend the guarantee to foreign subsidiaries. Public debt exploded almost everywhere. The German government had to do one of the biggest bailout programmes for its banks.

Then came the Greek and all subsequent crises which followed one pattern: a negative feedback loop between weak banks and precarious public finances. It can start with either: in Greece, the overindebted government became suddenly a concern for nervous investors in 2009. The trigger was one of those spectacles when Greek governments change: an incoming administration blames the previous administration for understating the dire state of public finances. It can then only get better under the new government. But this time, investors took fright. As Greek bonds were sold off, domestic banks holding them suffered losses. The banks had been one of the most solid parts of the Greek economy, but they became a cause for concern, calling for the government to bail out some of them. In Ireland and Spain, market panic started with banks that suffered from the bust of the housing markets. In Cyprus, the banks took a big hit from the write-down of Greek debt into which they had invested heavily, speculating on another bailout. And Portugal was a victim of the deep recession that burdened its banks with non-performing loans, while public finances struggled with col-

lapsing tax revenues. In all cases, governments holding bank assets (from bailouts) and domestic banks holding government bonds (increasingly so because foreign investors withdrew) set up a spiral of falling bank asset and bond prices with the result of both being shut out of market refinancing.

Figure 4: Crisis countries in the feedback loop between private and public finances



Source: Schelkle (2017).

These different entry points with a common pattern suggest that there is a systemic problem which goes beyond the weaknesses of single countries. This is not to deny that Greece had an unsustainable fiscal policy. The Council of heads of state could have allowed it to default, had there not been the anxiety that this would lead to a second Lehman moment; it was in particular the US administration that implored the European Council not to exercise its policy of no-bailout.¹⁶ Nor does this analysis deny that if the living standard of Portuguese citizens is to keep up with the EU average, firms will have to raise the productivity of employment and the government improve the national education system. Authorities in Cyprus, Ireland and Spain must decide whether they want the well-being of citizens to depend so much on the performance of an oversized banking system. But all these criticisms also mean that these are very different cases and there is not one "Southern European" malaise. Every country in the euro area

could have become the target of a bond market panic: if one had allowed Greece to fail, huge losses for Cypriot, French and German banks would have raised the spectre of major bank failures in each new bond market crisis. The contagion could have spread very quickly and would not necessarily be confined to the euro area; it could reach the UK because its banking system held large claims on Ireland and elsewhere.¹⁷

These diabolic loops are symptoms of missing institutions that can interrupt the feedback mechanisms. Many observers argue that the major missing institution is a federal budget. Hence, one might ask whether the currency was introduced prematurely, instead of waiting for a common budget to be adopted first. The appropriate sequencing of real and monetary integration was intensely discussed before the euro was introduced. It came closest to a debate about the optimality of the currency area to be created. The so-called coronation approach to monetary integration was highly critical and maintained that the prospective members should first converge in real economic terms. The usual suspects, the Bundesbank and German economists, saw the euro in those terms: a crown to be put on the head of an ever closer union once it had developed fully first. The misleadingly so-called monetarist approach claimed that the common currency would itself bring about real convergence, above all through more intense trade, and thus be itself a lever to ever closer union. Another contingent of usual suspects were in this camp, above all French politicians and the federalists of all nations.¹⁸

There was little discussion on whether a central euro area budget should be introduced at the same time as the common currency. But those in favour of coronation who promoted a more evolutionary approach in line with economic orthodoxy often referred to the United States as an example. The US had a national finance minister since 1789 (Alexander Hamilton was the first), and, thanks to several wars, a federal budget and national public debt management were introduced long before the US had a national currency (the Greenback in 1861) and a permanent central bank (the Federal Reserve in 1913). Two previous attempts at introducing a central bank failed as the states resented this concentration of power at the federal level.

The US provides actually very little supporting evidence for the coronation script. It is a counter-example. The United States was the financially most unstable country of the Western hemisphere from the 19th century until the Great Depression.¹⁹ Similar negative feedback loops between banks and state budgets occurred that we observed in the euro area crisis.²⁰ What ended the susceptibility to these diabolic loops was not a federal budget but a federal resolution authority and deposit guarantor invested in Treasury bonds, the Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC). The no-bailout imperative has been observed since the 1840s,

when Northern states resisted a third bailout of indebted states in the South for their overinvestment in infrastructure. The national money that was eventually introduced was a currency imposed by the North in the midst of the civil war, without the consent of delegates from the South that had withdrawn from national representative bodies. Creating a state without a national money, as the US did, was a rocky road to ever closer union, financially and politically much more precarious than the EU trajectory.

3.3 How the euro area survived: an example

What stopped the diabolic loop, as the negative feedback loop in the previous crisis is often called, from spiralling out of control? Only a non-market actor with deep pockets can stop such a destructive process. Absent a joint European resolution capacity, this left only the ECB in the first instance. Its lending and bond-buying programmes had to become ever bigger, however, as governments became ever more reluctant to recapitalise their banking systems. The bond market crises did not exactly encourage them to get a grip. It has become common to lecture Europe about the need to be as bold as the US Treasury but most European governments did not enjoy the privilege of a safe haven status for their bonds. Europeans felt more like emerging markets at the mercy of uncontrollable and arbitrary forces, that punished the victims rather than the major culprit.

Moreover, bank bailouts were not popular with electorates who felt the crisis in terms of unemployment, cuts to public services and generally the struggle of making ends meet when real incomes stagnated or even declined. This is a perfectly understandable gut feeling. But bank bailouts also assured savers that they can get their savings back and it is almost a miracle how little savers lost in bank defaults. Unfortunately for policymakers, the bank runs that did not happen also barely registered as an achievement. This left the ECB in a precarious position: it could not withdraw its liquidity support since an unknown number of zombie banks depended on it and the economic recovery in the euro area was very uneven. Withdrawing the life support could have created mayhem, depending on how many and how big those in intensive care were. But the vast amount of liquidity the ECB created found its way in the next stock market bubble, as well as tiding over banks that should be closed or restructured. The ECB found creative ways of providing cheap liquidity to banks, in the hope that they could earn a margin and rebuild their balance sheets out of this profit. In this sense, the member states forced the ECB to a quasi-fiscal policy of recapitalising the banking system. But in contrast to a legislated programme, the central bank could not attach many strings to such a favourable deal, such as a cap on the remuneration of managers.²¹

Another institution of central banking was, in my view, the single most im-

portant insurance mechanism, compensating for the sudden stop of capital flows even when all else failed. This was the TARGET system for clearing among the euro area's banks.²² However, most residents did not notice it and those who did were spooked by a freakish German campaign about a TARGET "trap" that started with a legitimate question and ended with the most outlandish allegations of a conspiracy against German taxpayers.²³ The legitimate question was why TARGET suddenly showed large imbalances: the Bundesbank amassed claims against the TARGET system of hundreds of billions of euro while Spain and Italy were in deficit to the same degree. This triggered a public-spirited debate on the Internet to which some of the brightest minds, including a Federal Reserve banker, contributed to explain what was not exactly news: that interbank markets were frozen and TARGET imbalances acted as a substitute for failing markets. The US cross-district payments system showed similar imbalances.²⁴

TARGET is a platform for registered users with access to central bank reserves, typically wholesale and retail commercial banks, to make payments to each other. Such payments systems act like clearing houses, which is one of the historical origins of central banks: instead of each bank having to entertain an account with every other bank in order to process payments, they have an account with that clearing house. The ECB created a cross-border system for the Eurosystem to have a technically robust and uniform way of implementing its monetary policy. While banks are not required to use TARGET and could use private-commercial alternatives instead, TARGET became the preferred platform in private transactions. Non-euro banks, for instance from the UK, also participate in TARGET with their subsidiaries in the euro area.

To take one step back: we should all wonder why bank customers in the euro area, individuals as well as firms, never experienced an interruption of payment flows even though wholesale banking markets were frozen and banks refused to acquire claims on (lend to) each other. A banking crisis normally spreads into the real economy and via trade across borders because payments are no longer processed and people must take resort to foreign currency that their own central bank cannot generate. Avoiding such a situation by maintaining the payments system is ultimately the reason why a central bank acts as lender of last resort to particular firms in the economy, ie banks with a license and therefore an account at the central bank.

Let's assume, a wine merchant in Belgium wants to import Austrian wine. Obviously, the merchant wants to finance the import using her bank in Belgium and the vineyard owner wants to be paid into his account in Austria. Upon instruction from the customer, the Belgian import bank debits the account holding merchant and instructs the euro area's cross-border payments system TARGET to transfer deposits the bank holds with the Bel-

gian central bank (or to take an overdraft against collateral) and credit the account of the Austrian export bank at the Austrian central bank; the vineyard owner will then be paid. In normal times, the Austrian bank may now consider that it holds excess reserves with its central bank given the payment it received. Excess reserves carry a low interest rate and it may be able to lend it at a slightly higher interest rate in the interbank market. In the simplest case, the Belgian bank is in a matching position and tries to replenish its reserves or replace its borrowing from the central bank if borrowing is more expensive than what it has to pay in the interbank market. Thus, in normal times we would end up with a claim of banks against each other, contracted in the interbank market, while they had initially a claim and a credit from the Eurosystem that operates TARGET.

What we learned in the crisis is that this payments system distinguishes a monetary union from a fixed exchange rate system.²⁵ It eliminates the need for holding exchange reserves and thus prevents a disruption of payments even when the interbank market, which in a monetary union has absorbed the foreign exchange market, does not operate normally. This happened as early as 2007-8. Banks with excess reserves (Austrian in the example above) did not want to lend any more to banks with a liquidity deficit (Belgian in the example above). Such "disequilibria" in liquidity positions can have many reasons and are only loosely related to current account deficits and surpluses. In the crisis, all banks suddenly felt they had to hold more liquidity. By holding all and ever more liquidity reserves in the central bank, they offloaded the perceived credit risk in other banks to their central bank.

Once the banking crisis turned into a European sovereign debt crisis in early 2010, there were massive capital account transactions, including deposit flight out of Greece and Italy. Because interbank lending had ceased, the balances in the payments system were no longer reversed after the payment had been made; instead they were accumulated with central banks. TARGET then lent to banks in countries with liquidity deficits, and borrowed from countries with excess reserves. The consolidated central bank balance of the Eurosystem thus showed that it had become the interbank market maker of last resort:²⁶ This fulfills an insurance function comparable to unemployment benefits: just as the latter replaces earnings from paid work (the labour market), so did the TARGET balances replace the capital flows necessary to process payments.

The consolidated balance sheet of TARGET, or specifically the Eurosystem, thus got larger. To take our example, the central bank of Austria accumulated claims and the central bank of Belgium accumulated liabilities vis-à-vis TARGET. The banks resident in Belgium, unable to obtain interbank credit, can in turn replenish their reserves thanks to the extraordinary monetary interventions that the imminent financial collapse forced

the ECB to undertake. These were interventions like the fixed rate full allotment policy which allowed banks to borrow as much as they wished at an interest rate determined by the ECB. The only limit imposed on Belgian banks would be the availability of eligible collateral (securities to be pledged with a discount or “haircut”), a constraint that in the ECB applied uniformly to banks in the euro area irrespective of the country they were located in and for which standards were progressively lowered during the crisis.

This collateral policy of the ECB was another example of the risk pooling that a common central bank can and did perform.²⁷ It benefitted those member states which were suddenly seen as risky by market investors, for more or less valid reasons that could become self-fulfilling. In that sense, risk sharing is also risk prevention, a simple point that Wolfgang Schäuble and his main advisor, Ludger Schuknecht, failed or refused to grasp.

TARGET is a good example of monetary solidarity. When a crisis hits, it makes sense for all parties involved to compensate those most affected by it. Despite the “accident” in the financial system, trade can still proceed, benefitting importing and exporting firms alike. Even capital and deposit flight can take place, in fact more easily, by those frightened to lose their assets in a bank default, without leaving the currency area itself; they can therefore also quickly return as soon as interbank markets start to function again. These are tangible insurance services to the real economy and the banking system that replaced markets when they failed systemically. TARGET could act as a form of social insurance because all banks in the euro area had chosen to be its members.

TARGET was not created to play this role. Most likely, this is why it was not obstructed by the political-economic paradox of diversity. The campaign in Germany against this arcane institution is evidence that political obstruction would have been an issue. The campaign’s cheerleader, Hans-Werner Sinn, wrote a book with the title “The Target trap”; the euro-sceptic party Alternative für Deutschland included his proposal for a cap on TARGET balances in its manifesto for the European Parliament elections, and a Bavarian tax payer association tried to bring a criminal case against the Bundesbank for running up TARGET balances, although the case was not admitted by the court. Stopping TARGET from working the way it does would have meant reversing the monetary union. There was a precedent for this in the United States during the Great Depression, and it made the Depression worse.²⁸ What the anti-TARGET campaign did, however, achieve was to trigger a concerted effort at rational explanation. This provided insight into its insurance properties and explicitly rejected any limitations of the insurance provided: it turned risk sharing by default into monetary solidarity that is acknowledged and appreciated, except by die-hard euro sceptics, of course.

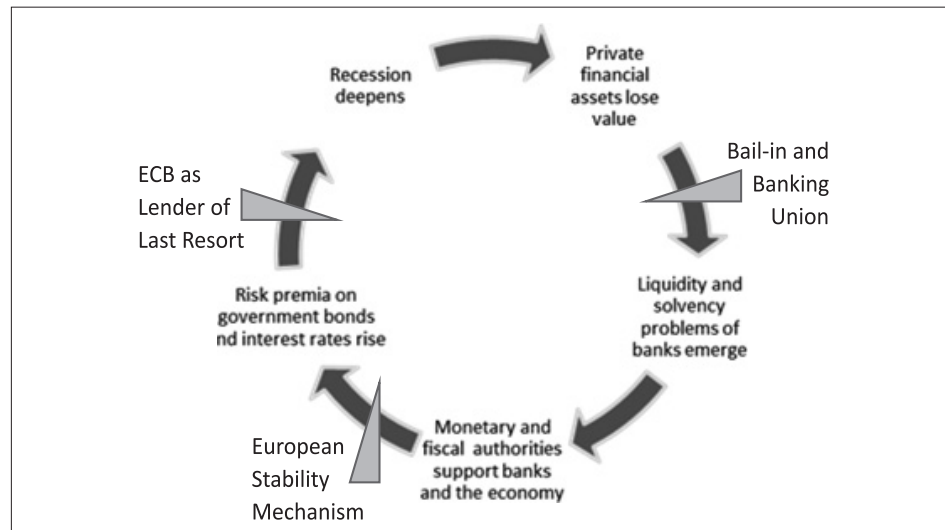
4. Why the euro experiment is not doomed

TARGET was obviously not the only institution that kept the euro area afloat. Extraordinary monetary policy interventions were another crucial factor. How crucial can be inferred from the fact that EU member states outside the euro area, like Latvia and Hungary, had to seek assistance from the IMF and the EU Commission almost immediately after Lehman's collapse in September 2008, despite better macroeconomic indicators than Greece.²⁹ Markets did not see those countries as part of the risk pool and took fright. Swap arrangements among major central banks as well as the Vienna initiative prevented major currency crises from developing: the threat was real enough, however, given the high foreign exchange debt that households and firms in many Central and Eastern European countries had. If their currencies had devalued abruptly, this debt would have increased in value and sent households and banks, many of them foreign subsidiaries, into insolvency. The effects could easily have spread to countries like Austria and Sweden with their high credit exposure to these economies.

The EU and the euro area have gone through a phase of frantic institution building since 2009. While the immediate response to the crisis was ostentatious tightening of fiscal rules, with a supposedly muscular "Six Pack" and a Fiscal Compact, the new rules have yet to be enforced. There are good reasons for not enforcing pro-cyclical rules when the economic recovery is so fragile. The rules tightening was very conspicuous and arguably more for domestic consumption in countries like Germany, the Netherlands and Finland with euro-sceptic popular movements. They have to be assured that moral hazard is kept under control, ie that there is no excessive risk-taking now that we know that the no-bailout rule cannot be exercised when a systemic financial crisis erupts. But there were also two important innovations. First the permanent emergency funds amounted to fiscal capacity building, in contrast to the relentless emphasis on fiscal constraining; and second, the EU worked on tighter financial regulation that led eventually to a banking union for the euro area.

4.1 How a fragile system was reformed

The following graph gives an overview of how various innovations helped to interrupt the negative feedback loop between weak banks and weak government balance sheets. But I will concentrate on the European Stability Mechanism (ESM) and the European Banking Union (EBU) only. My focus is on how the political-economic paradox has been overcome in creating these institutions of monetary solidarity and in what sense they actually constitute monetary solidarity.

Figure 5: Reforms and feedback loop

The European Stability Mechanism replaced a first temporary fund in late 2012. It includes the European Financial Stabilisation Mechanism, by which the Commission can borrow, for the first time, up to € 60 billion against the security of the EU budget. This gives the ESM a capacity to raise up to € 500 billion in capital markets through bond issues that are then guaranteed by the member states, according to a key that is determined by their paid-up capital in the ECB. In this and other respects, the ESM has been very much designed taking the IMF as a role model. The term “creditor countries” is therefore rather misleading: the proper name should be “guarantor countries”. Countries that are themselves in a troika programme are exempted from acting as guarantors for another country. Non-euro members of the EU can also be supported as long as they have signed the Fiscal Compact.

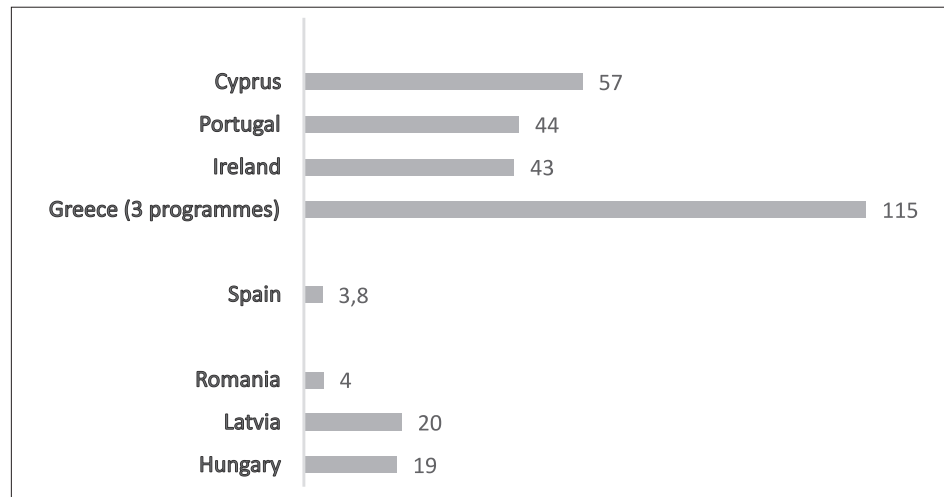
How were the political difficulties of a diverse union to agree to fiscal risk sharing overcome in this case? The lending capacity of the ESM is almost five times the maximum the IMF has lent in any one year (2012). There was massive political resistance to the ESM's creation. The first attempt to create an emergency fund, in May 2010, was forced upon governments by the ECB. Then ECB President Trichet made such a fund a precondition for the first bond-buying programme. This first facility was an obscure legal construct and was meant to last for three years only. The austerity-minded, liberal Slovakian government at the time refused to take part in the first Greek bailout programme. It had just introduced budgetary cuts in parliament and it argued that the case for cuts would be undermined if Slovakia had at the same time to commit funds for a country with a higher per capita

income and a track record of violating rules of membership. We can assume that most governments could see the point but there was also a real anxiety about spreading market panic and small countries freeriding, knowing that their (non-)participation would not make or break a deal. A large cushion of callable capital (€ 80 billion) dealt with that problem in the ESM design: Slovakia had to pay in its share and to that extent guarantee and bear losses in the future, if the capital is ever called. In this sense, the ESM is a mandatory mutual insurance fund.

The official language gives us a clue to why the political obstacles were overcome, apparent in the Slovakian response but also a series of constitutional court cases in Germany. The Commission often refers to the ESM now as a “fire wall”, suggesting that it is built for those not – yet – affected, the guarantor countries, among them those threatened by contagion, rather than as an insurance fund for those shunned by markets. The term “fire wall” is of course also a rhetorical concession to those obsessed with risk prevention as the opposite of risk sharing. The risk sharing is indeed limited because the ESM still does not foresee joint liability, only each according to its share in the ECB capital determined by a member’s size in economic and demographic terms. There is some solidarity involved in the sense that governments guarantee and pay according to ability, not for instance according to some risk criteria or experience rating (whereby previous programme countries would have to guarantee and pay more).

The conditions under which a country can obtain the guarantees also provides evidence of resistance to the creation of this fiscal capacity. The conditions attached to assistance are extremely intrusive and require adjustment that goes way beyond what a typical IMF programme demands. The fiscal turnaround that Greece had to achieve was staggering and it is not surprising that it turned the economy into downward tailspin. Yet two of the ESM programme countries, Ireland and Spain, imposed most of the conditions on themselves, anticipating what market investors supposedly want to see. Moreover, the sums involved in the troika programmes are correspondingly staggering, far beyond the average for IMF programmes, as a Bruegel study has calculated.³⁰ Between 1993 and 2012, an average IMF programme amounted to about 3.5% of a programme country’s GDP. In the EU, only Romania’s IMF-EU programme and the bank restructuring programme of Spain financed by the ESM had about this size. Even for Latin American countries, the average of IMF programmes was 5.5% of GDP. Figure 6 shows the loan sizes for the European programmes.³¹

It is bitter for citizens, in these countries and in the rest of the euro area sympathising with their unfortunate fellow Europeans, that most of these staggering funds go towards servicing debt. Only a fraction pays for unemployment, health care and education in these countries. The burden of adjustment is distributed one-sidedly on the programme countries, both in

Figure 6: Programme size (as % of national GDP)

Source: Eurostat and IMF country reports, own calculations (only disbursed sums included).

contrast to guarantor countries and to banks in the euro area. It is more like a means-tested programme of residual welfare with harsh and stigmatising conditions on the poor than modern social insurance that leaves the beneficiaries their dignity. This high share of debt servicing costs is the perverse outcome of previous successful risk pooling through the euro: the absence of exchange rate risks allowed households, banks and governments to take high financial risks, and the need for adjustment is correspondingly large. And it is so one-sidedly distributed because the other member states would have to bear some of the costs, notably in the guise of higher interest rates in the euro area. I come back to this in the next section.

The banking union contains an element that has tried to address this: bail-in rules. Bail-in is meant to ensure that bank shareholders are part of the insurance pool and bear a good share of the losses. The legislation, applicable to the whole Single Market and in force since January 2016, foresees “a contribution to loss absorption and recapitalisation equal to an amount not less than 8% of the total liabilities including own funds of the institution under resolution” (Art. 44 (5) BRRD). Article 44 defines a clear hierarchy of liabilities, which can be written down or converted into shares (the conversion rate of debt into shares does not have to be 1:1 and can involve a write-down). The bail-in basis includes every liability, from junior to senior debt, unless it is specifically excluded; the most important exclusion is savings deposits below the € 100,000 threshold.

However, the wisdom of applying these rules automatically and uniformly can be questioned. On the one hand, they admit that banks will be

bailed out and so moral hazard is a legitimate concern; shareholders who may suffer losses should be more effective monitors than savers. On the other hand, they may hit shareholders that sensible legislation would like to spare. Pension funds and insurers are important investors in long-term assets: bonds of and shares in banks are such assets. This is one of the mechanisms by which a banking crisis can spread to non-bank financial institutions. Their losses may affect the pensions they can pay out or promise to future customers. Even worse, banks' bonds and shares may also be held by pensioners directly: the latter was the case in the notorious example of four regional banks which failed in Italy in 2015. What made the headlines was the suicide of an Italian pensioner.³² Like many Italians, he held his lifetime savings in the form of shares, i. e. subordinated debt of his bank. These shares were wiped out in the insolvency of Banca Etruria; his suicide note indicated that the loss of his pension savings was the reason for his fateful decision. While EU rules had not yet been in force at the time and Italian banks could be accused of having sold these instruments in bad faith, this sad case indicated the difficulties of creating rules for fair and efficient risk sharing in a diverse union.

The banking union created the world's largest bank supervisor, measured in terms of bank assets of jurisdictions with free capital movement. This can be seen as preparing the ground for a euro area-wide risk pool of banking. Those who opposed it, like the German Treasury, understood this but suspected that other parties would take advantage of the insurance and offload "legacy" problems, ie pre-existing private debt. But even they could see, at the height of the crisis in mid-2012, that an implosion of the financial system would also hurt their economies. And so the banking union was created with the ECB as the single supervisor. Mario Draghi in return gave his "do whatever it takes"-speech. The unique ability of a central bank to create liquidity and pay attention to the macro-dimension of a bank crisis made governments in other jurisdictions, like the US and the UK, also give their monetary authorities responsibilities of financial supervision. But the shift in the euro area was quite "radical".³³

Timid resolution facilities have been created: a Single Resolution Mechanism, eventually paid for by the industry, will amount to € 60 billion when it is fully up and running. This may not be enough to bail out even a single big bank such as the Royal Bank of Scotland. Hence, fiscal backing will be needed in the case of a bigger calamity and this gives national authorities a considerable voice in the decision-making process. There is great uncertainty on how this will work in practice when quick decisions have to be made. A Direct Resolution Mechanism had been created earlier inside the ESM, to the tune of € 55 billion. Spanish authorities argued that it is counter-productive to have a government restructure its banking system with a loan that adds to its debt and may therefore make it a target of a bond mar-

ket attack. The principle that there should be a loan facility that does not contribute to the feedback loop was acknowledged. But then, the mechanism was designed “so as not to be used” as I have heard a senior ECB official say.

The creation of a European Deposit Insurance Scheme got under way because it was agreed as part of the banking union package, but Germany with finance minister Schäuble reneged. Euro area-wide deposit insurance could slow down the deposit flight that is facilitated by TARGET. But it has to be said that in the recent crisis, it would have made little difference: banks did not lend, not because they had no way of refinancing credit, but because they were sceptical about the prospect of repayment. Runs on banks in retail markets were the exception, not the rule.

4.2 What remains to be done

A group of 14 French and German economists has drawn up a coherent package of reforms that can be seen as essential.³⁴ The hope was that there will be a window of opportunity for two newly elected governments led by Emmanuel Macron and Angela Merkel to do a grand reform project. From my perspective, this was always a faint prospect even if the German Grand Coalition had got a stronger political mandate and the new French President had not been preoccupied with a domestic reform agenda. The political climate for such overt integrationist steps is not there, as politics are, for valid reasons, deeply divided over the merit of such moves and the political authority of heads of government is too exhausted to carry the day.

The biggest questions of them all is whether a monetary union can survive without a fiscal union. There are eminent economists like Paul De Grauwe and Paul Krugman but also political scientists like Simon Hix who argue that this is not possible. A fiscal union means to them a budget that can stabilise the macroeconomy, bail out member states if necessary and possibly do all the redistribution that is needed between poor and rich regions to make them feel part of one polity. Others, like Martin Sandbu and the 14 economists disagree and look for minimalist solutions that make the euro area much less crisis prone, short of a fiscal union. The political economy of monetary solidarity is closer to the latter group and complements their research on policy inventions by looking for the latent unity-preserving functions of existing institutions.

A federal budget is not necessarily the best way to achieve risk sharing in a monetary union of democratically governed member states that are very diverse. A central budget for such a union needs democratic representation, given that member states' spending depends more or less extensively on this budget and revenue sources are shared or assigned to par-

ticular levels of government. One would need a euro area parliament with the right to sign off the budget, representing the euro area taxpayer. The present European Parliament could not legitimately do this, as citizens of bigger member states are underrepresented relative to small ones. The MEPs from the smallest member state represent less than 70,000 citizens each while the MEPs from the largest represent more than 700,000 citizens.³⁵ This is to compensate for the fact that French, German, Italian and Spanish MEPs have a great mass of parliamentarians that represent national interests on every committee and in every party family. The political-economic paradox of diversity is a hard constraint for the feasibility of a fiscal union and the corresponding democratic legitimation.

So priorities have to be determined and creative compromises sought. One priority is dealing with the precarious fiscal situation in many countries. For instance, it would take Italy a primary budget surplus (without interest payments) of over 4% of GDP to get its debt stock down to the 60% ratio of the EU fiscal rules within 25 years, even if one could somehow guarantee an average interest rate of 3.5%. This calculation was done by the German Sachverständigenrat in 2013, and the debt situation has deteriorated since then.³⁶ It is inconceivable that the Italian democracy can sustain such a hardline fiscal policy over a quarter of a century. If debt cannot be reduced in an orderly way, however, then the Italian government will have to lean more and more on domestic banks to buy their bonds because foreign bond holders will not do so, or only at rates that would bring the day of reckoning (insolvency) nearer. And as long as the debt situation is so precarious, other sovereigns and the taxpayers they represent do not want to incur common liability with any Italian government, even with trustworthy political leaders; the Italian debt situation is beyond anybody's control.

Constructive proposals therefore concern a) ways to write down sovereign debt; b) some form of joint fiscal liability if a bank rescue is required big enough to touch the interest of other member states; and c) a way to prevent renationalisation of government debt holdings by banks. This would go a long way to making the euro area more robust against the threat of a systemic crisis. The threat has at its core an oversized financial system combined with dangerously limited risk sharing between interdependent economies.

A bankruptcy law for sovereign debtors has been a long-standing demand, first expressed by progressive critics of the IMF in the 1980s and then by the IMF itself but opposed by a Republican majority in Congress in the early 2000s. It has been recently revived by a group of authors convened by the Bruegel think tank.³⁷ The basic idea is not to allow private creditors to hold out and prevent a debt restructuring that any large firm in a similar situation would get, shrinking the economy in the process. The

threat of insolvency would impose much needed discipline on financial markets. Highly indebted governments would pay a higher risk premium, especially at the introduction, which is why the greatest potential beneficiaries tend not to be very supportive of it.³⁸ But a bankruptcy law for sovereigns is an international public good long overdue. It would give policymakers one more instrument to break the diabolic loop when market investors turn the table on governments that have just bailed them out. And since the evident risk sharing is between a debtor country and private bond investors, political resistance may be overcome, even though the risk premia on interest rates mean that all euro area members will have to exercise some solidarity with each other. Insolvency provisions would have to be introduced for the euro area or, even preferably the EU, as this would comprise such a large debt market that investors could not simply shun European government bonds.

Joint fiscal liability is another construction site for the union, given that bank bailouts can easily overstretch national fiscal capacities. A group of financial economists has come up with a privately provided, synthetic euro bond, European Safety Bonds or ESBies.³⁹ Financial institutions would take a well diversified portfolio of euro area government bonds as backing for the issue of a senior tranche ("ESBies") and a junior tranche ("EJBies"). The latter would take losses in the case of a debt write-down. Banks would be allowed to hold only the senior tranche which will be readily accepted by the ECB as security in refinancing operations. This would amount to a guarantee of a floor for the price of these ESBies and so make them indeed safe. Even so, it is somewhat counter-intuitive that one can break the diabolic loop through the same financial engineering techniques, securitisation and tranching, which got the OECD world into a financial crisis in 2007/08. A number of questions are still discussed, in particular whether ESBies are really possible as a purely private investor initiative. Who would want to hold the junior tranche, and at what price, given that banks are no longer meant to hold them? This question drives home the point that without some sovereign debt restructuring, the volumes involved may easily overstretch the willingness of investors other than banks to hold so much government debt. ESBies are still a path-breaking idea in presenting an alternative to a federal budget. This would certainly lower the threshold for political agreement.

Finally, if one needs to make sure that the outstanding government bonds are held at reasonable prices, it is all the more important to require banks to diversify their sovereign bond holdings. This is the dilemma that the first demands for reform to the Basel rules did not address. So far, the Basel rules give government bonds of a certain credit rating zero risk weighting, ie banks do not have to hold capital against them. If positive risk weighting was introduced, banks will shed government bonds in droves,

weakening other large bondholders, pension funds and insurers through falling bond prices. An intriguing idea to promote diversified holdings has been put forward by Nicolas Véron: "sovereign concentration charges" would require banks to hold capital against bond holdings from any one government if they exceed a certain share (eg one third) of their tier-1 (loss-absorbing) capital.⁴⁰ The charge would apply irrespective of whether the bonds have been issued by their own or, say, the German government. This risk weighting method would not discourage bond holdings by banks as such, but it would give incentives to hold them in relatively safe proportions. Such a regulatory measure would decisively contribute to private pooling of fiscal risks.

5. Instead of conclusions: unity in diversity as the norm

The euro is a supranational money without a state. And this is key for those who believe that the euro area crisis was not a problem of a few misbehaving countries. Their labelling as PIIGS, periphery, Southern Europe (which includes Ireland) insinuates uniformity where no such uniformity is to be found: Greece shared with Spain high growth and a high current account deficit but not a housing boom and a positive fiscal balance; Portugal was the one country that did not enjoy a post-accession boom and was tipped over the edge by the deep recession; Cyprus was, like Ireland, a high-income country with an overheating economy, fuelled by problematic practices of tax competition. As different as their vulnerabilities were, their crises all showed a similar pattern: a diabolic loop which they entered from different starting points. This means that the national crises had a systemic component and were not all the fault of past and present governments. If one had required banks to take the losses from their reckless lending, Austrian, French and German bond markets could have panicked as well.

Some observers who share this diagnosis think the euro area is doomed if it does not turn itself into a fiscal federation. A budget at the euro area level requires democratic representation, and it is not clear how a development can be set in motion towards such a democratic united states of Europe. Why should voters endorse steps towards ever closer union when the benefits are so uncertain? In the history of nation states, such questions were usually settled by force: state-building benefitted those who won the war. But the EU is an authority without an army, created to promote peace and cooperation through economic integration. It must convince, not coerce.

It is impossible to claim that a federal budget would do away with financial instability. It is quite likely that it would help to eliminate the symptom of negative feedback loops. But the US still has severe financial crises, in

banking and in stock markets, that affect some US states and municipalities more severely than others. Complete risk sharing is a nirvana. Moreover, additional risk sharing increases risk taking, which is sometimes desirable. But it is not desirable with oversized financial systems, which have to change a lot if they are to make a constructive, as opposed to extractive, economic contribution.

Reforms that avoid the need for grand state-building are therefore not only the more realistic alternative, they are actually the more desirable alternative. Incremental reform, under the threat of latent and actual crisis, will remain the order of the day and this is the fault of no country or person. It is the *modus operandi* of legitimate decision making in a diverse union of democracies: political majorities and their representatives in different member states disagree on such consequential, hard to revise decisions. "Unity in diversity" is a more worthwhile goal for the time being than "ever closer union".

Some of these reforms will have to be innovative, for instance ESBies, because they try to emulate state functions, notably pooling of fiscal liabilities. Others are creative, such as the sovereign concentration surcharge, in that they use known regulatory techniques, such as risk-weighting of assets, and make them compatible with the imperative that a lot of sovereign bonds still have to be voluntarily held by financial institutions. These reforms are in the footsteps of already implemented reforms, like the European Stability Mechanism and bail-in rules for bank resolution: both mechanisms to address sovereign emergencies. All of these reforms must have as their goal that they reallocate risks to those who benefit from taking them in good times and should therefore also absorb the losses in bad times.

Fortunately, we can also rely on existing institutions and their latent capacities to bear, diversify and absorb risks. This is fortunate, because all innovative and creative reforms have two problems. First, they are untested and may therefore not work as intended (eg bail-in rules); and, second, they may be resisted and perverted because they require trust in the other contracting parties not to exploit the collective good (eg deposit guarantee scheme). Tried and tested institutions tend to surprise less and have already overcome the resistance against their creation.

In my research on the political economy of monetary solidarity, I have found that institutions under stress can provide the collective good of risk sharing even though this was not the purpose when they were created. But it requires research to find this in a common currency, in a cross-border payments system, in esoteric features of monetary policy like the collateral that the central bank accepts in its refinancing operations, and even in the specifics of trade policy and migration rights in an economic and monetary union.

There is more risk sharing and solidarity in monetary integration than meets the eye. This must also be brought to the attention of an understandably disappointed and disillusioned European public. Political support for the common currency erodes slowly but surely if only the downside risks come to the public's attention but not the tangible benefits for consumers and investors, tourists and pensioners. Member state governments are always told off for their broken commitments but never publicly acknowledged for the mutual insurance they provide to each other. Greek and Italian governments have relied on the ECB and other safeguards in the euro area crisis but they also contributed more than their fair share in the international refugee crisis and rightly expect that this is part of the overall assessment. Ultimately, politics and economics must come together to make a currency union of diverse member states. This will always be a contentious process but it does not have to be divisive.

References

- Alcidi, C.; D'Imperio, P.; Thirion, G., Risk-sharing and Consumption-smoothing Patterns in the US and the Euro Area: A comprehensive comparison (= CEPS Working Document 2017/04, CEPS, Brussels 2017).
- Asdrubali, P.; Sorensen, B. E.; Yosha, O., Channels of Interstate Risk Sharing: United States 1963-90, in: *Quarterly Journal of Economics* 111/4 (1996) 1081-1110.
- Babecký, J., Havránek, T., Matějů, J., Rusnák, M., Šmídková, K., & Vašíček, B., Banking, Debt, and Currency Crises. Early Warning Indicators for Developed Countries (= ECB Working Paper No 1485, ECB, Frankfurt a. M. 2012).
- Barber, T., Dinner on the edge of the abyss, in: *Financial Times* (October 11, 2010) 7.
- Bénassy-Quéré, A.; et al., Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform (= CEPR Policy Insight No. 91, Centre for Economic Policy Research, London 2018).
- Bindseil, U.; König, P., The economics of TARGET2 balances (= SFB 649 Discussion Paper, 2011-035).
- Broz, J. L., The international origins of the Federal Reserve System (Ithaca and London 1997).
- Buiter, W., The Central Bank as Market Maker of last Resort 1 (2007); retrieved from: <http://blogs.ft.com/maverecon/2007/08/the-central-banhtml/#axzz3ceSZIIEE>.
- Buiter, W. H.; Sibert, A., How the Eurosystem's Treatment of Collateral in its Open Market Operations Weakens Fiscal Discipline in the Eurozone (and what to do about it) (= CEPR Discussion Paper No. 5387, Centre for Economic Policy Research, London 2005).
- Christev, A.; Mélitz, J., EMU, EU, Market integration and consumption smoothing (= CEPR WP No 2011-21).
- De Grauwe, P., The Governance of a Fragile Eurozone (=CEPS Working Document 346, 2011).
- Dullien, S., A European Unemployment Benefit Scheme. How to provide for more stability in the euro zone (Gütersloh 2014).
- Eichengreen, B.; Mehl, A.; Chitu, L.; Richardson, G., Mutual assistance between Federal Reserve Banks, 1913-1960 as prolegomena to the TARGET2 debate (= NBER Working Paper 20267, Cambridge, MA, 2014).

- Eichengreen, B.; Wyplosz, C.; Branson, W. H.; Dornbusch, R., The Unstable EMS, in: *Brookings Papers on Economic Activity* 1 (1993) 51-143.
- Gelpern, A.; Véron, N., The Long Road to a US Banking Union: Lessons for Europe, in: Kirkegaard, J. F.; Posen, A. S. (eds.), *Lessons for EU integration from US history. Report to the European Commission* (Peterson Institute for International Economics, Washington, D. C., 2018) 143-184.
- Gianviti, F.; Krueger, A. O.; Pisani-Ferry, J.; Sapir, A.; von Hagen, J., A European Mechanism for Sovereign Debt Crisis Resolution: A Proposal (Bruegel, Brussels 2010).
- Goodhart, C. A. E., The Two Concepts of Money: Implications for the Analysis of Optimal Currency Areas, in: *European Journal of Political Economy* 14 (1998) 407-432.
- James, H., *Making the European Monetary Union* (Cambridge, MA, 2012).
- Kenen, P. B., The theory of Optimum Currency Areas: an eclectic view, in: Mundell, R. A.; Swoboda, A. (eds.), *Monetary Problems of the International Economy* (Chicago 1969) 41-60.
- Krugman, P., Revenge of the Optimum Currency Area, in: Acemoglu, D.; Parker, J.; Woodford, M. (eds.), *NBER Macroeconomics Annual 2012* (Vol. 27, Chicago 2013) 439-448.
- Mabbett, D.; Schelkle, W., What difference does Euro membership make to stabilization? The political economy of international monetary systems revisited, in: *Review of International Political Economy* 22/3 (2015) 508-534.
- Maes, I.; Verdun, A., Small States and the Creation of EMU: Belgium and the Netherlands, Pace-setters and Gate-keepers, in: *Journal of Common Market Studies* 43/2 (2005) 327-348.
- Mundell, R., A Theory of Optimum Currency Areas, in: *American Economic Review* 51/4 (1961) 657-665.
- Mundell, R., A plan for a European currency, in: Johnson, H. G.; Swoboda, A. (eds.), *The economics of common currencies* (London 1973).
- Pisani-Ferry, J.; Sapir, A.; Wolff, G., EU-IMF assistance to euro-area countries: an early assessment (= Bruegel Blueprint series, XIX, Bruegel, Brussels 2013).
- Schelkle, W., The Political Economy of Fiscal Policy Co-ordination in EMU: From Disciplinary Device to Insurance Arrangement, in: *Journal of Common Market Studies* 43/2 (2005) 371-391.
- Schelkle, W., European Fiscal Union: From Monetary Back Door to Parliamentary Main Entrance, in: *CESifo Forum* 13/3 (2012) 28-34.
- Schelkle, W., *The political economy of monetary solidarity: understanding the euro experiment* (Oxford 2017).
- Sinn, H.-W.; Wollmershäuser, T., Target loans, current account balances and capital flows: the ECB's rescue facility, in: *International Tax and Public Finance* 19/4 (2012) 468-508.
- SVR, *Nach dem EU-Gipfel: Zeit für langfristige Lösungen nutzen* (Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung, Berlin 2012).
- Taylor, A.; Véron, N., How unequal is the European Parliament's representation? (= VoxEU blog, 21.5.2014); online: <https://voxeu.org/article/inequality-european>.
- van Riet, A., Addressing the safety trilemma: a safe sovereign asset for the eurozone (= Working Paper Series, No 35, European Systemic Risk Board, 2017).

Notes

- ¹ Goodhart (1998) 410.
- ² Mundell (1961), Kenen (1969).
- ³ Krugman (2013) 440.
- ⁴ Schelkle (2005, 2017) 125-135.

- ⁵ Eichengreen et al (1993).
- ⁶ Maes and Verdun (2005) 339.
- ⁷ James (2012).
- ⁸ Goodhart (1998), James (2012) 390.
- ⁹ Jones (2016).
- ¹⁰ Mundell (1973).
- ¹¹ Asdrubali et al (1996); most recently Alcidi et al (2017).
- ¹² This research developed as part of the optimum currency area approach, which assumed that countries are the unit of economic specialisation, an assumption that Kenen (1969) strongly criticised as implausible for even moderately large economies.
- ¹³ Christev and Mélitz (2011) 29; Dullien (2014) 59-60.
- ¹⁴ Babecky et al (2012).
- ¹⁵ De Grauwe (2011).
- ¹⁶ Barber (2010).
- ¹⁷ BIS (2010) 18.
- ¹⁸ The so-called monetarists, who were in fact primarily of a Keynesian disposition, were to some extent supported by Kenen (1969) 45-48, who hypothesised that the reach of a common currency should be wider than the fiscally constituent parts. This is, after all, what characterises any federal state.
- ¹⁹ Broz (1997) 5.
- ²⁰ Schelkle (2017) 95-108.
- ²¹ Schelkle (2012).
- ²² TARGET stands for Trans-European Automated Real-time Gross settlement Express Transfer.
- ²³ Sinn and Wollmershäuser (2012).
- ²⁴ Schelkle (2017) 280-282.
- ²⁵ Bindseil and König (2011) 4.
- ²⁶ Buiter (2007).
- ²⁷ Buiter and Siebert (2005) challenged this practice while Schelkle (2017), 145-148, defends it.
- ²⁸ Eichengreen et al (2014) 14-16.
- ²⁹ Mabbett and Schelkle (2015).
- ³⁰ Pisani-Ferry et al (2013) 29.
- ³¹ Own calculations based on Eurostat data for national GDP and European Commission data for program volumes.
- ³² BBC (2015).
- ³³ Gelpern and Véron (2018).
- ³⁴ Bénassy-Quéré et al (2018).
- ³⁵ Tailor and Véron 2014.
- ³⁶ SVR (2012) 20-21.
- ³⁷ Gianviti et al (2010).
- ³⁸ The case would have to be made that sovereigns must acknowledge the distortion that they could raise debt too easily over recent decades. This helped them avoiding the hard choices on what should be financed with a democratic mandate and what not, passing a good part of the bill onto younger generations instead. Debt is a regressive form of financing public expenditure because income taxes are progressive while bonds are held by wealthier sections of society, directly or indirectly (the latter through pension and investment funds).
- ³⁹ Brunnermeier et al. (2016); van Riet (2017).
- ⁴⁰ Bénassy-Quéré et al (2018).

Abstract

The euro is a unique experiment in monetary history: a group of rather different countries adopted voluntarily a common currency, and the supranational central bank is deliberately separated from national fiscal institutions. Every member state had good reasons to take the risk of joining this experiment of a monetary pool of diverse countries. However, the experiment has so far been rather disappointing. A political-economic paradox can explain why the member states could agree only on a dangerously limited form of fiscal risk sharing. These limitations materialised in the recent financial and euro area crisis, in which the rescue of insolvent banks remained a task for each member state even though financial market integration had contributed to making domestic banking systems too big for most of them. But the elements of insurance that have been institutionalised in the monetary union also came to the fore in the crisis: notably the cross-border payments system TARGET sustained the euro area as a trade and payments area. The banking union has made risk sharing in the common currency area more robust. But the risk of fiscal overstretch is still real and calls for further reforms.

Zusammenfassung

Der Euro ist ein historisch einmaliges Experiment: eine Gruppe sehr unterschiedlicher Länder hat sich freiwillig eine gemeinsame Währung gegeben; die supranationale Geldpolitik ist von nationalen Fiskalpolitiken bewusst geschieden. Es gab für jedes Mitgliedsland gute Gründe, dieses Experiment eines geldpolitischen Pools diverser Länderrisiken zu wagen. Allerdings hat das Experiment bisher eher enttäuscht. Ein polit-ökonomisches Paradoxon kann erklären, warum die Mitgliedsländer sich lediglich auf eine fiskalisch gefährlich begrenzte Risikoteilung einigen konnten. Diese Grenzen zeigten sich in der jüngsten Finanz- und Euroraumkrise, in der die Rettung insolventer Banken eine Aufgabe für Nationalstaaten blieb, obwohl die Finanzmarktintegration das Bankensystem für viele zu groß werden ließ. In der Krise zeigten sich aber auch die institutionalisierten Versicherungselemente, die den Euroraum gerettet haben, z. B. das grenzüberschreitende Zahlungssystem TARGET. Die Bankenunion hat die Risikoteilung im gemeinsamen Währungsraum robuster gemacht. Allerdings ist das Risiko der Überlastung öffentlicher Haushalte weiterhin hoch.

JEL Classifications: E42 Monetary systems; E44 Financial markets and the macroeconomy; E58 Central banks and their policies; F55 International institutional arrangements

Key words: euro area, financial crisis, monetary integration theory; risk-sharing

OGB VERLAG

www.oegbverlag.at

Zur Zukunft von Arbeit und Wohlfahrtsstaat

Perspektiven aus der Sozialforschung

Ursula Filipić und Annika Schönauer (Hg.)

Sozialpolitik in Diskussion Band 19 / ÖGB-Verlag 2018 / 80 Seiten / EUR 10,00
ISBN 978-3-99046-278-2

Pege, Digitalisierung, Frauen in Führungspositionen: Was bedeuten Veränderungen der Arbeits- und Lebenswelten für die Gestaltung von Arbeit und Sozialstaat? Die Beiträge im vorliegenden Band der AK-Schriftenreihe „Sozialpolitik in Diskussion“ sind das Ergebnis eines von der AK lancierten „Call for Presentation“ und spannen thematisch wie methodisch einen weiten Bogen: von der Frage nach einer adäquaten sozialversicherungsrechtlichen Absicherung von Crowd-workerInnen über die Interaktion von Menschen und Maschinen in zunehmend digitalisierten, automatisierten und vernetzten Arbeitsumgebungen bis hin zu einer Einschätzung des Anteils der durch Automatisierung gefährdeten Berufe in Österreich; von den Arbeits- und Lebensbedingungen in einem zunehmend transnationalen Sorgemarkt bis hin zur mangelnden Ausrichtung des österreichischen Langzeitpegeeregimes auf die pelegenden Angehörigen; von den zusätzlichen Hürden für Frauen in Führungspositionen bis hin zur maßgeblichen Bedeutung der individuellen Klassenposition für die Gestaltungsmöglichkeiten des eigenen Lebens.

19 ■ sozialpolitik in diskussion sozialpolitik in diskussion

Ursula Filipić und Annika Schönauer (Hg.)

ZUR ZUKUNFT VON ARBEIT UND WOHLFAHRTSSTAAT

PERSPEKTIVEN AUS DER SOZIALFORSCHUNG

Februar 2018
www.arbeitskammer.at

AK

WIEN

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



Ökonomische Ungleichheit und Verteilungsgerechtigkeit

Der Bruch des Leistungsprinzips und des Prinzips des allgemeinen Nutzens

Friederike Schuchardt

1. Einleitung

Das Ungleichheitsthema ist ins Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit zurückgekehrt. Es ist auf den Titelseiten von Zeitschriften und Zeitungen, bietet Zündstoff für hitzige Debatten in Politik-*Talkshows* und dient als Grundlage für gesellschaftskritische Reportagen. Doch am deutlichsten ist die Rückkehr von Ungleichheit in den Daten ersichtlich, laut derer sie wieder längst vergessene Ausmaße angenommen hat. Ein entscheidender Grund für die vermehrte öffentliche Wahrnehmung und die Wiederbelebung des Ungleichheitsdiskurses ist die Veröffentlichung des Bestsellers „Kapital im 21. Jahrhundert“ von Thomas Piketty. Er dokumentiert datenbasiert die historische Entwicklung der Verteilung von Einkommen und Vermögen und prognostiziert, wie sie sich künftig entwickeln wird. Piketty äußert explizit seine Besorgnis über die fortschreitende Zunahme der Ungleichheit und empfiehlt eine jährliche Kapitalsteuer als Umverteilungsmaßnahme. Seither wird im öffentlichen und wissenschaftlichen Diskurs das Für und Wider ökonomischer Ungleichheit wieder deutlich vermehrt diskutiert.

Ungleichheit und Ungerechtigkeit werden oft in einem Atemzug genannt. Obwohl beide Begriffe eng miteinander verbunden sind, kann man sie nicht gleichsetzen. Piketty argumentiert, dass Ungleichheit per se kein Problem darstellt, solange sie gerechtfertigt werden kann.¹ Für ihn kann Ungleichheit nur durch die Prinzipien der Leistungsgerechtigkeit und des allgemeinen Nutzens legitimiert werden.² Diese beiden Prinzipien sind im momentanen Ungleichheitsdiskurs sehr präsent. Sie bilden die Grundlage für die nachfolgende Untersuchung, denn fest steht, dass hohe Ungleichheit schwere soziale und politische Konsequenzen haben kann.

Der stark negative Zusammenhang zwischen geringem Einkommen und Gesundheit wurde von zahlreichen Studien bewiesen.³ Dieser erklärt sich aus der Rolle, die ökonomische Ressourcen für den Zugang zu Gesund-

heitsleistungen und präventiven Gesundheitsmaßnahmen haben. Denn Menschen mit geringen oder fehlenden ökonomischen Mitteln tragen nicht nur aufgrund unzureichender Gesundheitsversorgung, sondern auch aufgrund inadäquater Ernährungsweise und schlechten Arbeitsverhältnissen erhöhte gesundheitliche Risiken. Aber auch das Bewusstsein um den eigenen relativen Rang in der Gesellschaftsordnung kann negative Auswirkungen auf den Gesundheitszustand von Individuen haben. Zu wissen, dass man ein geringeres Einkommen und kein Vermögen hat, kann psychologisches Leid verursachen und Menschen stigmatisieren. Sind bestimmte Handlungsmöglichkeiten und Güter aufgrund von ökonomischer Ungleichheit Reichen vorbehalten, zeichnet dieser Umstand diejenigen, die von diesen Optionen ausgeschlossen sind. So ist es für Menschen in einer niedrigen sozioökonomischen Gruppe oft schwer oder gar unmöglich, in Bildung, Weiterbildung und andere Qualifikationen zu investieren. Ist dies der Fall, können Individuen ihre Fähigkeiten und Talente aufgrund fehlender finanzieller Mittel nicht entwickeln und davon in ökonomischer Hinsicht weniger profitieren.

Ökonomische Ungleichheit kann zudem negative Auswirkungen auf die Möglichkeit zur politischen Partizipation und zum politischen Agieren haben, denn Einfluss scheint mit Wohlstand einherzugehen. Rehm und Schnetzer (2015) argumentieren, dass unterschiedliche Ausmaße politischer Macht eng mit der Vermögensverteilung verbunden sind, weil große Vermögen den Weg zu großer Macht bereiten können. Somit spielt die Vermögensverteilung ebenso eine wichtige Rolle hinsichtlich des Funktionierens demokratischer Institutionen.⁴ Machtunterschiede wandeln sich in unterschiedliche Möglichkeiten der Einflussnahme auf Institutionen und politische Maßnahmen um, die wiederum die Verteilung von ökonomischen Vorteilen gestalten. Wenn die Verteilung sehr zugunsten einer speziellen Gruppe verzerrt ist, dann können politische und ökonomische Institutionen unterminiert werden.⁵ So nutzen z.B. wirtschaftliche Eliten in politischen Diskussionen Kapitalflucht als Druckmittel.⁶ Ein weiteres Beispiel ist das Verschieben von Gewinnen nach Steueroasen, wodurch Unternehmen Steuerabgaben umgehen⁷ und die finanzielle Basis des Wohlfahrtsstaates untergraben.⁸ Zudem bestätigen zahlreiche Studien den Zusammenhang von Ungleichheit und politischer Partizipation. In den USA wurde nachgewiesen, dass die Präferenzen reicher ökonomischer Eliten weitaus größere Auswirkungen und Einflüsse auf Politikmaßnahmen haben als die Präferenzen von ärmeren Bürgern.⁹

Im Anbetracht der negativen Folgen ökonomischer Ungleichheit werden im Folgenden philosophische Theorien der Verteilungsgerechtigkeit auf das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit und das des allgemeinen Nutzens angewendet. Es soll geprüft werden, ob die Rechtfertigung von Ungleichheit durch diese gängigen Prinzipien gestützt werden kann oder ob ein

Bruch in der Argumentation mit Hilfe dieser Prinzipien vorliegt. Für einen Teil der Analyse werden die bereits genannten sozialen und politischen Konsequenzen ökonomischer Ungleichheit erneut aufgegriffen und erweitert elaboriert.

2. Theorien zu Verteilungsgerechtigkeit

Verteilungsgerechtigkeitstheorien befragen der Frage, wie knappe Ressourcen unter Individuen mit konkurrierenden Bedürfnissen und Ansprüchen verteilt werden sollten. Der Fokus liegt darin, Prinzipien oder Standards zu finden, nach denen Ressourcen verteilt werden sollen.¹⁰ Diese Theorien versuchen, ein Set von Prinzipien zu bestimmen, welche in sich selbst begründet sind und denen man grundsätzlich zustimmen kann. So soll eine gerechte und adäquate Verteilung durch die Ableitung logischer Konsequenzen der aufgestellten Prinzipien verwirklicht werden. Die gängigste Einteilung von Verteilungsgerechtigkeitstheorien unterscheidet prozedurale und konsequentialistische Theorien.¹¹ Prozedurale Theorien und ihre konstituierenden Prinzipien befragen der Frage, *wie* eine Distribution zustande kommen sollte. Hier wird der Entstehungsprozess der Verteilung betrachtet. Es werden jedoch keine Aussagen darüber getroffen, ob bestimmte Verteilungsergebnisse präferiert werden sollten. Im Gegensatz dazu bewerten konsequentialistische Prinzipien, welches potenzielle Verteilungsergebnis realisiert werden sollte. Konsequentialistische Prinzipien sind normativer Natur,¹² denn sie beurteilen ein Ergebnis vor dem Hintergrund eines Prinzips.

Nachfolgend werden die Theorie der Verfügungsrechte (*Entitlement Theory*) von Robert Nozick als prozedurale und der Fähigkeitsansatz (*Capability Approach*) von Amartya Sen und Martha Nussbaum als konsequentialistische Theorie auf ökonomische Ungleichheit angewandt. Diese beiden Theorien wurden ausgewählt, da die zwei zuvor genannten Rechtfertigungsprinzipien als prozedural und konsequentialistisch interpretiert werden können. Das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit ist prozedural, weil es bei der Entstehung von Ungleichheit ansetzt. Das Prinzip des allgemeinen Nutzens hingegen ist konsequentialistisch, weil es Auswirkungen der Ungleichheit betrachtet.

2.1 Nozicks Theorie der Verfügungsrechte (*Entitlement Theory*)

Die *Entitlement Theory* ist ein Beispiel für eine reine prozedurale Gerechtigkeitstheorie. Nozick betont, dass es bei einer Verteilung darauf ankommt, wie sie zustande gekommen ist. Gerechtigkeit ist davon abhängig, was tatsächlich geschehen ist. In seiner Theorie entwickelt Nozick seine

Sicht einer gerechten Verteilung von Ansprüchen in Form von Verfügungsrechten. Seine Theorie besteht aus drei grundlegenden Prinzipien: dem Prinzip der gerechten Aneignung, dem Prinzip der gerechten Übertragung und dem Prinzip der Berichtigung (ungerechter Besitzverhältnisse).

Bei dem Prinzip der gerechten Aneignung geht es um die Frage, wie herrenlose Gegenstände in Besitz genommen werden könnten; um den Prozess, durch den es zur Besitzergreifung herrenloser Dinge kommen kann; um die Gegenstände, die durch einen bestimmten Prozess in Besitze genommen werden könnten und Ähnliches. Das Prinzip basiert auf John Lockes Theorie der ursprünglichen Aneignung, die Nozick modifiziert und erweitert hat. Nozick interpretiert Lockes Theorie so, dass Verfügungsrechte an einem bisher nicht besessenen Objekt dadurch generiert werden können, indem ein Individuum durch seine Arbeitskraft das Objekt verändert. Nozick führt aus: Wenn niemand durch die Aneignung durch eine andere Person schlechter gestellt wird, in dem Sinne, dass eine Verbesserungsmöglichkeit der eigenen Situation durch eine bestimmte Aneignung verloren geht, dann ist das Prinzip der gerechten Aneignung erfüllt. Das Prinzip der gerechten Übertragung umfasst die Prozesse, durch die ein Individuum ein Anspruchsrecht von einem anderen Individuum erhalten kann oder durch die ein Individuum ein Anspruchsrecht an ein anderes Individuum transferieren kann. Es spezifiziert die legitimen Vorgänge, durch die man von einer Verteilung zu einer anderen gelangen kann. Darunter fallen z. B. der freiwillige Austausch und Schenkungen, aber auch soziale Konventionen, die in einer Gesellschaft gegeben sind. Nozick stellt folgende Induktion auf:

Wäre die Welt völlig gerecht, dann wäre die Gerechtigkeitsfrage bei Verfügungsrechten durch folgende Induktion völlig geklärt:

1. Eine Person, die einen Besitz im Einklang mit dem Prinzip der gerechten Aneignung ersteht, hat ein Verfügungsrecht an diesem Besitz.
2. Eine Person, die einen Besitz im Einklang mit dem Prinzip der gerechten Übertragung ersteht, hat ein Verfügungsrecht an diesem Besitz.
3. Verfügungsrechte entstehen lediglich durch die (wiederholte) Anwendung der ersten und zweiten Regel.

Das bedeutet, dass eine Verteilung gerecht ist, wenn sie aus einer gerechten Verteilung durch legitime Vorgänge entsteht. Die Vorgänge, die durch das Prinzip der gerechten Übertragung spezifiziert sind, erhalten Gerechtigkeit.¹³ Das bedeutet jedoch für eine heutige gerechte Verteilung auch, dass sie durch gerechte Transfers entstanden sein muss. Diese Transfers müssen seit dem Moment der ursprünglichen Aneignung, die in Übereinstimmung mit dem Prinzip der gerechten Aneignung geschah, ausnahmslos legitim gewesen sein. Diese zwei Prinzipien graben sich tief

in vergangene Handlungen von Individuen, um zu beurteilen, ob eine Verteilung gerecht oder ungerecht ist.¹⁴

Die meisten Menschen, Nozick inbegriffen, würden zustimmen, dass die gegenwärtige Verteilung nicht durch ausnahmslos gerechte Vorgänge entstanden ist. Deswegen stellt Nozick ein weiteres Prinzip auf, das Prinzip der Berichtigung.¹⁵ Sind die ersten beiden Prinzipien verletzt, muss das Unrecht in der Vergangenheit berichtigt werden. Dies ist das einzige Szenario, das den Staat zur Umverteilung legitimiert. In Nozicks Welt ist der Staat nicht berechtigt, darüber hinaus bei der Herstellung von Verteilungsgerechtigkeit oder der Umverteilung von Vermögen eine Rolle zu spielen. Nozicks Idealvorstellung kann deswegen zu einer Verteilung führen, bei der sich die Schere zwischen Arm und Reich immer weiter vergrößert. Nozicks Theorie wird in der Analyse auf das Leistungsprinzip angewandt.

2.2 Der Fähigkeitenansatz (*Capability Approach*) von Amartya Sen und Martha Nussbaum

Für Sen sind minimale Anforderungen an Wohlergehen und Wahlfreiheit Rechte, die gestärkt werden müssen.¹⁶ In zahlreichen Publikationen kritisiert er die Messmethoden, die angewendet werden, um den Lebensstandard und das Wohlergehen von Individuen zu untersuchen. Er argumentiert, dass die Fähigkeiten von Individuen die adäquate Bezugsgröße sind, um unterschiedliche Wohlfahrtslevel zu vergleichen. Seiner Ansicht nach sind die individuelle Bedürfnisbefriedigung und die Verteilung von ökonomischen Ressourcen keine angemessenen Messvariablen.¹⁷ Nach Sen (1987, S. 20ff) ist es für die Messung von Wohlergehen entscheidend, dass man sich darauf konzentriert, wie befähigt Individuen sind, bestimmte *Functionings* zu realisieren. Für ein besseres Verständnis des Fähigkeitenansatzes ist es notwendig die Begriffe *Functionings* (Fähigkeiten) und *Capabilities* (Verwirklichungschancen) zu erläutern.

Fähigkeiten repräsentieren, was eine Person tun oder sein kann. Deswegen ist eine Fähigkeit eine Komponente der persönlichen Verfassung und ein konstituierendes Element des Seins einer Person. Für Sen gibt es ein Set an miteinander verbundenen Fähigkeiten, ein Set von Handlungs- und Verfassungskomponenten, die lebensnotwendig sind. Es ist für ihn die logische Folge, dass das Wohlergehen eines Individuums durch die Art und Weise, wie es leben und sein kann, wiedergespiegelt wird. Manche Fähigkeiten, die für das Wohlergehen wesentlich sind, sind sehr elementar. So zum Beispiel ein adäquater Ernährungsstand oder eine gute Gesundheit. Komplexere Fähigkeiten können die Erlangung von Selbstrespekt, sozialer Integration und Bildung sein. Sen betont, dass ökonomische Ressourcen nicht wegen ihrer selbst willen wertgeschätzt werden, da

sie lediglich Mittel zum Zweck sind. Jedoch ist das Erreichen von Fähigkeiten eines Individuums auch von Bedarfsgütern abhängig.

Der Begriff der Verwirklichungschancen ist eng mit dem Begriff der Fähigkeiten verbunden. Für Sen reflektiert die Verwirklichungschance einer Person die verschiedenen Kombinationen von Fähigkeiten, die diese Person erreichen und von welcher ein präferiertes Set gewählt werden kann. Die Verwirklichungschance eines Individuums hängt von einer Vielzahl verschiedener Faktoren ab, so z. B. von den persönlichen Charakteristika und den gegebenen sozialen Arrangements. Das Set an Verwirklichungschancen stellt die Wahlfreiheit dar, eine gewisse Lebensform zu realisieren. Es ist die Freiheit eines Individuums, zwischen den verschiedenen Fähigkeiten und somit auch zwischen verschiedenen Lebensentwürfen wählen zu können. Die Gesamtheit aller alternativen Fähigkeiten, aus der eine Person wählen kann, repräsentiert ihre Verwirklichungschancen. Letztere können für das Wohlergehen einer Person auf zwei verschiedenen, jedoch miteinander verbundenen Ebenen von Bedeutung sein. Auf der einen Seite bilden die Möglichkeiten, Fähigkeiten zu erlangen, die tatsächlichen Chancen, die ein Individuum hat, Wohlergehen zu erreichen. Auf der anderen Seite können die Wahlmöglichkeit und Wahlfreiheit um ihrer selbst willen wertgeschätzt werden. Sen betont die Bedeutung der freien Wahl hinsichtlich der Bildung von Verwirklichungschancen. So verweist er auf den Unterschied zwischen Fasten und Verhungern. Verwirklichungschancen als die Freiheit, das eigene Wohlergehen zu beeinflussen, können somit direkte Relevanz in ethischen und politischen Analysen hinsichtlich der Bewertung eines Sozialstaates haben. Der Ansatz kann sowohl für Bewertungen von als auch für die Gestaltung von Politikmaßnahmen verwendet werden.¹⁸

Martha Nussbaum beschreibt den Fähigkeitenansatz als Annäherung an die Fragen der Lebensqualität und grundlegender Ziele sozialer Gerechtigkeit. Im Gegensatz zu Sen leitet Nussbaum ihre Standards zur Messung des Wohlergehens direkt von Aristoteles' Konzeption des guten Lebens ab. Sie bezieht sich auf Aristoteles, wenn sie schreibt, dass das Hauptkriterium bei der Verteilungsaufgabe der Politik letztendlich die Lebensqualität des Menschen ist. Sie schreibt, dass Aristoteles betonte, dass es die Rolle jedes Gesetzesgebers ist, den Menschen ein gutes Leben zu ermöglichen. Nussbaum betrachtet Fähigkeiten als die normative Struktur eines guten Lebens. In Kontrast zu Sen schreibt Nussbaum der Würde eine besondere Wichtigkeit zu, denn sie beschreibt es als zentrales Element ihres Ansatzes und verbindet Würde mit einem angemessenem Leben. Für Nussbaum ist es die Hauptaussage des Fähigkeitenansatzes, dass manche Fähigkeiten von solch großer Bedeutung sind, dass ihr Fehlen zu einem Leben ohne Würde führt. In politischer Hinsicht spricht Nussbaum von einer grundlegenden Intuition des Fähigkeitenansatzes,

die besagt, dass eine moralische Forderung an die Entwicklung bestimmter menschlicher Fähigkeiten besteht.¹⁹ Im Gegensatz zu Sen gibt Nussbaum eine konkrete Liste mit den zehn elementarsten Fähigkeiten an.

Nussbaums Liste wird in der Analyse auf das Prinzip des allgemeinen Nutzens angewandt. Dieser Beitrag betrachtet den allgemeinen Nutzen als eng verbunden mit dem Wohlergehen von Individuen. Dieser Sichtweise liegt das Verständnis zugrunde, dass der allgemeine Nutzen letztendlich dem Wohlergehen von Individuen dienlich sein soll. Das Wohlergehen von Individuen kann als eine Referenzgröße angesehen werden, gegen die der allgemeine Nutzen bewertet wird. Jedoch muss hier erwähnt werden, dass der allgemeine Nutzen mehr als die Summe individuellen Wohlergehens sein kann.

3. Die Anwendungen der Verteilungsgerechtigkeitstheorien auf ökonomische Ungleichheit

3.1 Die Anwendung von Nozicks Theorie

3.1.1 Das Leistungsprinzip als Prinzip der gerechten Übertragung (eines Anspruchsrechts)

Nozick nennt, wie bereits dargestellt, soziale Konventionen als mögliche Ausprägungen des Prinzips der gerechten Übertragung. Moderne Gesellschaften haben das Selbstverständnis, meritokratisch aufgebaut zu sein; das bedeutet, dass Leistung zu einem umfassenden gesellschaftlichen Ordnungsprinzip wird. Leistung wird so zu einer fundamentalen Norm im Selbstverständnis von Gesellschaften, ihr wird eine wichtige Rolle bezüglich der Beurteilung von Verteilung im Hinblick auf das Gerechtigkeitskriterium zuteil. Damit werden die meritokratischen Überzeugungen – in Form des Leistungsprinzips – zur sozialen Konvention. Das Leistungsprinzip kann also als Prinzip der gerechten Übertragung gesehen werden. Es liefert ein Kriterium, nach dem ökonomische Ressourcen und sozialer Status verteilt werden sollen. Deswegen dient es auch als normative Richtschnur für die Verteilung von Vermögen. Das Leistungsprinzip stellt eine Beziehung von Gegenseitigkeit auf, da es einer Leistung einen Verdienst gegenüberstellt. Ein Individuum kann einen Anspruch auf Verdienst aufgrund einer bestimmten Leistung oder Aktivität haben. Vergütung wird als adäquate Konsequenz einer Leistung eines Akteurs angesehen und bildet die angemessene Reaktion auf Einsatz. Leistung bildet die Basis für den Anspruch, dass es eine Vergütung für die erbrachte Anstrengung geben soll. Es ist jedoch zentral, dass eine Leistung erbracht wurde, denn nur dann verdient das Individuum die Vergütung. Mit anderen Worten, der Anspruch, dass eine Handlung zu einem Verdienst führt, entsteht aus einer initiierten Leistung. Nach Panther (2006, S. 33) wird eine Verteilung als ge-

recht bewertet, wenn jedes Individuum einen Anteilsanspruch in Bezug auf seine Leistung erhält. Die Proportionalität von Leistung und Vergütung hinsichtlich einer gerechten Beurteilung durch das Leistungsprinzip ist von zentraler Bedeutung.²⁰

3.1.2 Eine Annäherung an das Konzept von Verdienst und Leistung

Der Leistungsbegriff wird nicht einheitlich verwendet, und es besteht eine fortlaufende Debatte hinsichtlich seiner geeigneten Anwendung. Deswegen ist es schwer, eine eindeutige Definition anzugeben. Dennoch können den Begriffen Leistung und Verdienst einige wesentliche Charakteristika zugeschrieben werden. Es scheint Übereinstimmung zu herrschen, dass eine Handlung beabsichtigt sein muss, um als Leistung verstanden zu werden. Zufälle sollten in Bezug auf Verdienst ausgeschlossen werden, da zufällige Resultate nicht als legitime Grundlage für Verdienstansprüche bewertet werden. Der Akteur muss für seine erbrachte Leistung verantwortlich sein. Leistungen müssen auf eigenständige Entscheidungen rückführbar sein. Essenziell ist auch, dass es möglich ist, eine gewisse Leistung auf ein Individuum zurückzuführen. Die persönliche Leistungserbringung durch das Individuum muss die Voraussetzung sein, die dem Verdienstanspruch zugrunde liegt. Für den Leser mag die Betonung redundant erscheinen, jedoch kann ein Verdienst nur entstehen, wenn eine tatsächliche Handlung vorangegangen ist.²¹

3.1.3 Die Theorie der Grenzproduktivität

Panther (2006, S. 33) legt dar, dass es ein wesentliches Problem in der Unterscheidung von subjektiver und objektiver Leistungserbringung liegt. Erstere kann als subjektive Ausübung und Letztere als objektives Resultat der Leistungserbringung interpretiert werden. Der Autor warnt davor, dass die Beurteilung von subjektiver Leistungserbringung durch den Markt nur als eine sehr vage und zweifelhafte Spiegelung objektiver Leistung erfolgt. Deswegen stellt sich die Frage, ob es eine verlässliche und anwendbare Messmethode für Leistung gibt. Die Theorie der Grenzproduktivität gilt als eine solche Theorie, die den Zusammenhang zwischen Leistung und Verdienst beschreiben kann. Laut neoklassischer Theorie entsprechen die Wettbewerbspreise von eingesetzten Produktionsfaktoren der Grenzproduktivität dieser Faktoren. Grenzproduktivität wird als Verdienst interpretiert.²² In diesem Bezugssystem soll die Vergütung in Form von Löhnen und Gehältern mit dem marginalen Wert des Arbeitsprodukts übereinstimmen. Letzterer verkörpert den zusätzlichen Grenzgewinn, der durch die eingesetzte Arbeit erzielt wird.²³ Das Individuum soll einen proportionalen Anteil von dem erhalten, was es zur Produktion beigetragen hat.²⁴

Zweifelsohne ist die Beurteilung von Verdienst davon abhängig, was in einer Gesellschaft als nützlich betrachtet wird. Norman Daniels (1996, S. 304) warnt davor, dass der Produktivitätsbegriff als intuitiv anwendbar akzeptiert wird, obwohl es kein standardisiertes Messverfahren für Produktivität gibt. Es gibt keinen Mechanismus, der den kausalen Mikroeffekt von Leistung analysieren oder erfassen könnte.²⁵ Deswegen sehen viele das Konzept von Verdienst als sehr ungenau und nicht exakt anwendbar an. Für Panther (2006) ist Markterfolg oft durch puren Zufall begründet. Er vertritt den Standpunkt, dass subjektive Anstrengung weder notwendig noch ausreichend für den Erfolg am Markt ist.²⁶ Einen Anteilsanspruch am Markt zu erstehen, bedeutet nicht, dass man diesen auch verdient. Deswegen ist die Grenzproduktivität eine sehr limitierte theoretische Idee. Sie ist schwer zu definieren, ein eher nicht überzeugender Ansatz und grenzt an ein reines ideologisches Konzept.²⁷ Diese Erkenntnisse führen zum Schluss, dass das Leistungsprinzip aufgrund der fehlenden Messbarkeit von Grenzproduktivität meistens verletzt wird. Dieses Konzept ist jedoch sehr geläufig und präsent in der wirtschaftswissenschaftlichen Theorie, Lehre und Wissenschaft. Um den Bruch des Leistungsprinzips aufzuzeigen, liegt der Fokus dieser Analyse darauf, die Fälle zu präsentieren, bei denen sich der Zusammenhang zwischen Leistung und Vergütung besonders schwer herstellen lässt.

3.1.4 Die Verletzung des Leistungsprinzips – Untergrabung und Erweiterung

Das Missverhältnis zwischen Leistung und Vergütung wird vielfach kritisiert. Oft werden stillschweigende Vergleiche im Hinblick auf die Leistungen anderer gezogen. Die Prämisse, die der Kritik zugrunde liegt ist, dass die Gesellschaft konsistent auf Verdienst reagieren sollte. Sighard Neckel (2012, S. 64) betont, dass die Realität des Leistungsprinzips untergraben ist, da wirtschaftliche Einkommen keine Konsequenz der erbrachten Leistung sind. So bestehen in der Öffentlichkeit Zweifel, dass die hohen Einkommen, die Topmanager für ihre Tätigkeit erhalten, durch das Leistungsprinzip repräsentiert werden. Erkennbare Leistungen und die materielle Vergütung des Verdienstes fallen nicht selten weit auseinander. Piketty nennt das Aufkommen von extrem hohen Gehältern für Topmanager als den hauptsächlichen Grund für die steigende Ungleichheit in den USA. Ähnliche Entwicklungen wurden in europäischen Ländern verzeichnet. Die in die Höhe schießenden Vergütungen von Topmanagern großer Firmen sind ein starkes Argument für das Versagen des Konzepts der Grenzproduktivität. Die Theorie kann die Explosion der sehr hohen Arbeitseinkommen in den USA seit 1980 nicht erklären. Zum einen kann sie die sehr abrupte Diskontinuität zwischen den zwei Einkommensgruppen, des

reichsten 1% und der darauffolgenden reichsten 9%, nicht adäquat begründen. Die Vergütung in der Gruppe des reichsten 1% ist buchstäblich explodiert. Betrachtet man die Unterschiede hinsichtlich der Fähigkeiten zwischen den beiden Gruppen, so ist es schwer, eine rationale Begründung für diese Diskontinuität zu finden. Zum anderen kann die Theorie der Grenzproduktivität nicht erklären, warum die Explosion der sehr hohen Gehälter lediglich in einigen entwickelten Ländern aufgetreten ist, jedoch nicht in anderen. Diese Untersuchung zeigt auf, dass der steile Anstieg von Managergehältern nicht mit einem hypothetischen Anstieg der Grenzproduktivität dieser Führungspersonen in Verbindung steht.²⁸ Die so generierten Arbeitseinkommen können nicht mit dem Leistungsprinzip begründet werden, da es nicht möglich ist, die Vergütung durch einen rationalen Schluss mit der erbrachten Leistung in Verbindung zu setzen. Gleiches gilt auch für die Vermögen, die durch Ersparnisse dieser Gehälter akkumuliert wurden. Denn die extrem hohen Entlohnungen der Topmanager können eine starke Triebfeder für die Divergenz der Vermögensverteilung darstellen.²⁹

Laut Piketty (2014, S. 243) unterscheidet sich die Rechtfertigung für Arbeitseinkommen von der Rechtfertigung für geerbtes Vermögen und unterschiedlichen Kapitalrenditen. Zur Erinnerung: Die Bewertung von Verdienst ist immer eng mit tatsächlich erbrachten Leistungen zu verbinden. Ist es nicht möglich, einen solchen Zusammenhang aufzuzeigen, kann man faktisch nicht von Verdienst sprechen. Neckel (2012) ist der Meinung, dass das Leistungsprinzip in Wirklichkeit nicht nur untergraben, sondern auch erweitert ist. Gegenwärtig hat die ökonomische Situation der obersten Schichten oft wenig bis gar nichts mit Leistung zu tun. Das bedeutet, dass das Leistungskriterium für ökonomischen Gewinn oder Einkommen nicht verbindlich ist. Erbe wird als nicht leistungsbezogener Mechanismus beschrieben. Es spielt aber eine wesentliche Rolle in der Vermögensverteilung, welche wiederum die Lebensumstände stark beeinflussen kann. Für Neckel hängt deswegen der soziale Status in einer Gesellschaftsordnung oft von der Vererbung des Status ab. In den meisten Fällen wird es äußerst schwierig sein, die in Form des Erbes erhaltenen ökonomischen Ressourcen auf vorherige Leistungen der erbenden Person zurückzuführen. Neckel nennt spekulative Renditen als weiteren, nicht leistungsbezogenen Mechanismus, der Vermögen generiert oder transferiert. Die Vermögensverteilung im Finanzkapitalismus ist in zunehmendem Maße nicht mehr durch das Leistungsprinzip begründbar, insbesondere, wenn es sich um den Vermögenszuwachs in den oberen Schichten handelt. Dies ist auch durch die Tatsache begründet, dass moderne Finanzmärkte eine ökonomische Kultur des Zufalls gebildet haben, denn Kapitalrenditen sind oft nicht vorhersehbar. Das widerspricht der Bedingung, dass Anspruch auf Verdienst lediglich durch bewusste und intendierte Leistung entsteht.

Deswegen begründet der Finanzkapitalismus eine Gesellschaftsordnung, die das Leistungsprinzip verletzt.³⁰

Vermögen, die von unangemessen hoher Vergütung, Erbschaft oder Kapitalrenditen stammen, spielen eine große Rolle in der Vermögensakkumulation. Jedoch kann das auf diese Weise akkumulierte Vermögen nur sehr begrenzt durch das Leistungsprinzip gerechtfertigt werden. Da die gegenwärtige Verteilung von Vermögen, oder in anderen Worten, die momentane Verteilung von Verfügungsrechten nicht im Einklang mit dem Leistungsprinzip steht und somit das Prinzip der gerechten Übertragung verletzt ist, wird das Prinzip der Berichtigung aktiviert. Die Aktivierung des Prinzips der Berichtigung bedeutet, dass umverteilt werden muss. Der Bruch des Leistungsprinzips könnte als Legitimation für staatliche Interventionsmaßnahmen verwendet werden, Umverteilungsmaßnahmen als eine Anwendung von Nozicks Prinzip der Berichtigung angesehen werden.³¹

3.2 Die Anwendung des Fähigkeitsansatzes – Die Einschränkung grundlegender Fähigkeiten durch ökonomische Ungleichheit

In Anlehnung an die negativen sozialen und politischen Konsequenzen, die in der Einleitung kurz präsentiert wurden, soll nun aufgezeigt werden, dass das momentane Ausmaß von Ungleichheit wesentliche Fähigkeiten einschränkt oder ihnen schadet. Nussbaums Liste ist für die Analyse wesentlich, denn sie erlaubt es, die Konsequenzen von Ungleichheit auf bestimmte Fähigkeiten direkt zu untersuchen.³² Für die Anwendung von Nussbaums Liste werden hier die Fähigkeiten körperliche Gesundheit (2), adäquate Bildung (4), soziale Integration (7.B) und politische Partizipation (10.A) aufgegriffen:

„2. Bodily health. Being able to have good health, including reproductive health; to be adequately nourished; to have adequate shelter.

4. Senses, imagination and thought. Being able to use the senses, to imagine, think and reason – and to do these things in a ‘truly human’ way, a way informed and cultivated by an adequate education, including, but by no means limited to, literacy and basic mathematical and scientific training.

7. Affiliation

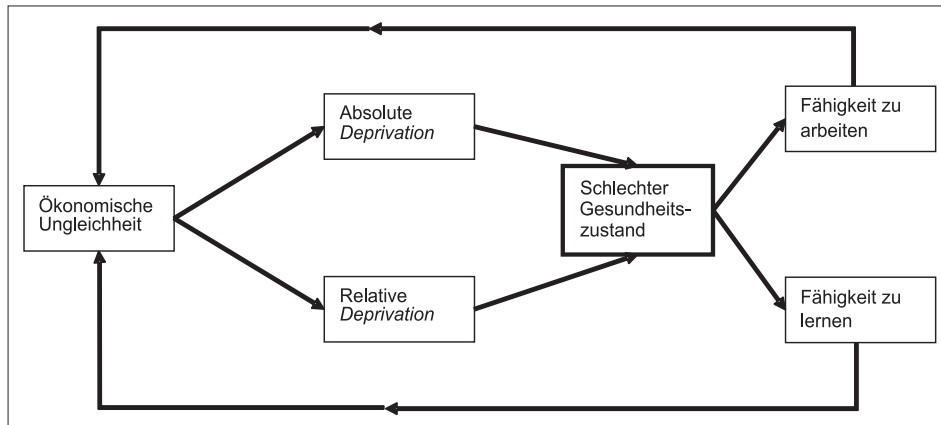
B. Having the social bases of self-respect and non-humiliation; being able to be treated as a dignified being whose worth is equal to that of others.

10. Control over one’s environment.

A. Political: Being able to participate effectively in political choices that govern one’s life; having the right of political participation, protections of free speech and association.”³³

Die folgenden Abbildungen geben einen Überblick über die Beziehungen zwischen ökonomischer Ungleichheit und den vier genannten Fähigkeiten.

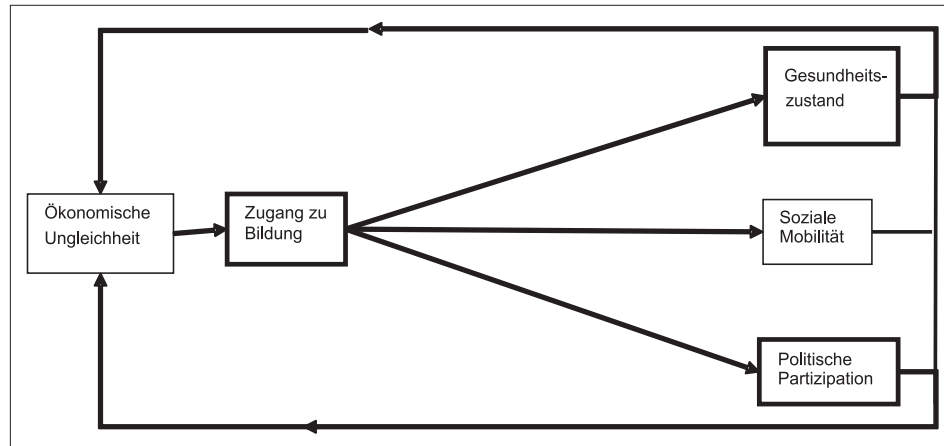
Abbildung 1: Ökonomische Ungleichheit und der Gesundheitszustand



Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung 1 zeigt den Effekt, den ökonomische Ungleichheit auf den Gesundheitszustand haben kann, und den daraus resultierenden Rückkopplungseffekt. Für sozioökonomisch benachteiligte Gruppen ist es viel schwerer, Zugang zu qualitativ hochwertigen Gesundheitsschutzmaßnahmen zu haben. Diese Gruppen weisen ebenfalls oft eine schlechtere, ungesündere Ernährungsweise auf. Die Wahrscheinlichkeit, einen schlechteren Gesundheitszustand, eine kürzere Lebenserwartung und höhere Sterblichkeitsrate aufzuweisen, ist in unteren sozioökonomischen Gruppen größer.³⁴ Individuen, die eine inadäquate Ernährungsweise, kaum bis gar keine Gesundheitsversorgung vorweisen und unter schlechten Bedingungen arbeiten, sind häufig schlechter Gesundheit ausgesetzt. Die beschriebenen Einflüsse ökonomischer Ungleichheit werden in der Fachliteratur unter dem Sammelbegriff „absolute Deprivation“ zusammengefasst. Hat hingegen lediglich das Bewusstsein um den relativen Rang in der Gesellschaft Auswirkungen auf den Gesundheitszustand eines Individuums, spricht man von „relativer Deprivation“.³⁵ Das Bewusstsein, ein geringeres Einkommen und Vermögen zu haben, kann Stress und Depressionen verursachen. Diese Zustände wiederum können die Wahrscheinlichkeit von Erkrankungen und von ungesunden Verhaltensweisen steigern.³⁶ Ein schlechter Gesundheitszustand kann sich negativ auf die Fähigkeit zu arbeiten und zu lernen auswirken. Schlechtere Arbeits- und Lernfähigkeiten können das Berufsleben und die Berufschancen negativ beeinflussen, was wiederum eine Auswirkung auf die ökonomische Ungleichheit hat.

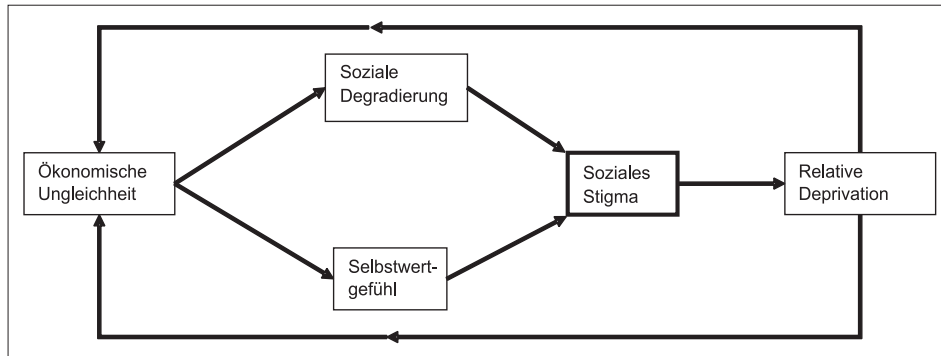
Für Nussbaum (2011, S. 74) kommt der Bildung eine Schlüsselrolle zu, da durch das Bildungsniveau viele andere Fähigkeiten beeinflusst werden.³⁷ Abbildung 2 zeigt den Wirkungszusammenhang von ökonomischer

Abbildung 2: Ökonomische Ungleichheit und der Zugang zu Bildung

Quelle: eigene Darstellung.

Ungleichheit und dem Zugang zu Bildung, welcher wiederum Einfluss auf den Gesundheitszustand, die soziale Mobilität und die politische Partizipation haben kann. Ungleichheit kann die Möglichkeit des Zugangs zur Bildung einschränken, da sozial benachteiligte Menschen die Kosten, die mit Bildung verbunden sind, meist nicht aufbringen können. Die Wahrscheinlichkeit, geringere Einkommen zu beziehen, schlechtere Beschäftigungsaussichten und prekäre Arbeitsverhältnisse zu haben, steigt mit einem geringeren Bildungsniveau.³⁸ Der Gesundheitszustand kann durch den limitierten Zugang zu Bildung negativ beeinflusst werden. Stark begrenzte Beschäftigungsoptionen können Stress und Depressionen verursachen. Schlechte Arbeitsbedingungen können zudem physische Schäden verursachen. Bildungsunterschiede sind eine wesentliche Einflussgröße für Einkommensunterschiede.³⁹ James Heckman (2011, S. 31f.) betont die Bedeutung von Ungleichheit für die frühkindliche Entwicklung und die daraus entstehenden negativen Konsequenzen hinsichtlich des wirtschaftlichen Erfolgs im Erwachsenenalter. Soziale Mobilität und Aufstiegschancen werden durch ein geringes Bildungsniveau direkt beeinträchtigt. Bildung gilt auch als wichtige Voraussetzung für politische Partizipation. Nussbaum (2011, S. 31) betrachtet Bildung als essenziell, um Menschen auf politisches Agieren vorzubereiten. Somit kann Bildung Individuen darauf vorbereiten, sich politisch gegen die steigende Ungleichheit einzusetzen. Besteht eine Unterinvestition in Bildung, kann argumentiert werden, dass dadurch eine Unterinvestition in das Potenzial für das politische Handeln hinsichtlich einer Reduktion der Ungleichheit erfolgt.⁴⁰

Abbildung 3 stellt die negativen Auswirkungen ökonomischer Ungleichheit hinsichtlich des sozialen Status dar. Soziale und psychologische Prozesse formen Gruppenidentitäten. Durch diese Prozesse können ärmere

Abbildung 3: Ökonomische Ungleichheit und soziale Stigmatisierung

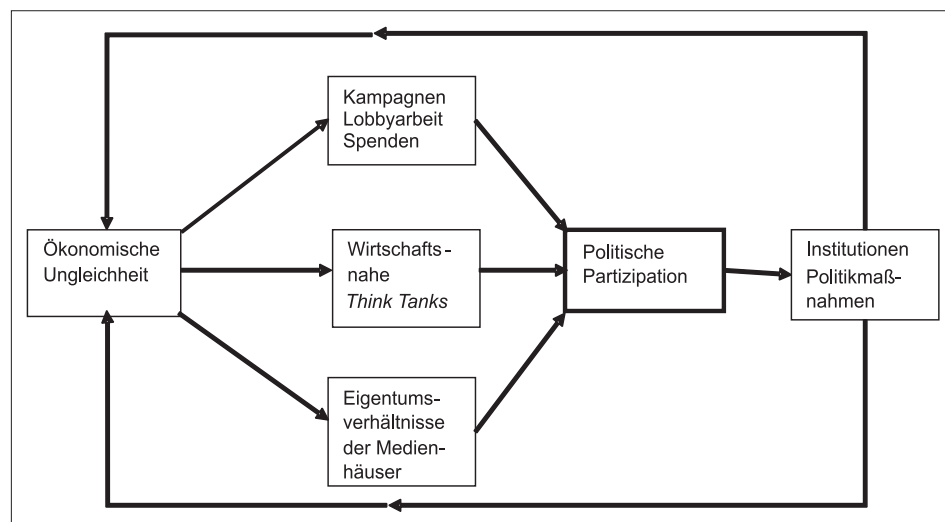
Quelle: eigene Darstellung.

sozioökonomische Gruppen als Unterklassen eingestuft und Arme letztendlich exkludiert werden.⁴¹ Chris Bertram (2015, S. 24) argumentiert, dass eine Gesellschaft mit hoher Ungleichheit nicht mit dem Ideal vereinbar ist, dass jedem Bürger der gleiche Status gewährleistet wird. Das Wissen um diesen Umstand kann das Selbstwertgefühl der Individuen in unteren sozioökonomischen Gruppen reduzieren.⁴² Beide Vorgänge, die soziale Degradierung und die Reduktion des Selbstwertgefühls, verursachen soziale Stigmata. Letztere können zu relativer Deprivation führen, wie in Abbildung 1 dargestellt wurde.

Abbildung 4 schließlich bildet die Wirkungskette von ökonomischer Ungleichheit über politische Partizipation bis hin zu Institutionen und Politikmaßnahmen ab. Ökonomische Ungleichheit kann zu einer Verzerrung der politischen Partizipation führen. Finanzielle Mittel spielen die Schlüsselrolle, wenn es um Finanzierung von Massenkampagnen und großzügige Spenden geht. Massenkampagnen sind eine mächtige politische Waffe. Das verfügbare Budget ist ausschlaggebend für den Kampagnenverlauf und hängt direkt von den finanziellen Mitteln der Kampagnenführer ab.⁴³ Stellt man sich nun z. B. das Szenario vor, dass politische Maßnahmen zur Diskussion stehen, die den wirtschaftlichen Standort für ein Unternehmen unattraktiver machen würden, könnte ein Unternehmen die Option der Produktionsstättenverlagerung als Druckmittel nutzen, um Mitarbeiter zu mobilisieren. Wirtschaftsnahe *Think Tanks*, die steigende Ungleichheit verteidigen, sind ein weiterer Kanal, mit dessen Hilfe die öffentliche Meinung beeinflusst werden kann. Dies ist besonders der Fall, da *Think Tanks* oft wissenschaftliche Neutralität vermitteln wollen. Auch hier ist das Vermögen der Finanzierenden von großer Bedeutung.⁴⁴ Die Vermittlung von Ungleichheit ist ausschlaggebend für die Wahrnehmung dergleichen. Wie das momentane Ausmaß ökonomischer Ungleichheit in den Medien dargestellt wird, hat einen Einfluss darauf, wie sie bewertet wird. Deswegen

argumentiert Murphy (2016, S. 615), dass es ebenso notwendig ist, die Eigentumsstruktur der Medienhäuser zu regulieren, um den politischen Einfluss der Reichen zu begrenzen. Ungleichheit kann somit dazu führen, dass bestimmte Handlungsoptionen den Reichsten vorbehalten sind. Dies gilt besonders im politischen Kontext. Im Umkehrschluss sind die Optionen politischer Partizipation für Ärmere restringiert. Als Folge dieser Verzerrung haben reiche Minderheiten die Möglichkeit, einen institutionellen Rahmen zu etablieren, der ihnen einen unverhältnismäßigen Anteil an politischer Macht und somit auch an wirtschaftlichen Optionen sichert.⁴⁵ So ist es für sie möglich, wirtschaftspolitische Maßnahmen zu ihrem Vorteil zu verändern, um z. B. ihre eigene Kapitalakkumulation⁴⁶ und ihren eigenen Einkommensanteil⁴⁷ zu vergrößern. Dieser Umstand führt zu einer weiteren Zuspitzung von ökonomischer Ungleichheit.

Abbildung 4: Ökonomische Ungleichheit und politische Partizipation



Quelle: eigene Darstellung.

In allen vier obigen Ausführungen ist ersichtlich, dass hohe ökonomische Ungleichheit die vier von Nussbaum aufgestellten, grundlegenden menschlichen Fähigkeiten, Gesundheit, Bildung, soziale Integration und politische Partizipation, einschränkt oder verletzt. Vor dem Hintergrund von Nussbaums Liste muss es deswegen zu einem Bruch des Prinzips des allgemeinen Nutzens kommen, denn ökonomische Ungleichheit beeinträchtigt das Wohlergehen in breiten Schichten der Bevölkerung. Das bedeutet folglich, dass ökonomische Ungleichheit nicht mit dem Prinzip des allgemeinen Nutzens gerechtfertigt werden kann.⁴⁸

4. Fazit und Ausblick

Für die Rechtfertigung von Ungleichheit werden im öffentlichen und wissenschaftlichen Diskurs oft das Leistungsprinzip und das Prinzip des allgemeinen Nutzens herangezogen. In der vorliegenden Analyse werden Theorien der Verteilungsgerechtigkeit angewandt, um durch logische Deduktion zu prüfen, ob das Leistungsprinzip und das Prinzip des allgemeinen Nutzens als Verteidigungsargument für Ungleichheit Bestand haben. Die Anwendung von Nozicks Theorie der Verfügungsrechte (*Entitlement Theory*) zeigt auf, dass das Leistungsprinzip verletzt wird. Denn die extrem hohe Entlohnung von Topmanagern, die Einkünfte aus Kapitalrenditen und Erbschaften stehen in keinem angemessenen Verhältnis zu erbrachter Leistung oder können erst gar nicht mit Leistung in Verbindung gebracht werden. Die Gültigkeit des Prinzips des allgemeinen Nutzens wird vor dem Hintergrund der Fähigkeitenliste von Nussbaum geprüft. Für diesen Schritt werden die grundlegenden Fähigkeiten Gesundheit, Bildung, soziale Integration und politische Partizipation untersucht. Es wurde in allen vier Ausführungen in der vorliegenden Arbeit aufgezeigt, dass ökonomische Ungleichheit diese zentralen menschlichen Fähigkeiten verletzt und dass ökonomische Ungleichheit durch Rückkopplungseffekte zu ihrem weiteren Anstieg führt. Deswegen liegt auch beim Prinzip des allgemeinen Nutzens ein Bruch vor.

Gerechtigkeitsprinzipien beeinflussen, wie die Institutionen einer Gesellschaft gestaltet werden. Die Verletzung des Leistungsprinzips und des Prinzips des allgemeinen Nutzens sprechen klar dagegen, mit diesen beiden Prinzipien die ökonomische Ungleichheit zu rechtfertigen. Das Aufzeigen des Prinzipienbruchs könnte als Legitimationsargument für staatliche Intervention in Form von Umverteilungsmaßnahmen angeführt werden.

Literatur

- Allen, D., Education and Inequality in the 21st Century, in: Crooked Timber Seminar on Thomas Piketty's Capital in the 21st Century (2015) 40-44; online: <http://crookedtimber.org/wp-content/uploads/2016/01/piketty-final.pdf>.
- Bertram, C., Piketty, Rousseau, and the Desire for Inequality, in: Crooked Timber Seminar on Thomas Piketty's Capital in the 21st Century (2015) 17-24; online: <http://crookedtimber.org/wp-content/uploads/2016/01/piketty-final.pdf>.
- Bojer, H., Distributional Justice – Theory and Measurement (London, New York 2003).
- Cudd, A., A Critique of Piketty on the Normative Force of Wealth Inequality, in: Crooked Timber Seminar on Thomas Piketty's Capital in the 21st Century (2015) 25-33; online: <http://crookedtimber.org/wp-content/uploads/2016/01/piketty-final.pdf>.
- Daniels, N., Justice and Justification – Reflective Equilibrium in Theory and Practice (Cambridge 1996).
- De Donder, P.; Roemer, J., An Allegory of the Political Influence of the Top 1% (= CESifo Working Paper 4478, München 2013).

- Dietrich, F., Dimensionen der Verteilungsgerechtigkeit (Stuttgart 2001).
- Eibner, C.; Evans, W., The Income-Health Relationship and the Role of Relative Deprivation, in: Neckerman, K. (Hrsg.), Social Inequality (New York 2004) 545-568.
- Engerman, S.; Sokoloff, K., Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development Among New World Economies (= NBER Working Paper No. 9259, Washington, D. C. 2002).
- Farrell, H., Piketty, in Three Parts, in: Crooked Timber Seminar on Thomas Piketty's Capital in the 21st Century (2015) 57-65; online: <http://crookedtimber.org/wp-content/uploads/2016/01/piketty-final.pdf>.
- Fratzscher, M., Verteilungskampf – Warum Deutschland immer ungleicher wird (München 2016).
- Gilens, M.; Page, B., Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens, in: Perspectives on Politics 3/12 (2014) 564-581.
- Hacker, J.; Pierson, P., Winner-Take-All Politics – How Washington Made the Rich Richer – And Tuned its Back on the Middle Class (New York 2010).
- Hamermesh, D., The Demand for Labor in the Long Run, in: Ashenfelter, O.; Layard, R. (Hrsg.), Handbook of Labor Economics, Vol 1 (Amsterdam 1986) 429-471.
- Heckman, J., The Economics of Inequality – The Value of Early Childhood Education, in: American Educator (2011).
- Kersting, W., Wie gerecht ist der Markt – Ethische Perspektiven der sozialen Marktwirtschaft (Hamburg 2012).
- Lampert, T.; et al., Gesundheitliche Ungleichheit, in: Datenreport 2011 – Der Sozialbericht für Deutschland (Berlin 2012), Kapitel 9.3, 247-258.
- Lampert, T.; Kroll, L., Soziale Unterschiede in der Mortalität und Lebenserwartung; in: GBE Kompakt 2/5 (2014) 1-14.
- Miller, D., Grundsätze sozialer Gerechtigkeit (Frankfurt, New York 2008).
- Mullahy, J.; et al., Health, Income, and Inequality; in: Neckerman, K. (Hrsg.), Social Inequality (New York 2004) 523-543.
- Murphy, L., Why Does Inequality Matter? Reflections on the Political Morality of Piketty's Capital in the Twenty-First Century (= Working Paper, New York University, Public Law and Legal Theory, No. 564, New York 2016).
- Nayak, P., Nozick's Entitlement Theory and Distributive Justice; in: Economic and Political Weekly 4/24 (1989) PE2-PE5+PE7-PE8.
- Neckel, S., Die Flucht nach vorn – die Erfolgskultur der Marktgesellschaft (Frankfurt, New York 2008).
- Neckel, S., Die Wirklichkeit des Leistungsprinzips; in: Kurswechsel 3 (2012) 64-70.
- Nozick, R., Distributive Justice; in: Philosophy and Public Affairs 1/3 (1973) 45-126.
- Nozick, R., Anarchy, State, and Utopia (New York 1974).
- Nussbaum, M., Nature, Function and Capability – Aristotle on Political Distribution; in: Annas, J.; Grimm, R. (Hrsg.), Oxford Studies in Ancient Philosophy (New York 1988) 145-184.
- Nussbaum, M., Woman and Equality – The Capabilities Approach; in: International Labour Review 138/3 (1999) 227-245.
- Nussbaum, M., Woman and Human Development – The Capabilities Approach (Cambridge 2000).
- Nussbaum, M., Fähigkeiten schaffen – Neue Wege zur Verbesserung menschlicher Lebensqualität (Freiburg 2011).
- Panther, S., Gerechtigkeit in der Ökonomik – Empirische Ergebnisse und ihre möglichen Konsequenzen; in: Nutzinger, H. (Hrsg.), Gerechtigkeit in der Wirtschaft – Quadratur des Kreises? (Marburg 2006) 21-50.
- Piketty, T., Capital in the Twenty-First Century (Cambridge, London 2014).

- Rehm, M.; Schnetzer, M., Vermögenskonzentration und Macht – Der blinde Fleck der Mainstream-Ökonomik; in: Kurswechsel 2 (2015) 69-79.
- Ronzoni, M., Where are the Power Relations in Piketty's Capital?, in: Crooked Timber Seminar on Thomas Piketty's Capital in the 21st Century (2015) 34-39; online: <http://crookedtimber.org/wp-content/uploads/2016/01/piketty-final.pdf>.
- Schlögl, M.; Plehwe, D., Schlagseite programmiert – Eine neue Generation parteiischer Think Tanks in Österreich; in: Kurswechsel 2 (2015) 28-43.
- Schuchardt, F., Economic Inequality and Distributive Justice – Piketty's Capital Taxation Approach (= Masterarbeit, Wien 2017).
- Sen, A., Well-Being, Agency and Freedom; in: The Journal of Philosophy 4/82 (1985) 169-221.
- Sen, A., On Ethics and Economics (Oxford, New York, London 1987).
- Sen, A., Inequality Reexamined (Cambridge 1992).
- Sen, A., Capability and Well-Being; in: Nussbaum, M.; Sen, A. (Hrsg.), The Quality of Life (Oxford 1993) 30-53.
- Sen, A., On Economic Inequality (Oxford 1997).
- Sen, A., Commodities and Capabilities (Oxford, New York 1999).
- Taylor-Gooby, P., Why Do People Stigmatise the Poor at a Time of Rapidly Increasing Inequality, and What Can be Done About it?; in: The Political Quarterly 1/84 (2013) 31-42.
- Zucman, G., Taxing Across Borders - Tracking Personal Wealth and Corporate Profits, in: Journal of Economic Perspectives 4/28 (2014) 121-148.

Anmerkungen

- ¹ Piketty (2014) 31.
- ² Ebendort 417ff.
- ³ Eibner, Evans (2004) 545.
- ⁴ Rehm, Schnetzer (2015) 69ff.
- ⁵ Farrell (2015) 59f.
- ⁶ Ronzoni (2015) 37f.
- ⁷ Zucman (2014) 121.
- ⁸ Rehm, Schnetzer (2015) 75f.
- ⁹ Gilens, Page (2014) 576.
- ¹⁰ Dietrich (2001) 2.
- ¹¹ Bojer (2003) 9f.
- ¹² Dietrich (2001) 191f.
- ¹³ Nozick (1973) 47ff; Nozick (1974) 150f.
- ¹⁴ Bojer (2003) 53; Nayak (1989) PE-2.
- ¹⁵ Nozick (1974) 152.
- ¹⁶ Sen (1985) 217.
- ¹⁷ Nussbaum (2011) 74.
- ¹⁸ Sen (1992) 39ff; Sen (1993) 31ff; Sen (1999) 7ff.
- ¹⁹ Nussbaum (1988) 149f; Nussbaum (2000) 83; Nussbaum (2011) 27ff.
- ²⁰ Miller (2008) 178ff; Neckel (2008) 81; Neckel (2012) 64ff; Schuchardt (2017) 54.
- ²¹ Panther (2006) 34; Miller (2008) 181ff; Kersting (2012) 176; Neckel (2012) 68.
- ²² Sen (1997) 101f.
- ²³ Hamermesh (1986) 429.
- ²⁴ Panther (2006) 33.
- ²⁵ Kersting (2012) 176.
- ²⁶ Panther (2006) 33f.

- ²⁷ Piketty (2014) 307ff.
- ²⁸ Ebendort 298ff, 512.
- ²⁹ Schuchardt (2017) 58.
- ³⁰ Neckel (2012) 66ff.
- ³¹ Schuchardt (2017) 60.
- ³² Ebendort 65.
- ³³ Nussbaum (1999) 235. Nussbaums vollständige Liste der grundlegenden Fähigkeiten kann an dieser Stelle im Originalwerk vorgefunden werden.
- ³⁴ Lampert et al. (2011) 247ff; Lampert, Kroll (2014) 2; Fratzscher (2016) 107ff.
- ³⁵ Mullahy et al. (2004) 524f.
- ³⁶ Eibner, Evans (2004) 545.
- ³⁷ Dietrich (2001) 131; Nussbaum (2011) 74.
- ³⁸ Fratzscher (2016) 81ff.
- ³⁹ Cudd (2015) 31.
- ⁴⁰ Allen (2015) 43.
- ⁴¹ Taylor-Gooby (2013) 40f.
- ⁴² Cudd (2015) 28.
- ⁴³ Hacker, Pierson (2010) 120f.
- ⁴⁴ Schlögl, Schnetzer (2015) 69.
- ⁴⁵ Engerman, Sokoloff (2002) 17f.
- ⁴⁶ Rehm, Plehwe (2015) 69.
- ⁴⁷ De Donder, Roemer (2013) 1.
- ⁴⁸ Schuchardt (2017) 70.

Zusammenfassung

Ökonomische Ungleichheit kann negative soziale und politische Konsequenzen haben. Für die Rechtfertigung von Ungleichheit werden im öffentlichen und wissenschaftlichen Diskurs oft das Leistungsprinzip und das Prinzip des allgemeinen Nutzens herangezogen. Im vorliegenden Beitrag werden philosophische Theorien der Verteilungsgerechtigkeit angewandt, um durch logische Deduktion zu prüfen, ob das Leistungsprinzip und das Prinzip des allgemeinen Nutzens als Verteidigungsargument für Ungleichheit Bestand haben. Es wird gezeigt, dass beide Prinzipien durch ökonomische Ungleichheit verletzt werden. Das Aufzeigen des Prinzipienbruchs, könnte als Legitimationsargument für staatliche Intervention in Form von Umverteilungsmaßnahmen angeführt werden.

Abstract

Economic inequality can cause negative social and political consequences. In public and academic discourse inequality is frequently justified by the merit principle and the common utility principle. In the thesis on hand, theories of distributive justice are applied to examine logically, if the merit principle and the common utility principle can be used to defend inequality. It is shown that both principles are violated by economic inequality. The presentation of this violation could be used as an argument to legitimate state intervention in form of redistribution.

Key words: Economic Inequality, Distributive Justice, Merit Principle, Common Utility Principle, Entitlement Theory, Capabilities Approach, Redistribution.

JEL Classifications: B59, Z13.

Wirtschaft&Umwelt

ZEITSCHRIFT FÜR UMWELTPOLITIK UND NACHHALTIGKEIT

Wir schreiben, was
Menschen & Umwelt
bewegt. In der Politik.
Im Betrieb. Im Leben.
Alle drei Monate neu.

**Für AK-Mitglieder
ist die Zeitschrift
kostenlos.**

Rufen Sie an oder schreiben Sie
uns unter 01/50165-12404 bzw.
wirtschaft.umwelt@akwien.at.
Bestellen Sie Ihr Gratis-Probeheft.



BÜCHER

Arbeit und Beschäftigung

Rezension von: Jörg Flecker, *Arbeit und Beschäftigung. Eine soziologische Einführung*, Facultas, Wien 2017, utb 4860, 265 Seiten, broschiert, € 22,99; ISBN 978-3-825-24860-4.

Der Soziologe Jörg Flecker ist wohl einer der bekanntesten Arbeitsmarktexperten Österreichs und mischt sich als öffentlicher Intellektueller immer wieder in aktuelle öffentliche Debatten ein. Der langjährige wissenschaftliche Leiter der sozialwissenschaftlichen „Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt“ (FORBA) und nunmehrige Professor an der Universität Wien hat im Laufe seiner wissenschaftlichen Karriere zahlreiche Forschungsprojekte im Bereich der Arbeitssoziologie, u. a. zum Wandel der Beschäftigungssysteme, der Transnationalisierung von Arbeit und den Veränderungen in der Qualität der Arbeit, durchgeführt. Er konnte daher für sein neuestes Werk – eine soziologische Einführung in die Begriffe „Arbeit“ und „Beschäftigung“ – ganz aus dem Vollen seiner Forschungstätigkeit schöpfen.

Der Band ist mehr als eine Einführung in ein Thema, er zeigt auch die große Breite der Themen, mit denen sich Flecker in den letzten Jahrzehnten beschäftigt hat. Es umfasst neben einer kurzen Einleitung zehn Kapitel, in denen Themen wie der Arbeitsbegriff an sich, der Arbeitsmarkt, das Verhältnis von Normalarbeit und Prekarität, das Themenfeld Arbeit und Ge-

schlecht, Fragen der Arbeitszeit und der Arbeitsorganisation, Formen betrieblicher Herrschaft sowie die Veränderungen der Arbeit durch die Digitalisierung und die Transnationalisierung behandelt werden.

Flecker versucht in jedem Kapitel zuerst die gesellschaftlichen Phänomene so einfach wie möglich und am besten mit Rückgriff auf empirische Beispiele zu erklären, um anschließend über ihre Verbreitung, Entwicklungen und Folgen (sowohl qualitativ wie quantitativ) zu schreiben. Damit löst das Buch auch einen der wichtigsten Ansprüche an eine Einführung in ein Thema ein: Kein Begriff wird verwendet, ohne vorher erklärt zu werden. Die Allgemeinverständlichkeit wurde wohl auch durch die *Feedback*-Schleifen erhöht, die Flecker in die Entstehung seines Buches eingebaut hat: Neben Rückmeldungen von FachkollegInnen hat der Soziologe auch die schriftlichen und mündlichen Kommentare zu den Rohfassungen seiner Buchkapitel von rund 40 Soziologie-Studierenden berücksichtigt.

Flecker betont in seiner Einleitung, dass ihm neben der Allgemeinverständlichkeit ein zweiter Aspekt beim Schreiben dieser Einführung besonders wichtig war: die geschichtliche Einbettung gesellschaftlicher Entwicklungen und Phänomene. Da sich die sozialwissenschaftliche Forschung überwiegend für aktuelle Fragen und Trends interessiert, tendiert sie dazu, geschichtsblind zu sein bzw. die Trends nicht in ihrem „So-geworden-Sein“ (S. 10) zu analysieren. Dementsprechend legt der Soziologe in den

einzelnen Kapiteln auch viel Wert auf die Beschreibung gesellschaftlicher Entwicklungen, ohne dabei jedoch den aktuellen Stand der Forschung bzw. der Debatte aus den Augen zu verlieren. Durch diesen Zugang ist es für neugierige LeserInnen auch leichter nachzuvollziehen, woher bestimmte aktuelle Auseinandersetzungen kommen und wie sich diese entwickelt haben.

Beim Lesen des Buches fällt weiters auf, wie aktuell und am Puls der Zeit die Themen und Fragestellungen sind, die Flecker aufwirft. An mehreren Stellen hat sich die Rezensentin an aktuelle öffentlich-politische Debatten der letzten Monate erinnert gefühlt. Zwei Bereiche, die in seinem Buch einen zentralen Stellenwert einnehmen und die angesichts der rezenten Debatten besonders hervorstechen, seien hier kurz hervorgehoben: 1.) die Debatte rund um die Entwicklungen am Arbeitsmarkt sowie 2.) die Auseinandersetzung rund um das Thema Arbeitszeit.

Flecker bezieht sich in seinem Kapitel zum Arbeitsmarkt stark auf Karl Marx und den Wirtschaftshistoriker Karl Polanyi. Dieser (1977 [1944], S. 100) hatte die Arbeitskraft ja als fiktive Ware beschrieben, da diese nicht „herumgeschoben, unterschiedslos eingesetzt [...] werden [kann], ohne damit den einzelnen, den Träger dieser spezifischen Ware, zu beeinträchtigen“. Diese Fiktion, dass die Arbeitskraft eine Ware wie jede andere wäre, sei aber das Organisationsprinzip moderner Gesellschaften geworden und wird heutzutage kaum noch hinterfragt.

So geht es auch in der aktuellen Arbeitsmarktpolitik, folgen wir dem Regierungsprogramm, wohl eher darum, den Druck auf die Ware Arbeitskraft weiter zu erhöhen und das Ausmaß der

Dekommodifizierung durch die, wie Flecker es nennt, „Institutionen des Arbeitsmarktes“ (S. 51) – also z. B. Arbeitslosenversicherung oder (kollektive) Formen der Regulierung von Löhnen und Arbeitsbedingungen – zurückzunehmen. Dies wird u. a. deutlich bei den kolportierten Meldungen zum Umbau des Arbeitslosengeldes, der Lockerung des Berufsschutzes oder der Ausweitung von Zumutbarkeitsbedingungen (wie der täglichen Wegzeit). Arbeit ist und bleibt in diesem Verständnis nicht mehr als eine Ware. Wer sich gegen die Ausweitung des Warencharakters sträubt, muss über „Anreize“ dazu gebracht, die Bedingungen dennoch zu akzeptieren.

Der Ab- bzw. Umbau der Institutionen des Arbeitsmarktes betrifft natürlich auch die Arbeitsbeziehungen. Die Machtverschiebung weg von der Arbeit hin zum Kapital wurde u. a. vor dem Sommer 2018 bei einem Thema besonders evident: der Flexibilisierung der Arbeitszeit (in Form eines von der Regierung eingebrachten Initiativantrags zur Erhöhung der maximalen täglichen Arbeitszeit auf 12 Stunden sowie der wöchentlichen Arbeitszeit auf 60 Stunden). Mit diesem neuen Gesetz wird nicht nur die Maximalarbeitszeit für alle erhöht, weiters können Zuschläge wegfallen und Durchrechnungszeiträume für Überstunden sich zuungunsten der Beschäftigten verschlechtern. Mit Betriebsvereinbarung können FirmenchefInnen zusätzlich an vier Sonntagen im Jahr Arbeit anordnen. Durch diese Verlagerung auf die Branchen- und vor allem die Betriebsebene wird auch der Druck auf ArbeitnehmerInnen deutlich erhöht. Des Weiteren werden BetriebsrätInnen durch das neue Gesetz entmachtet, da diese um ihr Zustimmungsrecht zu

Überstunden – und damit um die Möglichkeit, eine bessere Abgeltung, geblockten Zeitausgleich oder Ähnliches für die ArbeitnehmerInnen auszuverhandeln – gebracht werden.

Dass der Trend zu einer Flexibilisierung der Arbeitszeit kein gänzlich neues Phänomen unter Schwarz-Blau II ist, lässt sich im „Arbeitszeit“-Kapitel des neuen Buches von Flecker sehr gut nachvollziehen. Er beschreibt darin, dass der Prozess der Normierung und anschließend der Verkürzung der Arbeitszeit in den letzten Jahrzehnten von einer zunehmenden Flexibilisierung der Arbeitszeit (trotz steigender Produktivität) abgelöst wurde. Dies trifft nicht nur auf die kapitalintensive Produktion zu, die einen Vorteil aus einer langfristigen Laufzeit teurer Maschinen und Anlagen und dem variablen Einsatz von Arbeitskräften zur Abfederung von Auftragsspitzen ziehen kann. Auch der Handel setzt auf eine Flexibilisierung der Arbeitszeit, um den zunehmend entgrenzten Ansprüchen der Kundschaft zu begegnen.

Fleckers Analysen zeigen, wie notwendig eine Arbeitszeitverkürzung im Sinne einer Entlastung der „beschleunigten“ ArbeitnehmerInnen sowohl für die Arbeitsproduktivität wie die *Work-*

Life-Balance wäre. Gleichzeitig weist der Soziologe aber auch auf die höchst unterschiedlichen Voraussetzungen hierfür hin: Während Frauen etwa in Österreich bereits viel eher in Teilzeit arbeiten (müssen), ist Vollzeit bei Männern weiterhin die Norm (siehe auch das Kapitel zu Arbeit und Geschlecht). Gleichzeitig nehmen v. a. bei jüngeren ArbeitnehmerInnen (zum Teil freiwillig, zum Teil unfreiwillig) Teilzeitverhältnisse zu. Daher ist es wichtig, bei Fragen der Arbeitszeit stets die Autonomie der ArbeitnehmerInnen und ihre jeweiligen Wünsche ins Zentrum zu stellen.

Das Buch liefert daher auch keine 08/15-Lösungen zur Verbesserung der Arbeitsverhältnisse, sondern weist – empirisch begründet – auf bestimmte Problemlagen hin und zeigt mögliche Entwicklungspotenziale auf, ohne die Komplexität des jeweiligen Themas aus den Augen zu verlieren. Wer einen guten Einblick in aktuelle Debatten der Arbeitssoziologie bekommen oder in der (universitären wie außeruniversitären) Lehre sich einem Thema im Bereich „Arbeit und Beschäftigung“ einführend widmen möchte, dem sei das neueste Werk von Jörg Flecker daher wärmstens ans Herz gelegt.

Julia Hofmann

Wozu ökonomische Theoriegeschichte studieren?

Rezension von: Heinz D. Kurz,
Geschichte des ökonomischen Denkens,
C.H. Beck, München 2017, 128 Seiten,
broschiert, € 8,95;
ISBN 978-3-406-65553-1.

Die Theoriegeschichte, einst ein stolzes Fach der Volkswirtschaftslehre, befindet sich heute in einem bemitleidenswerten Zustand. Im deutschsprachigen Raum gibt es gegenwärtig nur noch einen einzigen Lehrstuhl, der dieser Disziplin gewidmet ist und den Elisabeth Allgoewer innehat. Dieser ist angesiedelt an der Fakultät der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Universität Hamburg. Damit aber nicht genug: Hinzu kommt nämlich, dass es kaum noch institutionelle Anlässe gibt, zu denen sich der theoriegeschichtlich Interessierte mit Gleichgesinnten austauschen könnte. Zu diesen seltenen Gelegenheiten gehören etwa die Tagung des Ausschusses für die Geschichte des ökonomischen Denkens des Vereins für Sozialpolitik, das in Erfurt stattfindende Doktorandenseminar zur Erneuerung der Ordnungsökonomik und das in Frankfurt am Main angesiedelte dogmenhistorische Doktorandenkolloquium.

Gibt es aber kaum noch die Möglichkeit, als Theoriehistoriker im wissenschaftlichen Betrieb beruflich unterzukommen, und besteht daher die vermutlich einzige akademische Erfolgsstrategie darin, den wissenschaftlichen Exodus anzutreten, um in den Nachbardisziplinen als Exilant sein Glück zu versuchen, bleibt auch der wissenschaftliche Nachwuchs aus. Dies wirkt

sich aber nicht nur nachteilig auf die Forschung aus. Natürlich hat auch die Lehre unter dem Umstand zu leiden, dass die Anzahl theoriegeschichtlicher Experten stetig abnimmt und kaum noch Vorlesungen und Seminare zu dieser Thematik abgehalten werden. Es dürfte daher wenig überraschend sein, dass der Kenntnisstand von Studierenden der Volkswirtschaftslehre hinsichtlich der Vergangenheit ihres eigenen Fachs mehr als bescheiden ausfällt.

Erklären lässt sich dieses mangelnde Interesse an der Theoriegeschichte vor allem mit dem wissenschaftlichen Selbstverständnis, das in dem derzeit herrschenden Paradigma der Volkswirtschaftslehre – dem *Mainstream* – vertreten wird. Diesem Paradigma folgend versteht sich die Volkswirtschaftslehre als eine den Naturwissenschaften nahestehende Disziplin. Entsprechend propagiert sie auch ein kumulatives Verständnis von wissenschaftlichem Fortschritt: Der heutige Wissensstand der ökonomischen Zunft beinhaltet alles Richtige, alles Falsche wurde hingegen längst ausgesondert. Wozu bedarf es dann noch einer Theoriegeschichte des eigenen Fachs? Diese könnte nicht viel mehr sein als die Geschichte der Fehlritte der Wissenschaft.

Dass die Theoriegeschichte von der Mehrheit der Ökonomen tatsächlich für eine Art Friedhof gescheiterter Theorien gehalten wird, offenbart sich etwa dann, wenn Monika Schnitzer, Vorsitzende des Vereins für Sozialpolitik, in einem Interview im Wirtschaftsblog der Frankfurter Allgemeinen Zeitung aus dem Jahr 2015 folgenden Vergleich anstellt: „Wenn Sie einen Medizinstudenten ausbilden, dann lehren Sie auch nur die neuesten Methoden, so

dass er später einen Bypass legen kann, Sie fangen nicht mit der Medizingeschichte und dem Aderlass an. Das mag zwar spannend sein, ist aber nicht mehr relevant für die moderne Medizin.“¹

Bedenkt man nun diese Lage, in der sich die Theoriegeschichte heute als Fach befindet, ist es umso erfreulicher, dass in regelmäßigen Abständen neue Einführungen in sie erscheinen. Zu diesen gehört auch die von Heinz D. Kurz verfasste „Geschichte des ökonomischen Denkens“. Diese sticht aus den übrigen Überblicksdarstellungen aus zwei Gründen hervor. Zum einen ist sie in der von C.H. Beck verlegten, populären Reihe „Wissen“ erschienen. Da diese Reihe in vielen Bücherläden – etwa in Bahnhofsgeschäften – geführt wird, ist die so erreichte Verbreitung für ein Werk, das sich einer so speziellen Thematik annimmt, äußerst groß. Zum anderen erlebte die im Jahr 2013 erstmals erschienene Einführung kürzlich ihre zweite Auflage, was für ein theoriegeschichtliches Werk keine Selbstverständlichkeit darstellt.

Nach einem kurzen Vorwort, auf das keine Einleitung folgt, beginnt Kurz mit seiner theoriegeschichtlichen Einführung. Diese gliedert sich in zwölf Kapitel. Das erste Kapitel handelt von der Vorklassik und bespricht Autoren der Antike wie Platon und Aristoteles, der Scholastik wie Thomas von Aquin und Vertreter des Merkantilismus und Kameralismus. Im zweiten Kapitel werden François Quesnay, Adam Smith, David Ricardo und John Stuart Mill als Vertreter der Klassik vorgestellt. Danach werden im dritten Kapitel Karl Marx und die Sozialisten besprochen.

Das vierte Kapitel handelt von der marginalistischen Revolution, dem Aufstieg der drei durch William Stanley

Jevons, Carl Menger und Léon Walras begründeten Schulen der Neoklassik. Im Anschluss wird im fünften Kapitel die Theorie eines partiellen Gleichgewichts Alfred Marshalls sowie Piero Sraffas Kritik an dieser vorgestellt. Das sechste Kapitel handelt zum einen von dem Zusammenhang von Utilitarismus und Wohlfahrts Theorie, der exemplarisch an Francis Ysidro Edgeworth, Vilfredo Pareto und Arthur Cecil Pigou besprochen wird, und zum anderen von der Systemdebatte, in der über die Vor- und Nachteile von Kapitalismus und Sozialismus gestritten wurde.

Thema des siebten Kapitels ist unvollkommener Wettbewerb, der am Beispiel des amerikanischen Institutionalismus und dem monopolistischen Wettbewerb behandelt wird. Im Anschluss wird Joseph Alois Schumpeter mit dem achten Kapitel ein eigenes Kapitel gewidmet. Das neunte Kapitel handelt von John Maynard Keynes und seiner Theorie der effektiven Nachfrage. Das darauffolgende, zehnte Kapitel bespricht die Rezeptionsgeschichte der keynesianischen Wirtschaftstheorie und beschäftigt sich sowohl mit Schulen, die wie der Monetarismus Keynes bekämpften, als auch solche, die ihn weiterzuentwickeln suchten. Im elften Kapitel wird der Zusammenhang von Allgemeiner Gleichgewichtstheorie und Wohlfahrts Theorie anhand von John Hicks, Paul A. Samuelson, Kenneth J. Arrow und Amartya Sen dargestellt. Schließlich bespricht das zwölfte Kapitel in Form eines kurzen Abrisses Entwicklungen auf ausgewählten Gebieten der Wirtschaftswissenschaften.

Auch wenn der Leser zunächst vor der Lektüre kritisch eingestellt sein mag eingedenk des Umstandes, dass Kurz tatsächlich den Versuch unternommen hat, eine 128 Seiten kurze –

„lang“ kann man sie nun wirklich nicht nennen – Theoriegeschichte zu schreiben, ist er nach dem Lesen doch ernsthaft erstaunt darüber, dass dem Autor seine ambitionierte Unternehmung tatsächlich gelungen ist. Kurz legt mit seiner Geschichte des ökonomischen Denkens eine äußerst lesenswerte Einführung in Theoriegeschichte vor, die nicht nur für den Laien, sondern auch für den theoriegeschichtlich Kundigen interessant ist.

Aus diesem Grund ist es auch schade, dass die Monografie nicht mit einem wissenschaftlichen Apparat versehen ist. Besonders schmerzlich ist, dass sämtliche Literaturverweise fehlen. So würde auch der mit der Theoriegeschichte durchaus Vertraute gerne dem ein oder anderen Hinweis des Autors folgen. Theoriegeschichte ist schließlich zum Gutteil Detektivarbeit. Leider ist es im Fall dieser Einführung nicht ohne Weiteres möglich, den in ihr verstreuten Spuren zu folgen. Selbstverständlich ist aber dieses Vorgehen angesichts der Seitenanzahl und dem einführenden Charakter der Arbeit mehr als entschuldbar.

Bedauerlich ist auch, dass der Autor den Leser darüber nahezu im Dunkeln lässt, warum er sich überhaupt mit Theoriegeschichte beschäftigen sollte. Zwar finden sich ein paar Bemerkungen hierzu im Vorwort. Sie reichen aber bei Weitem nicht aus, um die Frage gänzlich zu beantworten. Diese Frage sollte aber unbedingt ernst genommen werden in Zeiten, in denen die Theoriegeschichte an den Rand des fachlichen Curriculums gedrängt wurde. Nun mag es dem Theoriehistoriker lästig sein, sich ständig für sein vermeintlich extravagantes Forschungsgebiet rechtfertigen zu müssen. Gerade die Frage nach einem Nutzen offen-

bart einen Legitimationszwang, vor dem keine Wissenschaft in der heutigen Zeit verschont geblieben zu sein scheint und der zweifelsohne eine Krankheit des Wissenschaftsbetriebs im Allgemeinen darstellt. Folglich sollte ihm nicht umstandslos nachgegeben werden. Keine Frage!

Dass dieser Legitimationszwang kritikwürdig ist, ändert aber nichts daran, dass er nun einmal besteht. Insofern kann die Antwort auf diese Frage nicht einfach ausgespart werden. Ist sich der Theoriehistoriker hierfür zu schade, quittiert er dafür die Rechnung mit einer ausbleibenden Leserschaft. Stellt eine Einführung in die Theoriegeschichte nur unzureichend die Bedeutung des Fachs heraus, läuft sie Gefahr, nur den ohnehin schon theoriegeschichtlich Interessierten zu erreichen. Bei dem Stand der Dinge, so wie er derzeit ist, handelt es sich bei diesem aber auch um den theoriegeschichtlich Gebildeten. So verfehlt jedoch eine Einführung ihre genuine Aufgabe.

Der Theoriehistoriker muss sich gerade an die richten, die nichts mit Theoriegeschichte anzufangen wissen, um sie von deren Sinnhaftigkeit zu überzeugen. Worin besteht nun aber der Nutzen einer Auseinandersetzung mit der Theoriegeschichte? Zunächst stellt sie eine Inspirationsquelle für die stetige Weiterentwicklung der Wirtschaftstheorien dar. Darüber hinaus vergegenwärtigt sie dem Ökonomen das historische Gewachsen-Sein seines Fachs. Sie zeigt ihm, dass sein Standpunkt nur einer unter vielen möglichen ist und dass dieser womöglich gar nicht so innovativ ist, wie er zunächst zu denken geneigt war.

Um es in den Worten von Irving Fisher (1930, S. IX) auszudrücken: „*In economics it is difficult to prove originality;*

for the germ of every new idea will surely be found over and over again in earlier writers.“ Diese Erkenntnis kann aber eine befreiende Wirkung haben, wie bereits John Maynard Keynes (1926, S. 277) anmerkte, weil sie jedweder Form von Dogmatismus vorbeugt: *„A study of the history of opinion is a necessary preliminary to the emancipation of the mind. I do not know which makes a man more conservative – to know nothing but the present, or nothing but the past.“*

Nicht umsonst nennen viele Vertreter das eigene Fach „Dogmengeschichte“, um damit die besondere Rolle zu unterstreichen, die Theorien in der Volkswirtschaftslehre spielen. Schließlich lehrt den Ökonomen das Wissen um die Historizität und der damit einhergehenden Relativität des eigenen Standpunkts, dem Es-hätte-auch-ganz-anders-sein-Können vor allem eins: Demut; Demut, die davor schützen kann, die eigenen Modelle und deren Erklärungskraft zu verabsolutieren. Diese Demut vor der Komplexität des eigenen Forschungsgegenstandes kann dabei helfen, der Verführung zu widerstehen, die Allgemeingültigkeit der eigenen Forschungsergebnisse zu überschätzen, denn nichts ist gefährlicher als ein Ökonom, der sich nicht der Grenzen seiner eigenen Modelle und Methoden bewusst ist. Die Pflicht, eine solche Demut zu entwickeln, erwächst aus der Verantwortung, die Ökonomen

dank ihrer unter den Sozialwissenschaftlern herausgehobenen Stellung zukommt, die sie – zu Recht oder zu Unrecht, sei dahingestellt – im öffentlichen Diskurs genießen.

Zu guter Letzt sollte aber noch einmal betont werden, dass die eben an der von Kurz verfassten Einführung in die Theoriegeschichte geübte Kritik schon „Jammern auf hohem Niveau“ war. Eine Theoriegeschichte kann nur von einem Autor geschrieben werden, der auf allen Feldern der Wirtschaftstheorie belesen ist. Davon gibt es im deutschsprachigen Raum nicht mehr viele. Heinz D. Kurz ist mit Sicherheit einer von diesen. Davon kann sich der Leser auf jeder Seite seiner Einführung in die Geschichte des ökonomischen Denkens selbst überzeugen.

Christian E. W. Kremser

Literatur

- Fisher, I., *The Theory of Interest* (New York 1930).
 Keynes, J. M., *The End of Laissez-Faire* (1926), in: *The Collected Writings of John Maynard Keynes, Volume IX: Essays in Persuasion* (Cambridge 2012) 272-294.

Anmerkung

- ¹ Online abrufbar unter:
<http://blogs.faz.net/fazit/2015/09/08/interview-mit-monika-schnitzer-6479/>
 (zuletzt abgerufen am 7.4.2018).

Die europäischen Wohlfahrtsstaaten seit 2008

Rezension von: Peter Taylor-Gooby,
Benjamin Leruth, Heejung Chung (Hrsg.),
After Austerity. Welfare State Transformation in Europe After the Great Recession, Oxford University Press, Oxford 2017, 229 Seiten, broschiert, € 30; ISBN 978-0-198-79027-3.

Ende 2017 haben die drei HerausgeberInnen den Sammelband „After Austerity“ vorgelegt. Der Titel lässt aufhorchen: Ist Austerität tatsächlich vorbei? Er macht aber auch neugierig, denn zehn Jahre nach Ausbruch der Finanzkrise 2007 ist der Bedarf nach vergleichender, systematisierender Forschung über deren Folgen für die Wohlfahrtsstaaten in Europa groß.

Der Sammelband enthält insgesamt zehn Beiträge: An das einleitende Kapitel der HerausgeberInnen schließen sieben Berichte über insgesamt zehn Länder an (D, GB, F, DK, N, S, SL, E, I, GR). Auch die europäische Ebene wird in einem eigenen Beitrag beleuchtet, und der Band schließt mit einem weiteren Artikel der HerausgeberInnen.

Die Einleitung versucht eine Kontextualisierung der Entwicklungen und umreißt den Analyserahmen für die Länderberichte. Dabei geht es aber bei Weitem nicht nur um die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008ff, sondern im Blickpunkt stehen auch Post-Industrialismus, alternde Bevölkerungen und populistischer Nationalismus. Auch der zeitliche Rahmen für die Analyse geht über die vergangene Dekade weit hinaus. Damit will das Buch einerseits jene langfristigen Trends, die die traditionellen wohl-

fahrtsstaatlichen Arrangements untergraben, und andererseits neue (gesellschaftliche) Spaltungen, die die künftige Entwicklung der Wohlfahrtsstaaten maßgeblich beeinflussen werden, aufzeigen. Der Blick richtet sich also auch in die Zukunft.

Die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Europa seit dem Zweiten Weltkrieg hätte auf einer breiten Befürwortung hoher wohlfahrtsstaatlicher Standards basiert. Diese Solidaritäten wären nun erodiert, neue politische Parteien und Bewegungen wären entstanden, die neue Richtungen in der Ausgestaltung von Politiken eingeschlagen hätten. Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa hätten radikale Änderungen vollzogen, um sich an die „Marktgemeinschaft“ anzupassen. Die „Große Rezession“ 2008ff hätte diese Veränderungsprozesse in vielen Fällen verfestigt und beschleunigt und v. a. Südeuropa unter beträchtlichen Finanzdruck gesetzt. Folglich sei die „neoliberale Logik der Austerität“ zum beherrschenden Ansatz der Politikgestaltung geworden.

In Europa hätte es, so die vertretene These, sieben trennscharf voneinander abgrenzbare Politiken als Antworten auf die „Große Rezession“ gegeben:

Als „Abkehr vom interventionistischen Staat“ werden zwei Maßnahmenbereiche gewertet: „Kürzungen/Austerität“ zum einen und „Eigenverantwortung“ zum anderen.

Zu den „neuen Formen des Interventionismus“ zählen die HerausgeberInnen fünf andere Politikbereiche: Interventionismus, *Social Investment*, Prädistribution, Abwehrkampf in Form von Maßnahmen gegen die Austerität sowie Wohlfahrtschauvinismus, womit im Wesentlichen Forderungen nach einer

Begrenzung von Sozialstaatsleistungen auf InländerInnen gemeint sind.

Dass diese Politikbereiche keineswegs so trennscharf sind, wie behauptet, zeigt sich allein schon an den Überschneidungen zwischen den angeführten sieben Kategorien. So wird etwa das sog. „*Social Investment*“ sowohl als „Abkehr vom interventionistischen Staat“ als auch als „neue Form des Interventionismus“ gewertet. Darüber hinaus wird die Schwammigkeit der verwendeten Begriffe insofern verschärft, als es sich dabei mitunter vielmehr um ideologische Konstrukte als um analytische Kategorien handelt. Dies gilt insbesondere für die „Eigenverantwortung“ und das „*Social Investment*“. Zu Letzterem gibt es in der wissenschaftlichen Literatur weder Einigkeit darüber, was genau darunter zu verstehen ist, noch welche Ziele damit verfolgt werden, welche Folgewirkungen daraus resultieren und in welchem Umfang es überhaupt zur Anwendung kommt.¹ Diese mangelnde begriffliche Trennschärfe findet ihren Niederschlag in den Länderberichten: Die Zuordnung einzelner sozialstaatlicher Maßnahmen und Änderungen zu den vorgegebenen Kategorien erfolgt – so der Eindruck – weitgehend beliebig.

Lehrreich und informativ sind demgegenüber einzelne Länderberichte. Zur Veranschaulichung Slowenien: Filipovič Hrast und Rakar führen die weitreichenden Veränderungen des slowenischen Sozialstaates in den vergangenen knapp 30 Jahren eindrucksvoll vor Augen. Die erfolgreiche Entwicklung Sloweniens hätte zum einen auf einer – im Vergleich zu anderen mittel- und osteuropäischen Ländern – schrittweisen und „sanften“ (slowenische Regierungen lehnten in den 1990er-Jahren die vom Internationalen

Währungsfonds nahegelegte „Schocktherapie“ ab) Transformation basiert. Zum anderen hätte sie auf einem starken Sozialstaat mit vergleichsweise hohen Leistungsniveaus und einer wichtigen Rolle des Staates bei der Bereitstellung von sozialen Dienstleistungen (Schulen, Kindergärten, Gesundheitswesen, soziale Dienste) beruht. Erste Versuche einer stärker neoliberalen Richtungsänderung in der Sozialpolitik in den 2000er-Jahren wären auf massiven Widerstand gestoßen.

Die Finanz- und Schuldenkrise 2008ff traf Slowenien jedoch mit voller Wucht: tiefe wirtschaftliche Rezession, nur langsame Erholung und ein beträchtlicher Anstieg der öffentlichen Verschuldung. Abgesehen von einigen wenigen Maßnahmen zur Milderung der Krise wäre Austerität die vorrangige Antwort auf die Krise (sowohl von „rechten“ wie auch von „linken“ Koalitionsregierungen) gewesen. Sie beinhaltete scharfe Restriktionen in den öffentlichen Budgets und jenen der Sozialversicherungsträger; massive Kürzungen bei Sozial- und v. a. Familienleistungen; Verschärfung von Anspruchsvoraussetzungen, Verkürzung der Bezugsdauer und Einführung von Bedarfsprüfungen, v. a. auch im Bereich der Arbeitslosenversicherung; Flexibilisierung der Arbeitsmarktpolitik etc.

Insgesamt, so die Autorinnen zusammenfassend, hätten Ausgabenkürzungen und Sozialabbau im Gefolge der Rezession jeden Teilbereich des slowenischen Wohlfahrtsstaates betroffen. Das hätte die Situation der bereits am stärksten gefährdeten Bevölkerungsgruppen, u. a. von Alleinerziehenden, Familien mit Schulkindern, älteren Menschen, Arbeitslosen und Kindern, noch verschlechtert. Die Armutsgefährdung ist zwischen 2007

und 2013 von 11,5% auf 14,5% gestiegen. Auch in den Folgejahren hat sich die Situation nicht verbessert (2014: 14,5%; 2016: 14,3%).²

Ein weiterer Aspekt, so die Autorinnen, seien in jüngster Zeit verstärkte Tendenzen von Wohlfahrtschauvinismus – und das, obwohl Migration bis dato weder in den öffentlichen Debatten einen größeren Stellenwert hatte, noch die Migrationsströme zahlenmäßig bedeutend gewesen wären. Im Gegenteil, in einzelnen Jahren seien sogar mehr Menschen aus- als eingewandert. Die Brisanz des Themas zeigt sich auch am Wahlsieg Janez Janšas im Juni 2018: Er hatte im Wahlkampf – mit tatkräftiger Unterstützung Viktor Orbáns – angekündigt, das Land für Flüchtlinge und Migranten dicht zu machen.

Im abschließenden Kapitel versuchen die HerausgeberInnen eine Systematisierung der Entwicklungen und einen Blick in die Zukunft. Als Folie dazu dient ihnen einerseits – mehr oder weniger – Esping-Andersens Wohlfahrtstypologie, wobei Deutschland und Frankreich dem kontinentalen Regime, die skandinavischen Länder dem sozialdemokratischen Regime, Italien, Spanien und Griechenland dem südeuropäischen Regime sowie Slowenien dem mitteleuropäischen, post-sozialistischen Regime zugeordnet werden. Dadurch sollen – so der hohe theoretische Anspruch der HerausgeberInnen –, Ähnlichkeiten und Unterschiede nicht nur zwischen einzelnen Ländern, sondern auch zwischen einzelnen Gruppen von Ländern und innerhalb dieser Gruppen analysiert werden. Zum anderen orientieren sie sich in ihrem Vergleich auch an den im Einleitungskapitel dargestellten sieben Politikbereichen.

Warum dieser Versuch als wenig plausibel und nicht gelungen erscheint, soll hier an zwei Aspekten breiter ausgeführt werden:

Zum einen: Dass in den abschließenden Ländervergleich nicht nur jene Länder einbezogen werden, die auch Gegenstand der Analyse waren, ist wissenschaftlich nicht redlich, weil es Analysearbeit vortäuscht, die de facto nicht geleistet wurde. Am gravierendsten ist dies beim Typus der sog. „mitteleuropäischen, post-sozialistischen Länder“ der Fall. Äußerst knapp fassen die HerausgeberInnen die Entwicklungen zusammen: Demnach hätten mitteleuropäische Länder ihre Wirtschaften und teils auch ihre umfangreichen Sozialstaaten liberalisiert, aber dabei ein hohes Ausmaß an „*Social Investment*“ beibehalten. Die „entwickelteren“³ MOEL – v. a. Polen, Ungarn und die Tschechische Republik – hätte die Rezession weniger betroffen, während es in weniger entwickelten MOEL höhere Arbeitslosenraten und höhere Armutsgefährdungsquoten gäbe. In Ungarn, Polen und der Slowakei hätten sich zudem extrem rechte und migrationsfeindliche Bewegungen etabliert.

Damit erlauben sich die HerausgeberInnen in knappen 12 Zeilen eine wenig aussagekräftige Einschätzung über die Entwicklungen der letzten 30 Jahre in einer ganzen Ländergruppe, obwohl nur ein einziges dieser Länder Gegenstand der Analyse im Sammelband war: Slowenien. Hinzu kommt, dass die wirtschaftlichen und sozialstaatlichen Entwicklungen in diesen Ländern äußerst unterschiedlich verlaufen sind, was auch Filipovič Hrast und Mrakar zu Recht betonen.

Ähnliches ist aber auch in der Analyse des Typus der korporatistischen Wohlfahrtsstaaten der Fall: Dabei wird

zunächst gefolgert, Deutschland sei in der „glücklichen“ Lage, die großen Reformen im Bereich der Pensionen und des Gesundheitswesens mit dem Ziel der Eindämmung künftiger Ausgaben bereits vor der „Großen Rezession“ weitgehend vollendet zu haben.⁴ Es hätte zudem die Arbeitsmärkte liberalisiert und den Druck auf arbeitslose Menschen verstärkt. Das würde jetzt auch Frankreich tun. In beiden Ländern sei die Ungleichheit größer geworden und das Misstrauen in politische Eliten, v. a. angesichts steigender Migrationszahlen und terroristischer Anschläge, gestiegen. Wovon in erster Linie politisch weit rechtsstehende Gruppierungen profitiert hätten.

Dass solch grobe Einschätzungen die Frage nach etwaigen Pfadabhängigkeiten, nach Unterschieden und Gemeinsamkeiten und nach Treibern der Veränderungen nicht beantworten können, ist naheliegend. Umso schwerwiegender ist es aber, wenn diese Einschätzung ganz nonchalant auch für andere korporatistisch geprägte Wohlfahrtsstaaten, wie Österreich, Belgien und die Niederlande, verallgemeinert wird. Wohlgermerkt: Österreich, Belgien und die Niederlande waren nicht Gegenstand der Analyse des vorliegenden Sammelbandes!

Zum anderen ist mangelnde Differenzierung auch in einem anderen Bereich folgenreich: der weitgehenden Gleichsetzung von „linken *fightback*-Politiken“ gegen die – mitunter brutal erzwungene – Austerität mit „rechtem Wohlfahrtschauvinismus“. Dies prägt sowohl das Einleitungs- wie auch das Schlusskapitel der HerausgeberInnen. So führen sie etwa an einer Stelle aus, Anti-Austeritätspolitik (z. B. zur Umverteilung oder zur Bekämpfung von Armut) seien v. a. in südeuropäischen

Ländern prominent gewesen. Prekäre Beschäftigung, soziale Ungleichheit etc. hätten zu Widerstand seitens der politischen Linken wie auch der politischen Rechten geführt. In einem Atemzug werden dann u. a. Podemos, Syriza, „Occupy Wall Street“ und andere mit UKIP, der AfD und der „Goldenen Morgenröte“ genannt. Ohne jegliche Differenzierung. Denn beide Seiten würden die „neoliberale Reaktion auf die Globalisierung und die Veränderungen der Arbeitsmärkte ablehnen“⁵ (S. 202). Mehr noch: Die EU stünde für freien Handel und offene Grenzen, weshalb „die neuen national protektionistischen Parteien der Linken und der Rechten die EU und v. a. die EZB mit Skepsis und in einigen Fällen mit Hass“⁶ betrachten würden (S. 204). Beide, die politische Linke gleichermaßen wie die Rechte würden von den Regierungen stärker protektionistische Politiken einfordern, und beide würden gleichermaßen vom steigenden Misstrauen in etablierte politische Parteien profitieren.

Müßig erscheint bei einem solchen Grad der Verkürzung – Linke und Rechte in Europa wären gleichermaßen interventionistisch, abschottend und ablehnend gegenüber der EU und der Globalisierung – die weitere Diskussion.

Vor diesem Hintergrund verwundert aber auch die SchlussThese nicht mehr: Die Austerität sei vorbei; jetzt ginge es darum, die Globalisierung und die Alterung der Bevölkerungen zu meistern.

Die „Große Rezession“ mag vorbei sein, EU und Euro-Zone verzeichnen aktuell beträchtliches wirtschaftliches Wachstum. Aber selbst dieses kommt bei unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen in unterschiedlichem Ausmaß

an, und bei manchen gar nicht. Die Austerität hingegen ist keineswegs vorbei, wie es der Buchtitel suggeriert, sondern wird voraussichtlich auch künftig die wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen in Europa prägen. Gleiches gilt für die massiven negativen Folgewirkungen der Austerität. Die Länderberichte im vorliegenden Sammelband enthalten durchaus ausführliche Analysen darüber – sie haben es bloß nicht bis in das Abschlusskapitel geschafft.

Ursula Filipič

Literatur

- Kazepov, Yuri; Ranci, Constanzo, Is every country fit for social investment? Italy as an adverse case, in: Journal of European Social Policy 27/1 (2017) 90-104.
- Morel, Nathalie; Palier, Bruno; Palme, Joakim, Towards a social investment welfare state? (= unveröff. Präsentation, 2011); online: http://ose.be/files/slides/recwowe18032011/PALIER_SocialInvestment_Brussels_18032011.pdf.

Morel, Nathalie; Palier, Bruno; Palme, Joakim (Hrsg.), Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges (Bristol 2012).

Anmerkungen

- ¹ Vgl. dazu u. a.: Kazepov, Ranci (2017); Morel, Palier, Palme (2011, 2012).
- ² Vgl. dazu: https://www.irssv.si/upload2/Socialni%20polozaj%20v%20Sloveniji%202015_2016_dopolneno%20koncno%20porocilo_2.pdf, S. 32.
- ³ „More developed“ (S. 210).
- ⁴ „Germany [...] was fortunate to have virtually completed major reforms in pensions and health social care to contain its future spending commitments before the recession.“
- ⁵ „... the welfare chauvinist and fightback movements on right and left which both reject the neo-liberal response to globalization and labour market“ (S. 202).
- ⁶ „The EU is identified with free trade and open borders and as a result the new national protectionist parties of left and right view the EU and particularly the ECB with scepticism and in some cases hostility“ (S. 204).

Eine Wirtschaft, die Leben fördert

Rezension von: Ingeborg Gabriel, Peter
G. Kirchschläger, Richard Sturn (Hrsg.),
Eine Wirtschaft, die Leben fördert.
Und unternehmensethische Reflexionen
im Anschluss an Papst Franziskus,
Matthias Grünewald Verlag,
Ostfildern 2017, 353 Seiten, € 28;
ISBN 978-3-786-74012-4.

Sammelbände zu einem Ganzen zu verbinden und die unterschiedlichen Zugänge und Sichtweisen zu betonen, ist kein einfaches Unterfangen; und doch – dies sei gleich an den Anfang gestellt – ist es bei dem vorliegenden Werk gelungen.

Neben den drei HerausgeberInnen widmen sich noch weitere zwölf AutorInnen in insgesamt 15 Beiträgen einschlägigen Themenstellungen, die sich – innerhalb des Gesamtthemas des Sammelbandes – wirtschafts- und unternehmensethischen Auseinandersetzungen widmet.

Im Beitrag „Ökonomik – Theologie – Sozialethik“ beschäftigt sich Ingeborg Gabriel mit den Divergenzen und Konvergenzen in dieser Begriffstrias. Sie thematisiert dabei die mit dem Schlagwort des „*homo oeconomicus*“ einhergehenden einseitigen Dimensionen genauso wie sie kritische Anmerkungen zur Utopie einer moralfreien Wirtschaft bietet; schließlich werden eingehende Reflexionen zu Inhalt und Erfordernis von wirtschaftsethischen Zugängen vermittelt. Die Autorin kommt dabei zum Ergebnis, dass „eine (...) über das rechtlich Einklagbare hinausgehende tugendethische Praxis (...) die unverzichtbare Grundlage für jede

Wirtschaft und das wechselseitige Vertrauen der Wirtschaftssubjekte untereinander“ bildet (S. 43).

Die Frage, wie die Wirtschaftsethik den Zusammenhalt einer Gesellschaft stärken kann, stellt sich Georges Enderle. Er klärt dabei die Voraussetzungen des gesellschaftlichen Zusammenhalts, die für ihn aus den „gleich wichtigen Komponenten“ soziale Inklusion, Sozialkapital sowie soziale Mobilität bestehen (S. 61). Des Weiteren wird die Tragfähigkeit des Gemeinwohlbegriffs in der Katholischen Soziallehre vermessen sowie ein Plädoyer für die Förderung des Verständnisses für öffentliche Güter bzw. öffentlichen Reichtum geboten.

Tiefgehende Analysen zum Thema „Soziale Gerechtigkeit, Liberalismus, katholische Soziallehre“ bietet der Mitherausgeber Richard Sturn in seinem Beitrag. Bereits zu Beginn verweist Sturn auf die immanenten Spannungsverhältnisse in den von ihm angesprochenen Ideenfeldern zum Thema der sozialen Gerechtigkeit, indem er Friedrich August von Hayek mit den Worten zitiert: „(A)ls Ergebnis (der) Aufklärung muss jedem reflexionsfähigen Menschen die Verwendung des Begriffs ‚soziale Gerechtigkeit‘ peinlich sein“ (S. 76). Des Weiteren werden in diesem Beitrag die themengebenden Ideen beginnend von der schottischen Aufklärung bis in die Gegenwart in ihren wichtigsten Grundzügen nachgezeichnet. Anschließend wird ein zusammenfassender Vergleich in den unterschiedlichen perspektivischen Zugängen geboten und dabei der Zugang vermittelt, dass „in einer dynamisch arbeitsteiligen Gesellschaft (...) auch die Umsetzung von Gerechtigkeit zu einer arbeitsteiligen Veranstaltung (...) wird“ (S. 100).

Dem spannungsgeladenen Thema der „Exklusion und Inklusion als wirtschaftsethische Kategorien“ widmet sich der weitere Mitherausgeber Peter G. Kirchschläger. Ausgehend vom klaren Bekenntnis von Papst Franziskus gegen die Exklusion von Menschen werden die biblischen Fundamente der Inklusion und deren kirchliche Tradition beleuchtet und schließlich die Inklusion als wirtschaftsethische Kategorie apostrophiert.

Im Beitrag „Civilizing the Economy for an Integral Ecology“ vermittelt Stefano Zamagni inhaltliche Zugänge zum gemeinwirtschaftlichen Ökosystem, zur ökonomischen Biodiversität sowie zum Beziehungsgefüge zwischen Wirtschaft und Konsumenten. Dabei wird John F. Kennedy mit folgenden Worten zitiert:

„Consumers should not be thought of as passive customers, but as citizens, as individuals who use their purchasing power to send signals to both the political system and to companies – messages that condense the value judgments and specific cultural matrices of a community“ (S. 146).

Gerhard Kruip befasst sich mit der befreiungstheologischen Kritik am Kapitalismus und an der sozialen Marktwirtschaft. Dabei werden befreiungstheologische Hintergründe im Wirken von Papst Franziskus dargestellt und auf dieser Basis auch der Frage nachgegangen, ob sich der Papst zur sozialen Marktwirtschaft bekennt. Dabei gelangt der Autor zur Einschätzung, dass „die Vorstellung, die Papst Franziskus offenbar von einer funktionierenden Wirtschaft hat, etwas anderes (ist) als das Konzept der ‚sozialen Marktwirtschaft‘, bei der freie Märkte ganz bewusst als Koordinationsinstrumente eingesetzt werden (...), zugleich aber

die aus ethischer Sicht erwünschten Wirkungen vor allem über geeignete Rahmenbedingungen für den Markt und eine soziale Absicherung derjenigen erreicht werden sollen, die sich am Markt nicht beteiligen können“ (S. 168).

Bernhard Emunds analysiert einschlägige Aussagen und Schriften von Papst Franziskus, die darauf abzielen, für eine „Finanzwirtschaft“ zu sorgen, die das Leben nicht blockiert“ (S. 209ff). Dabei erfolgen u. a. Hinweise auf die negativen Auswirkungen von verzerrenden Vermögenspreisen, zur Herrschaft des dominierenden Finanzwesens, um auf Basis dieser Darstellungen für Impulse zur Bändigung der Finanzmärkte zu plädieren.

Dem nahezu unerschöpflichen Generalthema „Wirtschaft und Menschenrechte“ ist ein weiterer Beitrag des Mitherausgebers Peter G. Kirchschläger gewidmet. Dabei werden Menschenrechtsverpflichtungen für Unternehmen, teilweise auf bloß moralischer Begründungsebene, angesprochen. Diesbezüglich gilt es anzumerken, dass vor allem mit der Einräumung von Grundrechten auch für juristische Personen (Unternehmen) entsprechende Spannungsverhältnisse zu den individuellen, auf verfassungsrechtlicher Ebene eingeräumten Grund- und Menschenrechten evoziert werden. Für derartige Problemlagen müssen letztendlich ausreichende Rechtsschutzorganisationen durch nationale und internationale Organisationen geschaffen werden, die für angemessenen Ausgleich sorgen können. Erste Ansätze in diesem Bereich bieten die Zugänge des sogenannten „Global Compact“ der Vereinten Nationen.

Die Frage nach dem Beitrag, den die unternehmerische Rechnungslegung

zu einer Ethik der Nachhaltigkeit leisten kann, stellt Michaela Schaffhauser-Linzatti. Ausgehend von der kritischen Auseinandersetzung mit der Gemeinwohladäquanz der traditionellen Rechnungslegung erfolgen Hinweise zur Ökobilanzierung, zur Sozialbilanzierung sowie zur Wissensbilanzierung.

Die im gegenständlichen Sammelband vereinten Werke bieten reges Anschauungsmaterial und damit auch Denkanstöße für die Beschäftigung mit konkreten Problemlagen und deren Auswirkungen für Wirtschaft und Gesellschaft.

Um dabei nur einen der vielen dargestellten Aspekte herauszugreifen, sei etwa darauf verwiesen, dass der Versuch, soziale Bilanzen als Ergänzung zu ökonomischen (unternehmensrechtlich-betriebswirtschaftlichen) Erfolgsrechnungen zur erstellen, bereits in der Vergangenheit unternommen wurde. Freilich hat diesbezüglich die neoliberale Dominanz weder Verständnis noch Interesse an diesen Ansätzen gezeigt. Demgemäß wurden dieselben in der Praxis weitestgehend totgeschwiegen, wobei dies insbesondere durch den Mangel an Übereinstimmung von nationalstaatlichen Vorstellungen in der globalisierten Wirtschaft umfassend erleichtert wurde bzw. wird.

Dazu passend sind eine Fülle von Einzelbetrachtungen, die völlig auseinanderdriften, festzustellen; so z. B. die Beurteilung des Wertes von öffentlichen und privaten Gütern; desgleichen die Marktinterdependenzen zu Reichtum und Armut, gefestigt durch das Ausschlussprinzip der privaten Güter und der gleichzeitigen Zurückdrängung des „ineffizienten Staates“.

Die Dominanz der Finanzwirtschaft erzeugt Polypole und Monopole, die

Gewinne maximieren (und dabei regelmäßig umfassende Strategien zur Steuerumgehung entfalten) und den Marktmechanismus weitestgehend aushebeln. Die Demokratiegefährdung folgt dem auf den Fuß.

Das Einmahlen von Ordnungsregeln ist demgemäß zu Recht geboten. Wichtig ist die Hereinnahme der Katholischen Soziallehre in diesem Diskussionsprozess. Papst Franziskus verweist eindringlich auf die Gefährlichkeit der beliebigen Marktliberalisierung und bloßen (sinnentleerten) Gewinnmaximierung.

Maximierung und Gleichgewicht ist eine Modellierung, aber sie wird den Realitäten der menschlichen Existenz nicht gerecht. So kann es nicht überraschen, dass bereits Adam Smith ein differenziertes Bild der Markteinschätzung bietet. Märkte können ohne einschlägige Ordnungsregelungen nicht funktionieren. Auch diesbezüglich ist die Forderung nach einer „besseren Politik“ gerechtfertigt.

Kritik an Verteilungsgerechtigkeit sowie mangelnder ökologischer Bedachtsamkeit runden die genannten kritischen Stimmen zum Neoliberalismus ab.

Auch Inklusion und Exklusion in einer Gesellschaft sind am jeweiligen sozialen Status ausgerichtet – bis hin zur Bildung oder dem Einfluss auf die veröffentlichte Meinung und die Politik selbst. Letztendlich geht es um das ethische Verbot des Ausschlusses durch die Disparität der Einkommensverteilung. Papst Franziskus verweist auch im Besonderen auf Exklusion durch die Digitalisierung und spricht damit Phänomene an, die einer dringenden Klärung für eine gedeihliche gesellschaftliche Entwicklung zuzuführen sind. Franz von Assisi zu bemühen

ist demgemäß gerechtfertigt in einer Welt, in der die Einheit der Natur entzückt wurde. Eine Gesellschaft des Informationsüberflusses und gleichzeitigen Bildungsmangels ist elementar gefährdend.

Die Finanzwirtschaft als Verdiktgeber und Geldschöpfer klammert solche Überlegungen freilich aus und lässt Spekulationen gedeihen. Blasenbildungen kennen wir bereits, und wir wissen, dass ihre negativen Auswirkungen letztlich von der Allgemeinheit (wie bereits mehrfach dokumentiert und erlebt) zu tragen sind. Daher ist es nur zu selbstverständlich, dass eine globale und nationale Bankenregulierung ein wichtiges Betätigungsfeld zur Verbesserung der gegenwärtigen Situation bildet.

Bei all dem darf nicht übersehen werden, dass die Ethik im Umgang mit der Umwelt – wie im Sammelband erörtert – eine zentrale Stellung einnimmt. Dies gilt ganz besonders für die Wasserversorgungssicherheit als – wie im einschlägigen Beitrag ausgeführt – unabdingbares Menschenrecht. Die rechtliche Steuerung im Spannungsverhältnis von Ressourcennutzung (Verbrauch und Mangel) als elementare Erkenntnis gilt es zu unterstreichen.

Trotz seiner vielschichtigen Zugänge und Ansätze ist das vorliegende Werk als in seinen Kernaussagen konsistent anzusprechen; überdies ist es erfreulicherweise von gutem Anstand geprägt.

Peter Schachner-Blazizek,
Werner Hauser

Die österreichische Stunde Null nach dem Ersten Weltkrieg

Rezension von: Alfred Pfoser,
Andreas Weigl, *Die erste Stunde Null. Gründungsjahre der österreichischen Republik 1918-1922*, Residenz Verlag, Salzburg – Wien 2017, 360 Seiten, gebunden, € 28; ISBN 978-3-701-73422-1.

Das Jahr 1918 ist als Zäsur in seiner Bedeutung für Europa kaum zu überschätzen. „Wie ein Gebirge unterteilt die ‚Urkatastrophe des 20. Jahrhunderts‘¹ die Historie in ein davor und ein danach und markiert sowohl das Ende als auch den Beginn einer neuen politischen Ordnung. Zahlreiche Bücher, die in den letzten Jahren erschienen sind, beschäftigen sich damit, und nicht wenige davon haben auch das Ende der Habsburgermonarchie im Fokus.² Das vorliegende Buch spricht den Ersten Weltkrieg und seine transformierende Wirkung ebenso an, allerdings eher als Prolog für die Genese der Ersten Republik Österreich, denn auf dieser liegt der Fokus ihrer Arbeit.

Mit dem Titel ihres Buches „Die erste Stunde Null“ rekurren die Autoren auf eine Metapher, die bislang fast ausschließlich zur Charakterisierung des Beginns der Zweiten Republik Österreich herangezogen wurde. Auf den Beginn der Ersten Republik ist dieses Bild bisher kaum angewandt worden. Die Ursache dafür mag wohl darin liegen, dass 1945 als Jahr des Neubeginns und des stetigen, vor allem internen Faktoren zugeschriebenen Wiederaufstiegs rezipiert wurde,³ wohingegen sich für das Jahr 1918 das Bild vom bitteren Abstieg bzw. Beginn ei-

nes fortwährenden Scheiterns etabliert hat.⁴ Ein nicht geringer, vor allem die ehemaligen Eliten der Monarchie umfassender Teil der österreichischen Gesellschaft war eben dem Untergang der „Welt von gestern“ mit großem Bedauern gegenüberstanden, während dies in Bezug auf die NS-Herrschaft weniger der Fall war bzw. weniger offen artikuliert werden konnte.

Worum es den Autoren mit ihrem Buch grundsätzlich geht, ist, diese negative Perspektive auf den republikanischen Neuanfang von 1918 zu hinterfragen und aufzuzeigen, welche eminent wichtige, persistente und – auch gerade nach 1945 sichtbar geworden – tragfähige Fundamente in dieser Anfangsphase der Republik gelegt worden sind.

Zweifellos waren diese ersten Jahre von 1918 bis 1922 auch von Bitternis und Scheitern geprägt. Nichts liegt den beiden arrivierten Historikern ferner, als das zu verschweigen. Es kommt im ersten mit „Niederlagen“ übertitelten Teil des Buches auch detailliert zur Darstellung. Mehrere fundiert verfasste Unterkapitel sind darin dem Faktor Hunger gewidmet. Pfoser und Weigl schreiben über die Tatsache, dass man sich angesichts der katastrophalen Ernährungslage in Wien in neutralen Ländern wie der Schweiz, den Niederlanden und Schweden aus Mitgefühl zu Hilfssammlungen veranlasst sah; dass diese Länder und darüber hinaus auch das selbst durch die Kriegsniederlage gebeutelte Deutschland in diesen wenigen Jahren über 300.000 Kinder temporär zu sich geholt haben, um sie vor dem in Österreich drohenden Verhungern zu retten; dass Lebensmittel rationiert und auf dem Land teils gewaltsam von den Soldatenräten requiriert werden mussten; dass es landes-

weit Schleichhandel und Hungerkrawalle, gab; dass die Tuberkulose als Massenkrankheit grassierte; dass der Mittelstand verarmte und die bald einsetzende Inflation die noch bestehenden Besitzstände vernichtete.

Gerade vor diesem Hintergrund erscheinen aber die in diesen Jahren erbrachten Leistungen und Erfolge als umso beachtlicher; etwas, was in der (populär-)historischen und politischen Rezeption oftmals übersehen wurde und wird. Allein, dass die Transformation von der monarchischen Staatsform zur republikanischen, also die Revolution von 1918, innerhalb weniger Wochen und weitgehend ohne Blutvergießen vonstatten ging, war keine Selbstverständlichkeit. Die Autoren geben der Darstellung dieser Leistungen in einem zweiten Teil des Buches mit dem Titel „Aufbrüche“ breiten Raum.

Von den Hilfslieferungen der Siegermächte völlig abhängig, musste die deutschösterreichische Regierung deren in St. Germain vorgetragenen Friedensbedingungen akzeptieren und am 10. September 1919 unterzeichnen. Dem von der österreichischen Friedensdelegation artikulierte Wunsch eines Anschlusses an das Deutsche Reich wurde nicht nachgekommen, auch der proklamierte Staatsname „Deutschösterreich“ musste in „Österreich“ geändert werden. Unausgesprochen wurde nun von den politischen Eliten dieses Staates eine Politik verfolgt, die den Anschluss auf evolutionärem Weg möglich machen sollte.

Eine Herausforderung, die es neben der Wahrung bzw. Realisierung der beanspruchten territorialen Grenzen der Republik zu meistern galt und der sich Pfoser und Weigl eingehend widmen, war die Sicherung der Integrität dieses jungen Staates nach innen.

Der immer wieder aufkeimende Gegensatz zwischen Gesamtstaat und Ländern bildete auch bei der Erstellung einer Verfassung lange Zeit ein Hindernis. Staatskanzler Renner hatte dafür den Rechtsexperten Hans Kelsen engagiert, der seine rechtspositivistische „Reine Rechtslehre“ vertrat und noch der letzten Regierung der Monarchie beratend zur Seite gestanden war. Das Zustandekommen dieser Verfassung gestaltete sich keineswegs einfach, galt es doch einen Kompromiss zwischen den zentralistischen Forderungen des Bundes und jenen föderalistischen der Länder zu finden. Die neue, schließlich am 1. Oktober 1920 beschlossene Verfassung war ein solcher und versuchte, beiden Forderungen in einem Mindestmaß gerecht zu werden.

Die erfolgreiche Abhaltung der ersten freien, allgemeinen und geheimen Wahlen am 16. Februar 1919 war ein weiterer beachtlicher Schritt, der schon sehr kurz nach Ausrufung der Republik gesetzt wurde. Mit der Fortschrittlichkeit der ihnen zugrunde liegenden Wahlgesetze, insbesondere dem Wahlrecht für Frauen, ließ man selbst Länder mit großer demokratischer Tradition wie Großbritannien und die USA hinter sich. Im Gegensatz zur Monarchie war nunmehr anstatt eines Mehrheitswahlrechtes ein Verhältniswahlrecht in Geltung. Damit kamen auch die Stimmen der unterlegenen Parteien in den einzelnen Wahlkreisen zum Tragen.

Die aus diesen Wahlen von 1919 als Sieger hervorgegangenen Sozialdemokraten hatten mit den Christlichsozialen eine Große Koalition geschmiedet, die zur Durchsetzung einer im Nachkriegseuropa einzigartigen Sozialgesetzgebung führte. Die Reformperiode bis zum Auseinanderfallen die-

ser Koalition im Herbst 1920 bildete mit 83 verabschiedeten Sozialgesetzen und -verordnungen die Basis des modernen österreichischen Sozialstaates.

Die Konzeption dieser Gesetze erfolgte überwiegend im Ministerium für soziale Fürsorge, dessen Leitung der aus der Gewerkschaftsbewegung kommende Ferdinand Hanusch innehatte. Das Betriebsrätegesetz, das Invalidenentschädigungsgesetz, die Einführung eines bezahlten Urlaubes, die Arbeitslosenversicherung, der Achtstundentag und die Krankenversicherungspflicht (erst 1921) sind nur einige Beispiele dafür. Auch die Arbeiterkammern als Pendant zu den Handelskammern wurden damals ins Leben gerufen.

Teile der Christlichsozialen, so Pfoser und Weigl, waren damals noch durch ein stark antikapitalistisches Weltbild geprägt und trugen nicht nur die Sozialpolitik, sondern anfänglich sogar die Idee einer Bodenreform mit. Letztere scheiterte aber letztendlich am Widerstand der Bauern, denn die Nutznießer dieser Sozialisierung hätten vor allem unterbäuerliche Schichten sein sollen. Der Historiker Ernst Hanisch meint, dass aus der Sicht des Bauernbundes „die Verhinderung der Bolschewiken durch die Koalition mit dem besonnenen Teil der Sozialdemokratie der Kitt der politischen Vernunfttehe zwischen Sozialdemokraten und Christlichsozialen während der Koalition der Jahre 1918-1920 gewesen“ sei.⁵

Weigl und Pfoser zitieren in ihrer Einleitung auch Karl Renner, der die beiden Koalitionspartner mit Touristen vergleicht, die im sonstigen Leben Gegner, von einem Schneesturm überrascht, gezwungen sind, sich gemeinsam einzugraben und die beide sich

Leib an Leib wärmend der Wiederkehr der Sonne harren.

Durch das Ende der Räteregierung in Ungarn fühlten sich nun die Christlichsozialen gestärkt, auch der koalitions-kritische Wiener Flügel und das Unternehmertum innerhalb dieser Partei konnten sich stärker behaupten. Nach Bruch der Koalition und unter der neuen von Christlichsozialen und Deutschen gebildeten Koalition wurde auch die politische Auseinandersetzung rauer. Kampfplätze waren die Schulgesetzgebung, insbesondere der konfessionelle Religionsunterricht, sowie die Ehegesetzgebung. In der Verwirklichung der jeweiligen gesellschafts-, sozial- aber auch wirtschaftspolitischen Vorstellungen stand man einander nun wechselseitig im Weg.

Die Herauslösung Wiens aus Niederösterreich zur Schaffung zweier politisch relativ homogener Bundesländer war eine Folge davon. Dieser historischen Entwicklung und dem „Problem Wien“ insgesamt ist im Buch von Pfoser und Weigl ein eigenes Großkapitel gewidmet. Der politische Wille zur Trennung sei stärker bei den niederösterreichischen Agrariern gelegen, denn die Sozialdemokraten hatten, eine, wenn auch knappe Mehrheit in Niederösterreich zu verzeichnen gehabt. Für die Sozialdemokratie, die aus der Bundesregierung ausgeschieden war, eröffnete sich nun auf dem Wiener Terrain die Möglichkeit, ihre Vorstellungen umzusetzen. Die Steuer- bzw. Abgabenkompetenz der Länder machte die späteren Errungenschaften des „Roten Wien“ möglich.

Im dritten Teil des Buches, den die Autoren mit „Kulturkämpfe“ übertiteln, kommen sehr ausführlich die in den einzelnen politischen Lagern ideologisch divergenten Sichtweisen zur

Staatsform Republik, zum „Habsburg-Komplex“, zum „Österreich-Mythos“ und „politischen Katholizismus“ zur Sprache. Die beiden Autoren legen dabei sehr viel politische Empathie, insbesondere für die Haltungen der Sozialdemokratie, an den Tag. Großer Raum wird in mehreren Unterkapiteln dem unheilvollen Phänomen des Antisemitismus in all seinen damals vorherrschenden Schattierungen gegeben. Etwas mehr kritische Aufmerksamkeit hätte sich möglicherweise auch der grassierende Nationalismus verdient.

Das Buch entwickelt gerade in dem nahezu enzyklopädischen Abtasten vielfältiger Aspekte von Politik, Wirtschaft, Sozialem und Kultur seine besondere Stärke. Dem Leser eröffnet sich dadurch ein beeindruckend breiter, panoramaartiger Blick auf diese Zeit. Dabei ergänzen einander die Kompetenzen der beiden Autoren, der eine ein Spezialist für Literatur-, Kultur- und Politikgeschichte, der andere ein Demograf, Statistiker sowie Wirtschafts- und Sozialhistoriker, in kongenialer Weise.

Der sehr komfortabel benutzbare Anmerkungsapparat zeigt auch, dass in diesem Buch nicht nur zahlreiche Quellen, insbesondere zeitgenössische Zeitungen und Belletristik, sondern auch die jüngere Fachliteratur Berücksichtigung gefunden haben. Wurde doch zu diesem Thema in den letzten Jahrzehnten Etliches an Beiträgen erarbeitet, aber bislang kaum in diesem monografischen Umfang und in

dieser Dichte zusammengeführt. Der Ansatz der beiden Autoren, die Geschichte der Jahre 1919 bis 1922 einmal in eine andere Richtung hin zu „bürsten“ und das Positive hervorzuheben, kann als gelungen betrachtet werden. Das Buch leistet gerade auch deshalb einen bemerkenswerten Beitrag zum aktuellen Gedenkjahr 2018 und ist in seiner vorzüglichen Lesbarkeit einem breiteren Publikum sehr zu empfehlen.

Stefan Spevak

Anmerkungen

- ¹ Klaus-Jürgen Bremm, Propaganda im Ersten Weltkrieg (Darmstadt 2013) 165. Zum Jahr 1918 vgl. ebenso: Helmut Konrad, Die „Bruchlinie 1918“ – eine Einleitung, in: Stefan Karner, Gerhard Botz, Helmut Konrad (Hrsg.), Epochenbrüche im 20. Jahrhundert. Beiträge (Wien – Köln – Weimar 2017) 17-19.
- ² Hannes Leidinger, Der Untergang der Habsburgermonarchie (Innsbruck 2017); Edgard Haider, Wien 1918. Agonie der Kaiserstadt (Wien – Köln – Weimar 2018).
- ³ Oliver Ratkolb, Die paradoxe Republik. Österreich 1945 bis 2015 (Wien 2015) 106-112.
- ⁴ Anton Pelinka, Die gescheiterte Republik. Kultur und Politik in Österreich 1918-1938 (Wien – Köln – Weimar 2017) 9.
- ⁵ Ernst Hanisch, Die Politik und die Landwirtschaft, in: Franz Ledermüller (Hrsg.), Geschichte der österreichischen Land- und Forstwirtschaft im 20. Jahrhundert. Politik – Gesellschaft – Wirtschaft (Wien 2002) 15-189, hier 94.

Die Sowjetunion – am eigenen Anspruch gescheitert

Rezension von: Manfred Hildermeier,
Geschichte der Sowjetunion 1917-1991.
Entstehung und Geschichte des ersten
sozialistischen Staates, Verlag C.H. Beck,
München 2017, 2., überarbeitete und
erweiterte Auflage, 1.348 Seiten,
gebunden, € 49,95;
ISBN 978-3-406-71408-5.

Manfred Hildermeier, Professor für Osteuropäische Geschichte an der Universität Göttingen, ist einer der weltweit angesehensten Spezialisten für osteuropäische und russische Geschichte. 2016 erschien bei C.H. Beck die bereits 3. Auflage seines Standardwerks „Geschichte Russlands. Vom Mittelalter bis zur Oktoberrevolution“.¹ 1997, rund sechs Jahre nach dem Zerfall der UdSSR, legte Hildermeier die „Geschichte der Sowjetunion“ vor, die ebenfalls rasch zum Referenzwerk im deutschen Sprachraum avancierte. Beim hier besprochenen Werk handelt es sich um die hundert Jahre nach der Doppelrevolution von 1917 veröffentlichte zweite, überarbeitete und erweiterte Auflage.

Eine Überarbeitung war unumgänglich, weil sich in den 1990er-Jahren, in „einer Art ‚goldener Ära‘ für die Aufarbeitung der Sowjetgeschichte“ (S. 15), die vordem unzugänglichen Archive öffneten und weil es eine enorme Zahl an Veröffentlichungen, welche diese Quellen auswerteten, zu berücksichtigen galt. Diese Arbeiten behandelten insbesondere Ereignisse und Entwicklungen, welche das KP-Regime mit äußerst strenger Geheimhaltung belegt hatte, z. B. den bäuerlichen Wider-

stand im Bürgerkrieg und danach. Heute ist klar, dass die 90er-Jahre im Hinblick auf den Umgang mit der Vergangenheit und den Zugang zu den Archiven nur kurzfristig ein Fenster öffneten. Mittlerweile sind die Archive – ein Indiz für die Geschichtspolitik des neuen Regimes – wieder weitgehend geschlossen worden, und NROs wie „Memorial“, die sich der Erforschung des Stalin'schen Terrors und dem Gedenken der Opfer widmen, sind unter starken staatlichen Druck geraten.

Die Erweiterung schlägt sich in einem zusätzlichen Kapitel über das postsowjetische Russland bis 2016 nieder. Der Autor ortet „angesichts der Renaissance eines zunehmend autoritären und nationalistischen Obrigkeitsstaates“ (S. 16) eine auffällige Kontinuität in langer Perspektive. Der freiheitliche Neubeginn nach dem Zusammenbruch des Putschversuchs vom August 1991 erwies sich als kurzlebig.

Hildermeier konzentriert sich in seinen Ausführungen auf die vier klassischen Themen einer integrierenden Gesellschaftsgeschichte: (Innen-)Politik, Wirtschaft, Soziales und Kultur. Nur in groben Zügen und insoweit, wie sie zum Verständnis der inneren Gesamtentwicklung nötig sind, werden hingegen Außenpolitik und die Geschichte der nichtslawischen Peripherien der Sowjetunion behandelt.

Die zwölf chronologischen Großkapitel stehen jeweils für sich allein, sind also so gestaltet, dass sie einen Überblick über alle wichtigen Ereignisse, Entwicklungen, Probleme und Strukturen des jeweiligen Zeitabschnitts geben.

Weil das Publikum, an das sich der Band richtet, nicht nur die Fachleute sind, sondern auch die nicht fachlich vorgebildete Leserschaft, war der Au-

tor bemüht, die Darstellung über der Deutung nicht zu kurz kommen zu lassen, dies freilich um den „Preis“ des eindrucksvollen Umfangs von 1.180 Seiten Text.

Ansprüche der Oktoberrevolution

Den roten Faden, der sich durch das ganze Buch zieht, bilden die Ansprüche, mit denen die bolschewistischen Revolutionäre im Oktober 1917 die Macht antraten und an denen das Regime bis zuletzt festhielt, nämlich insbesondere, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und den materiellen Lebensstandard des Westens zu erreichen, und dies durch die Überwindung des Kapitalismus und den Aufbau des Sozialismus. Da die neuen Machthaber schon in den ersten Jahren ihrer Herrschaft die potenziellen Träger gesellschaftlicher Selbstorganisation, die Oppositionsparteien und die parteiinterne Opposition ausschalteten, musste sich das Regime gefallen lassen, uneingeschränkt für das Ausmaß der Zielerreichung verantwortlich gemacht zu werden. Die anfangs formulierten und verkündeten Ansprüche und Ziele bildeten die wichtigste Legitimationsgrundlage des Einparteiregimes. Als die wachsende Kluft zwischen Anspruch und Realität in den 1970er-Jahren immer offenkundiger wurde, geriet das Regime in gravierende Legitimationsprobleme, an denen es letztlich auch scheiterte.

Schon die Reformen der Zarenzeit ab den 1860er-Jahren (Kap. I), die Auseinandersetzungen zwischen Autokratie und den verschiedenen oppositionellen Strömungen und die Revolution von 1905 kreisten um das Kardinalproblem Russlands, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und das mate-

rielle Lebensniveau der fortgeschrittenen Länder des Westens zu erreichen.

Unter den extremen Belastungen des Ersten Weltkriegs konnte die Autokratie den sozialen und politischen Wandel nicht mehr unter Kontrolle halten. Die Februar- und die Oktoberrevolution gaben unterschiedliche Antworten auf die Partizipationsansprüche von Bürgern, Arbeitern und Bauern: erstere in Gestalt eines demokratischen Experiments (Kap. II), letztere (zunächst) in Form der Räteverfassung.

Die erfolgreichen Umstürzler verkündeten im Oktober 1917 Aufgaben für die nahe und ferne Zukunft. Sie definierten ihre Herrschaft über Leistungen, die noch zu erbringen waren. „Unzulänglichkeiten der Gegenwart rechtfertigten sich durch das Versprechen einer bevorstehenden goldenen Zeit.“ (S. 18) Daraus bezogen die neuen Machthaber ihre anfängliche Dynamik.

Die Beseitigung des wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsdefizits wurde zur *raison d'être* der neuen Herrschaft erhoben. An ihm musste sich das sowjetische Modernisierungsregime messen lassen. Das umso mehr, als die KPR(B), die selbsterklärte „Avantgarde der Arbeiterschaft“, den Anspruch erhob, auf der Basis des Marxismus-Leninismus im alleinigen Besitz der Wahrheit zu sein, und sie die Gewissheit verkündete, den einzig richtigen Weg in die Zukunft zu kennen, sowie die Entschlossenheit, ihn gegen jeden Widerstand zu verfolgen.

Das Versprechen umfassender Partizipation der Arbeiter und Bauern über die Räte wurde freilich rasch begraben. Was die Bolschewiken für viele Arbeiter und Bauern besonders attraktiv machte, war nicht das Versprechen politischer Partizipation, sondern die vielfältigen und umfangreichen

Möglichkeiten sozialen Aufstiegs, innerhalb der Roten Armee, der Partei, aber insbesondere in der sehr schnell wachsenden Bürokratie des neuen Staats.

Schon in dem halben Jahr nach den zwei Staatsstreich – am 25.10.1917 gegen die Provisorische Regierung und am 6.1.1918 gegen die Konstituierende Versammlung – erfolgte ein fundamentaler Umbau der Herrschafts-, Wirtschafts- und Sozialstrukturen Russlands (Kap. III). Der von allen Seiten mit äußerster Erbitterung geführte Bürgerkrieg (1918-1921) zerstörte dann, was von der überkommenen Ordnung noch übrig geblieben war. Der Kriegskommunismus stellte einen Versuch dar, Wirtschaft und Gesellschaft umfassend zu kontrollieren und alle verfügbaren Ressourcen der Rüstungsindustrie und der Kriegsführung zuzuführen. „Am Ende des Bürgerkriegs waren in der Tat ein neuer Staat, eine neue Wirtschaftsordnung und eine neue Gesellschaft entstanden, die auch einer tiefgreifenden Veränderung des Denkens und der gesamten geistigen Welt den Boden bereiteten“, fasst Hildermeier zusammen (S. 21).

Industrialisierungsstrategien

Vor dem Hintergrund der Hungerkatastrophe 1920-1922 und der gewaltigen, gegen den Sowjetstaat und dessen Zwangsrequisierungen gerichteten Aufstände der Bauern, die zurück zur 1917/18 erkämpften Selbstverwaltung der Gemeinden wollten, beschloss die KPR(B) im Frühjahr 1921 eine weitgehende Neuorientierung der Wirtschaftspolitik, und zwar vom Kriegskommunismus hin zum Markt und zu Privatunternehmen, die sog. „Neue Ökonomische Politik“ (NÖP). Im Rah-

men dieser hybriden, in ständiger Veränderung begriffenen, in sich zutiefst widersprüchlichen Wirtschaftsordnung der Jahre 1921 bis 1928, die v. a. eine Konzession an die Bauern darstellte, fand eine Regulierung des Tausches zwischen Stadt und Land über Marktpreise und staatliche Steuern statt.²

Immerhin vermochte die NÖP (Kap. IV) den Zusammenbruch der Landwirtschaft zu verhindern, die Ernteerträge waren Mitte der 1920er-Jahre höher als in der goldenen Ära des russisch-ukrainischen Ackerbaus der 1900er-Jahre, und die sowjetische Wirtschaft in ihrer Gesamtheit wuchs schnell, freilich ausgehend von sehr niedrigem Niveau. Doch die politische Verfassung blieb in dieser Zeit unverändert, das Machtmonopol der KPdSU erfuhr keinerlei Einschränkung. Nach Lenins Tod 1924 wurden innerparteilich heftige Dispute über den künftigen sozio-ökonomischen Kurs geführt. Oleg Chlewnjuk weist in seiner Biografie „Stalin“ (2015)³ darauf hin, dass der Georgier, seit Anfang 1922 Generalsekretär des ZK, diese Konflikte entschlossen vorantrieb, welche der kollektiven Führung schließlich ein Ende setzten: 1926 schloss das Politbüro Sinowjew, Kamenew und Trotzki aus.

Der gesellschaftliche, industrielle und landwirtschaftliche Umbruch des Jahre 1928-1933 (Kap. V und VI), die Stalin'sche „Revolution von oben“, bedeutete eine tiefe Zäsur in der Geschichte der Sowjetunion. Sie schloss die Zwangskollektivierung der Landwirtschaft, einen „großen Sprung“ in der Industrialisierung um jeden Preis und den Übergang zur zentralen Planwirtschaft ein. Die Mittel zur Finanzierung des enormen Investitionsvolumens in Infrastruktur und Industrie wurden gewaltsam aufgebracht, nämlich

durch die Senkung des ohnehin bereits sehr niedrigen Lebensstandards der Arbeiterschaft und einen „brutalen Krieg gegen das Dorf“ (S. 1112), also die Ausbeutung ländlicher Gebiete. Kurz- und mittelfristiges Ziel des massiven Ausbaus von Schwer- und Rüstungsindustrie war ein „wehrhafter Sozialismus“, der dem über kurz oder lang erwarteten Angriff kapitalistischer Mächte würde standhalten können.

Die Zwangskollektivierung der Landwirtschaft erwies sich nicht nur kurzfristig (Hungersnot 1932/33) als Katastrophe. Zur Sicherung eines Mindestmaßes an Ertrag musste Stalin 1935 in der Kolchosordnung den einstigen Bauern und nunmehrigen Landarbeitern einen Rest an privater Produktion zugestehen. Die fortan geduldeten Nebenerwerbswirtschaften wurden zur hauptsächlichen Lebensgrundlage der Bauern. Langfristig begründete die Zwangskollektivierung „eine dörfliche Wirtschafts- und Sozialorganisation, die den Mangel chronisch machte und Russland auf die Dauer von einem Getreideausfuhr- in ein Getreideeinfuhrland verwandelte“ (S. 1116). Alle späteren Versuche, diese Leistungsschwäche der Landwirtschaft im Rahmen der ideologisch vorgegebenen Ordnung zu beheben, blieben ohne dauerhaften Erfolg.

Um einen extrem hohen Preis an Menschenleben, an millionenfacher Zwangsarbeit und ein ungeheures Maß an verschwendeten Ressourcen gelang es jedenfalls, mittels Industrialisierungsschub und zentraler Planwirtschaft hohes extensives Wirtschaftswachstum zu erzielen und die seit Jahrhunderten diskutierte und beklagte „Rückständigkeit in einer enormen Kraftanstrengung vergleichsweise schnell zu verringern“ (S. 1113). Und

der große Sprung der Industrie schuf – gemeinsam mit der Verlagerung von Produktionskapazitäten hinter den Ural – die wirtschaftliche Grundlage für die Abwehr des Angriffs der Hitler'schen Invasionsarmeen 1941-1945 (Kap. VII) und damit für den Aufstieg der Sowjetunion zur Weltmacht.

In politischer Hinsicht bildeten Einparteistaat, personale Herrschaft, Führerkult und Massenterror die Hauptelemente des Stalin'schen Regimes. Worin sieht der Autor die Ursachen des Massenterrors? „Diffuse Angst vor ‚Diversanten‘ in einer zunehmend konfliktgeladenen, kriegsgefährlichen internationalen Situation in Verbindung mit ideologischem ‚Reinheits‘-Wahn und totalitärer Kontrollsucht überzeugen gegenwärtig als denkbare Motive am meisten“ (S. 22).

„Entwickelter Sozialismus“

Während Chruschtschow (1953-1964, Kap. IX) – letztlich vergeblich – auf wirtschaftliche Reformen, sozialistische Überzeugung und größere Meinungsfreiheit gesetzt hatte, um den Erwartungen der Bevölkerung entgegenzukommen, bestand der implizite Gesellschaftsvertrag der Breschnew-Ära (Kap. X) in der Hebung des Lebensstandards als Gegenleistung für Arbeitseinsatz und Protestverzicht. Tatsächlich erreichte die materielle Versorgung des durchschnittlichen Sowjetbürgers in den späten 1960er- und frühen 1970er-Jahren ihren Höhepunkt: „In der Retrospektive betrachtet, erlebte die Nachkriegssowjetunion in diesen Jahren sogar ihre ‚goldene Zeit‘“ (S. 924).

Doch Mitte der 1970er-Jahre, das zeigen inoffizielle russische Neuberechnungen des Wirtschaftswachstums, verlor die sowjetische Volkswirt-

schaft die Expansionskraft, die sie bei allen Defiziten seit der „großen Wende“ Ende der 1920er-Jahre ausgezeichnet hatte: Die durchschnittliche jährliche reale Wachstumsrate ging von 5% in den 50er- auf 4% in den 60er-Jahren und 3% 1971-1975 zurück, fiel dann aber auf unter 1% 1976-1985, und dies trotz der beiden Ölpreissprünge und der gestiegenen Rohstoffpreise, welche der Sowjetunion höhere Exporterlöse bescherten. Und in den späten 1980er-Jahren stagnierte die reale Wirtschaftsleistung überhaupt. Aufgrund der chronischen strukturellen Mängel der Wirtschaftsordnung erwies sich der Übergang von extensivem zu intensivem Wirtschaftswachstum als unmöglich. Infolgedessen war die sowjetische Volkswirtschaft trotz des enormen Reichtums an Rohstoffen nicht mehr in der Lage, beide Aufgaben gleichzeitig zu bewältigen: ein 3,7 Mio. Mann starkes Heer zu unterhalten, im Rüstungswettlauf immer kostspieligere Waffensysteme zu produzieren, (ab 1979) in Afghanistan Krieg zu führen und die wachsenden materiellen Ansprüche der Bevölkerung zu erfüllen.

Zwar war das Bewusstsein wachsender Rückständigkeit in der allgemeinen ökonomischen Leistungsfähigkeit, in den meisten Feldern der Technik und im Konsumniveau gegenüber dem kapitalistischen Systemgegner vorhanden, indes die Bereitschaft, daraus praktische Konsequenzen zu ziehen und grundlegende, die bestehende Wirtschaftsordnung sprengende Reformen anzugehen – wie dies in der VR China unter Deng Xiaoping ab 1978 der Fall war –, fehlte bei Breschnew und den anderen Gerontokraten im Politbüro.

Folglich konnten Partei und Staat den impliziten Gesellschaftsvertrag ab

der 2. Hälfte der 70er-Jahre nicht mehr einhalten: Die Werktätigen häuften zwar Geld an, fanden aber wenig und oft nicht das Gewünschte, was sie dafür kaufen konnten. „Im Maße seiner Unfähigkeit, ausreichend Konsumgüter in angemessener Qualität zur Verfügung zu stellen, büßte nicht nur die Propaganda endgültig ihren Kredit ein. Darüber hinaus wuchsen die Zweifel an der Leistungsfähigkeit und Glaubwürdigkeit des Regimes selbst“ (S. 940). Das Regime verlor also die Loyalität seiner Bürger, konstatiert Hildermeier.

Gorbatschow (Kap. XI: 1984-1991) erlag der naiven Vorstellung, die bloße Beseitigung zentraler Vorgaben und Kontrollen reiche aus, um die blockierte Eigeninitiative in der Volkswirtschaft zu entfesseln. Dass sich wenige Personen an strategischen Positionen mit guter Vernetzung legal und illegal extrem bereicherten, während die Mehrheit unter der Mangelwirtschaft litt und in Armut versank, erkannte er zu spät. Das Regime büßte das Vertrauen der Menschen völlig ein. Gorbatschows politische und ökonomische Reformen hatten die Auflösung von Macht und Autorität der Partei zur Folge.

„(D)ie Sowjetunion dankte mitten im Frieden ohne äußere und bei minimaler innerer Gewaltanwendung sang- und klanglos ab. Sie brach zusammen wie das sprichwörtliche Kartenhaus, implodierte gleichsam“ (S. 1111). Der Untergang des sozialistischen Experiments auf russischem Boden vollzog sich zwischen 1985 und 1993.

Hildermeiers *opus magnum* zählt zweifellos zu jenen Werken, die in der Bibliothek eines an der Geschichte Osteuropas und Russlands Interessierten nicht fehlen sollten.

Michael Mesch

Anmerkungen

¹ Siehe die Rezension in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 39/3 (2013) 465-471.

² Siehe dazu ausführlich Smith, Stephen A., *Revolution in Russland. Das Zaren-*

reich in der Krise 1890-1928 (Darmstadt 2017). Eine Besprechung dieses Buchs erschien in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 44/1 (2018) 133-139

³ Siehe die Rezension in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 42/1 (2016) 202-208

blog.arbeit-wirtschaft.at

Die Renaissance in Europa: Voraussetzungen, Bedeutung und Folgen

Rezension von: Bernd Roeck,
Der Morgen der Welt. Geschichte
der Renaissance, Verlag C.H. Beck,
München 2017, 1.332 Seiten, gebunden,
€ 44; ISBN 978-3-406-69876-7.

Bernd Roeck, Professor für Neuere Geschichte an der Universität Zürich, gilt als einer der besten Kenner der Renaissance und hat zahlreiche bedeutende Werke darüber verfasst. Wer von dem vorliegenden schwergewichtigen, immerhin 1.170 Seiten Text umfassenden Band eine hoch spezialisierte Kunstgeschichte Italiens von Cimabue, Duccio und Giotto bis zu den Manieristen erwartet, der irrt jedoch.

Roecks Vorhaben in seinem *opus magnum* ist viel umfassender: Er beabsichtigt, wie er in der Einleitung darlegt, erstens zu rekonstruieren, wie die Renaissance in Europa möglich werden konnte, und zweitens zu erwägen, welche Rolle sie für die zwiespältige westliche Moderne hatte. Er hält, das sei vorweggenommen, die Renaissance für eine entscheidende Voraussetzung der westlichen Modernisierung, „die wissenschaftlichen und technischen Umbrüche des Spätmittelalters ... für notwendige Bedingungen der industriellen Revolution“ (S. 19). Und er wirft drittens die Folgefrage auf, warum die Renaissance ausgerechnet im westlichen Europa eintrat und aus welchen Gründen Vergleichbares anderswo – insbesondere in China und im Vorderen Orient – ausblieb. Damit greift er eine Debatte auf, mit denen sich die vergleichende Globalge-

schichtsforschung in den letzten zwei Jahrzehnten eingehend beschäftigt hat.¹

Eine teleologische Perspektive liegt Roeck fern. Was er beschreibt, sind zeitlich wie geografisch einzugrenzende Möglichkeitsräume: „Gegebenheiten unterschiedlichster Art, die bestimmte Denkweisen und Handlungen erlaubten. Das historisch sichtbare Ergebnis, z. B. eine Erfindung oder ein Kunstwerk, zeigt sich so als Verwirklichung einer Chance“ (S. 20). Die in ständigem Wandel begriffenen Möglichkeitsräume sind Ergebnisse von individuellem und kollektivem Handeln, von oft in langen Zeiträumen entwickelten Institutionen und herausgebildeten Strukturen. „Ereignisse finden in einem zeitlich begrenzten ‚Gelegenheitsfenster‘ statt“ (S. 21). Technische, organisatorische und soziale Innovationen erweitern einen Möglichkeitsraum, bis er dem alten kaum noch gleicht. Das Buch verfolgt die Formierung des Möglichkeitsraums im europäischen Mittelalter, in dem die Renaissance samt den radikalen und umwälzenden Neuerungen, die sie mit sich brachte, entstand. Der Autor beschreibt und analysiert die politischen, ökonomischen, sozialen, geistigen und künstlerischen Entwicklungen, aus denen sich Chancen ergaben, die manchmal auch ergriffen wurden. Er legt aber auch die unzähligen Umwege, Verlangsamungen und Gegenbewegungen dar, die Europas Aufholen im Vergleich zu China etc. behinderten. Keine Rede also von Monokausalitäten oder gar Zwangsläufigkeiten.

Von welchem Renaissance-Begriff geht Roeck aus? „Renaissance, das heißt: Antikes in Fülle aufgreifen, es weiterdenken, Neues daraus entwickeln, schließlich das Alte überwinden“

(S. 18). Er versteht also anders als die großen Renaissance-Historiker des 19. Jh.s Jakob Burckhardt und Jules Michelet darunter nicht ausschließlich die „Wiedergeburt“ der Antike. Renaissance im Sinne Roecks umfasst auch den Blick auf Neues, der Antike Unbekanntes. Die Auseinandersetzung mit der Antike diente auch dazu, sich aus den Fesseln einer von der Kirche kontrollierten Weltansicht zu befreien, was eine Dynamik der Wissensentfaltung auslöste sowie künstlerische Entwicklungen und technische Innovationen begünstigte, welche die Errungenschaften der Antike hinter sich ließen.

In zeitlicher Hinsicht befasst sich Roeck nicht nur mit der Periode vom 14. bis zur Mitte des 16. Jh.s, wie es der klassische Sichtweise entspräche. Er setzt sich darüber hinaus – wie erwähnt – ausführlich mit den Entwicklungen im Früh- und Hochmittelalter auseinander, mit Scholastik und Humanismus, der mittelalterlichen Diskursrevolution, der „Geburt des Individuums“ schon im 12. Jh., der Ausbreitung der Lese- und Schreibfähigkeiten, der Dezentralisierung politischer Macht und dem Aufkommen autonomer Städte mit einer bürgerlichen Mittelschicht, also der Emergenz einer „horizontalen“ Machtstruktur in der Diktion des Verfassers, der Entstehung des frühen Handelskapitalismus und des Bankwesens aus dem Fernhandel und der Ausbreitung des Geldes, der juristischen Revolution des 13. Jh.s, der Zügelung der Religion, der Entflechtung von Religion und Weltlichem, der beginnenden Trennung von Kirche und Staat usw. Und er beschäftigt sich eingehend mit dem Fortwirken der Renaissance bis ins 19. Jh.

In geografischer Hinsicht beschränkt sich der Autor nicht wie etwa Burck-

hardt in „Kultur der Renaissance“ (1860) auf Italien, sondern befasst sich mit ganz Europa und nimmt auch die Entwicklungen außerhalb des lateinischen Westens in den Blick, also in Byzanz und in Russland.

„Säulen der Moderne“

Roeck betont die Bedeutung von vier Besonderheiten Europas („Säulen“) für die westliche Modernisierung: staatliche Vielfalt, autonome Städte mit selbstbewussten Mittelschichten, Eindämmung der Religion und kritische Auseinandersetzung mit antiker und arabischer Philosophie und Wissenschaft.

1.) Im Gegensatz bspw. zu Ostasien wurde Europa schon im Mittelalter zu einem Kontinent der Vielzahl politischer Gemeinwesen. Eine sehr große Zahl von Reichen konkurrierte politisch, ökonomisch und kulturell. Die größeren europäischen Mächte rangen fortwährend um Territorien, Ressourcen, Geld und Macht. In China bedingte die Existenz eines einzigen Großreiches innovationsfeindliche gesellschaftliche Strukturen, die dazu beitrugen, dass nach der Song-Dynastie (10.-13. Jh.) die wissenschaftlichen Erfolge abrisen. In Europa hatten kritische Wissenschaftler und Philosophen die Möglichkeit, in ein anderes Reich auszuweichen, wo sie nicht der Verfolgung unterlagen. Und Erfinder, Expeditionsleiter und Fernhändler konnten andere staatliche Auftraggeber finden. Beispielsweise unterstützte Isabella von Kastilien Kolumbus' Expedition, weil es sonst ein konkurrierendes Reich getan hätte.

2.) Im Verlauf des etwa von 950 bis 1300 währenden langfristigen Wirtschaftsaufschwungs und ermöglicht

durch die markante Dezentralisierung politischer Macht in Europa zwischen ungefähr 950 und 1150 gewann die europäische Stadt Gestalt, die sich durch relative Autonomie und „im globalen Vergleich einzigartige Sozialverhältnisse“ (S. 22), nämlich v. a. bürgerliche Mittelschichten, auszeichnete.

Als sich im 12. und 13. Jh. im Zuge der Reichsbildung die zentrale politische Macht wieder fast überall stärkte, stand die Herrschaft der Könige in einem ständigen Spannungsverhältnis zu den dezentralen Machtzentren, den Grafschaften, Tausenden adligen Grundherrschaften, Landgemeinden und Städten. Zur Finanzierung von Söldnerheeren und einer professionellen Bürokratie führten die fortschrittlichen Reiche ab dem späten 12. Jh. wieder Steuern ein. Mit erhöhtem Bedarf an Steuermitteln für komplexer gewordene öffentliche Aufgaben ging im Spätmittelalter eine steigende Bedeutung von Ständeversammlungen und Städten einher. Nur diese kollektiven Körperschaften besaßen genügend Autorität, um Steuereinhebungen abzusegnen. In den Reichen des lateinischen Europa stand somit – in Roecks Diktion – der „Vertikalen“, also der Macht der Könige oder Herzöge, ein mehr oder weniger starker Einfluss der „Horizontalen“, also der dezentralen Machtzentren, gegenüber. „In den westeuropäischen Gesellschaften kam sie (die Horizontale, M.M.) früher und ungleich häufiger vor als irgendwo sonst“ (S. 23). Die v. a. bürgerlichen Mittelschichten der an Größe und Zahl zunehmenden, politisch relativ autonomen Städte zählten zu den wichtigsten Trägerschichten der mittelalterlichen Diskursrevolution, des europäischen Denkkollektivs, der öffentlichen Diskurse, insbesondere der philosophischen

und wissenschaftlichen Diskurse, und des frühen Handelskapitalismus.

3.) Das Christentum an sich war nicht wissenschaftsfeindlich. Klöster und andere Einrichtungen der Kirche hatten im Mittelalter überragende Bedeutung für Bewahrung und Mehrung von Wissen. Doch viele individuelle Repräsentanten der römischen Kirche waren wissenschaftsfeindlich, und so tobte in der Kirche ständig eine Auseinandersetzung über das Für und Wider von Wissenschaft. Wesentlich war die Eindämmung der Religion, die Einhegung der Macht der Priesterschaft, die im langfristigen Prozess der Trennung von Kirche und Staat, von Religion und Wissenschaft zum Ausdruck kam.

4.) Aufgrund seiner geografischen Lage konnte Europa aus dem Reservoir von antiker und arabischer Philosophie und Wissenschaft schöpfen – und tat dies auch. Wesentliche Voraussetzungen dafür, dass dieser kritische Diskurs mit den zwei Weltkulturen überhaupt zustande kam, waren die Konkurrenz zwischen den europäischen Reichen, die autonome europäische Stadt mit ihren neugierigen, wissenschaftsaffinen Mittelschichten und die Eindämmung der Religion. Die vierte Voraussetzung bildete die mittelalterliche Diskursrevolution: Schon im 12. Jh. kam ein Denkstil auf, der von der Überzeugung getragen war, dass sich durch eigenes Rasonieren die Schöpfung besser (möglicherweise aber nicht vollkommen) verstehen lasse. Die Anfänge moderner, säkularer Wissenschaft entstanden in der Folge aus Scholastik (Textkritik und Interpretation), der Institutionalisierung von Wissensübernahme, Lehre und Forschen (Bibliotheken, Akademien, Universitäten) und dem Humanismus (gelehrter Diskurs jenseits von Klöstern

und Universitäten, Kultur öffentlichen Meinungsstreits).

Schlüsselinnovationen

Brille, Räderuhr und Buchdruck waren Schlüsselinnovationen des europäischen Spätmittelalters.

Die früheste bekannte Darstellung eines mit einer zweiglasigen Brille Lesenden stammt aus Treviso in den 1350er-Jahren. Die Lesehilfen aus geschliffenen Glaslinsen trugen erstens dazu bei, dass sich die Lebensarbeitszeit in vielen Berufen – Angestellte in Kontoren der Bank- und Handelshäuser, Beamte, Schreiber, Wissenschaftler, Feinhandwerker – mehr als verdoppelte. Zweitens konnten Handwerker und Mechaniker viel genauer arbeiten – eine wichtige Voraussetzung für die Produktion feinmechanischen Geräts. Und drittens bildete das in den Werkstätten der Brillenmacher gesammelte und weitergegebene Wissen die Grundlage für weitere Erfindungen feinmechanischer und optischer Geräte, wie insbesondere des Fernrohrs und des Mikroskops, wesentliche Utensilien der wissenschaftlichen Revolution des 17. Jh.s. Aufgrund der Diffusion des Buchdrucks erhöhte sich die Nachfrage nach Brillen sprunghaft.

Mit der Erfindung der Räderuhr irgendwo im westlichen Europa im frühen 14. Jh. verbreitete sich zum einen ein weltumstürzendes Prinzip: jenes der Mechanik und damit der Maschinenarbeit. Zum anderen ergriff die Säkularisierung das Zeitempfinden. Das Leben der Menschen begann dem Diktat der Uhren zu folgen.

Der Mainzer Johannes Gutenberg (ca. 1400-1468) ist wohl – so Roeck – jener Mensch, „der die Welt mehr verändert hat als jeder Einzelne vor und –

bis heute – nach ihm“ (S. 582). Selbst im kleinen Mainz fand sich vielgestaltiges Handwerk, das Instrumente herzustellen verstand und Gusstechniken beherrschte. Weitere unmittelbare Voraussetzungen der Gutenberg'schen Medienrevolution waren die Erfindung des Kupferstichs um 1420 in Deutschland und die massenhafte Verfügbarkeit von Papier. „Hauchzarte Blätter veränderten die Welt“ (S. 340). Der Beschreibstoff stammte aus dem antiken China und erreichte Europa im 12. Jh. Die ersten europäischen Papiermühlen arbeiteten im 13. Jh. in Spanien. Sie halfen dann, das Material zum Massenprodukt zu machen. Bemerkenswert ist, dass die Europäer rasch auf eigene Herstellung setzten und nicht auf den Import aus dem Osten.

1454 wurde das erste Exemplar von Gutenbergs gedruckter Bibel in Frankfurt angeboten. Mit für das Spätmittelalter atemberaubender Geschwindigkeit diffundierte die Innovation Buchdruck durch das lateinische Europa. Um 1500 arbeiteten dort bereits über 250 Druckereien. Sie veränderten die Medienlandschaft des Kontinents grundlegend. Infolge der Diskursrevolution des Hochmittelalters und der Ausbreitung der Lesefähigkeit traf die Innovation auf einen aufnahmebereiten Markt: Universitäten, Städte mit Ratsbibliothek, Klöster, fürstliche und kirchliche Verwaltungen, lesekundige städtische Mittelschichten mit ausreichendem Einkommen. Noch wurde die Titelvelfalt kaum durch Zensur behindert. Aufgrund steigender Auflagen theologischer und weltlicher Werke sanken die Stückkosten und damit die Preise.

Dank des Buchdrucks erfasste der gelehrte lateineuropäische Diskurs rasch Hunderttausende und bald Mil-

lionen Köpfe. Elitenkommunikation wandelte sich zur Massenkommunikation. Wissen verbreitete sich schneller und weiträumiger. „Gutenbergs Erfindung setzte die radikalste Umformung der Bedingungen des intellektuellen Lebens in der Geschichte der westlichen Zivilisation in Gang“ (S. 586).

Roeck bietet eine Erfolgsgeschichte dar, jedoch keine Heilsgeschichte. Die dunklen Seiten von all den Neuerungen und deren Konsequenzen werden nicht verschwiegen. Gedruckt wurden nicht nur die Bibel und wissenschaftliche Texte, sondern auch der „Hexenhammer“. Und die Atlantikfahrten des Kolumbus, die durch navigationstechnische Innovationen und Neuerungen im Schiffbau ermöglicht wurden, hatten für die indigene Bevölkerung Amerikas katastrophale Folgen, um nur zwei Beispiele zu nennen.

Alle, die sich in Roecks Werk fallen lassen, werden belohnt durch eine lange, an Überraschungen und Abenteuern reiche Zeitreise und die Ausleuchtung eines ganz Europa einschließenden Panoramas beeindruckender Brei-

te und Tiefe sowie erstaunlicher Vielfalt und werden daraus bereichert wieder auftauchen: um ein neues oder jedenfalls tieferes Verständnis davon, wie wir EuropäerInnen zu dem wurden, was wir heute sind.

Martin Mailberg

Literatur

Conrad, Sebastian; Osterhammel, Jürgen (Hrsg.), Geschichte der Welt 1750-1870. Wege zur modernen Welt (München 2016); Rezension in: Wirtschaft und Gesellschaft 43/2 (2017) 318-324.

Reinhard, Wolfgang (Hrsg.), Geschichte der Welt 1350-1750. Weltreiche und Weltmeere (München 2014); Rezension in: Wirtschaft und Gesellschaft 42/4 (2016) 696-700.

Anmerkung

- ¹ Siehe bspw. die von Wolfgang Reinhard (2014) bzw. von Sebastian Conrad und Jürgen Osterhammel (2016) herausgegebenen Sammelbände in der sechsbändigen „Geschichte der Welt“ der Verlage C.H. Beck und Harvard University Press.

Neu bei VSA:



BEIGEWUM

Umkämpfte Technologien

Arbeit im digitalen Wandel

Herausgegeben vom Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen

224 Seiten | 2018 | EUR 16.80

ISBN 978-3-89965-847-7

Wer gestaltet technologischen Wandel und wer profitiert davon? In diesem Buch werden gesellschaftlich umkämpfte Prozesse betrachtet, deren Richtung und Ausgang offen ist. Die Autorinnen und Autoren liefern Argumente und Handlungsoptionen für politische und betriebliche Zusammenhänge – denn Arbeit 4.0 heißt auch Arbeitskampf 4.0.

Der technologische Wandel und seine Auswirkungen auf Arbeits- und Lebenswelten prägen die Debatte in Öffentlichkeit, Politik und Wissenschaft. Dabei wird üblicherweise davon ausgegangen, dass die gegenwärtige Entwicklung einerseits unausweichlich ist und andererseits »disruptiven« Charakter hat, also noch nie dagewesene Veränderungen mit sich bringt. Seitens der Beschäftigten wird der Diskurs oft defensiv geführt und schwankt zwischen Zukunftsangst und anpassungswilligem »Technooptimismus«, während die Kapitaleseite den Wandel wegen seiner disziplinierenden Wirkung fördert.

In diesem Band wird eingangs besprochen, wo und wie technologischer Wandel stattfindet und welche Rolle er in der kapitalistischen Entwicklung einnimmt. Danach werden die Auswirkungen vorgestellt: unter anderem auf die Verteilung von Wohlstand und Arbeit sowie die zunehmende Prekarisierung. Schließlich werden Gestaltungsspielräume aufgezeigt: Arbeitszeitverkürzung, Arbeitsrecht, Verteilung, soziale Sicherung und Formen der Organisation des Arbeitskampfes, insbesondere in der sich ausbreitenden Plattformökonomie.

Der Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen (BEIGEWUM) ist ein Verein von SozialwissenschaftlerInnen aus unterschiedlichen Disziplinen, der das Ziel verfolgt, Ergebnisse kritischer Forschungstätigkeit in die laufende politische Debatte einzubringen. Bei VSA: veröffentlichte er die erfolgreiche »Mythen«-Reihe zu den Themen Reichtum (2014), Sparen (2013), Krise (2010) und Ökonomie (2005).

www.vsa-verlag.de