

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

45. Jahrgang (2019), Heft 1

Inhalt

Editorial

Der tendenzielle Fall der Lohnquote und wie man ihn
wieder umkehren könnte 3

Begutachteter Artikel

Philipp Heimberger
Arbeitsmarktinstitutionen, Kapitalakkumulation und Arbeitslosigkeit
in OECD-Ländern 13

Weitere Hauptartikel

Daniel Seikel, Achim Truger
Die blockierte Vollendung der Europäischen Währungsunion:
Plädoyer für eine pragmatische Nutzung von fiskalischen
Handlungsspielräumen 43

Gunther Tichy
Die europäische Schuldenaversion. Schuldengrenze versus Investitionen? . 67

Wolfgang Edelmüller
Geldsystem und Aufsichtskompetenz: Warum die Bankenaufsicht
bei der Notenbank konzentriert sein sollte 89

Bücher

Gareth Dale, Karl Polanyi: A Life on the Left (Claus Thomasberger) 111

Christopher Holmes, Polanyi in Times of Populism. Vision and
Contradiction in the History of Economic Ideas (Richard Bärnthaler) 117

Thomas Piketty, Facundo Alvaredo, Lucas Chancel, Emmanuel
Saez, Gabriel Zucman (Hrsg.), Die weltweite Ungleichheit.
Der World Inequality Report 2018 (Michael Ertl) 122

Stéphanie Hennette, Thomas Piketty, Guillaume Sacriste, Antoine
Vauchez, Für ein anderes Europa. Vertrag zur Demokratisierung
der Eurozone (Norbert Templ) 125

Daniel Vaughan-Whitehead (Hrsg.), Reducing Inequalities in Europe.
How Industrial Relations and Labour Policies Can Close the Gap
(Michael Mesch) 129

BEIGEWUM (Hrsg.), Umkämpfte Technologien – Arbeit im digitalen Wandel (Christa Schlager)	139
Massimo Florio, The Reform of Network Industries. Evaluating Privatisation, Regulation and Liberalisation in the EU (Mathias Grandosek)	142
Mariana Mazzucato, The Value of Everything: Making and Taking in the Global Economy (Christoph Prenner)	146
Roman Sandgruber, Rothschild. Glanz und Untergang des Wiener Welthauses (Felix Butschek)	152
Marcel van der Linden, Workers of the World: Eine Globalgeschichte der Arbeit (Josef Schmee)	158
Liste der externen BegutachterInnen 2016 bis 2018	164

Unsere Autoren:

Wolfgang Edelmüller ist Ökonom in Wien.

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

Daniel Seikel ist wissenschaftlicher Referent für Europäische Politik am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf.

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

Achim Truger ist Professor für Sozioökonomie mit Schwerpunkt Staatstätigkeit und Staatsfinanzen an der Universität Duisburg-Essen, Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und Senior Research Fellow am Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf.

Editorial

Der tendenzielle Fall der Lohnquote und wie man ihn wieder umkehren könnte

Die Lohnquote stellt den Anteil der Löhne am gesamtwirtschaftlich erzielten Einkommen dar. Sie erreichte im Jahr 1978 ihren historischen Höchstwert mit 77,2% des Nettoinlandsprodukts zu Faktorkosten (ArbeitnehmerInnenentgelte plus Gewinne). In den darauffolgenden vier Jahrzehnten ist sie um 9 Prozentpunkte gesunken und betrug 2017 noch 68,4%. Spiegelbildlich ist der Anteil der Gewinn- und Vermögenseinkommen gestiegen.

Doch innerhalb dieser vier Jahrzehnte waren die Entwicklung und deren Determinanten recht unterschiedlich. Von Ende der 1970er-Jahre bis Mitte der 1990er-Jahre sank die Lohnquote leicht; darauf folgte ein scharfer Einbruch bis zum Beginn der Finanzkrise; in der Finanzkrise stieg sie merklich. Als die vier wichtigsten ökonomischen Bestimmungsgründe der Entwicklung der Lohnquote erwiesen sich: der Konjunkturzyklus, die Höhe und Veränderung der Arbeitslosigkeit, Internationalisierung und Finanzialisierung sowie die Finanzkrise.

Antizyklischer Verlauf der Lohnquote

Das Jahr 1978 mit der bislang höchsten Lohnquote war ein Rezessionsjahr („Leistungsbilanzkrise“): Das reale BIP sank um 0,2%, und dennoch gelang es der Regierung Kreisky, die Arbeitslosigkeit auf Vollbeschäftigungsniveau (2,1% der unselbstständigen Erwerbspersonen) zu halten. In diesem Jahr zeigte sich die Bedeutung von zwei generell sehr wichtigen Determinanten der Lohnquote.

Die Lohnquote unterliegt konjunkturellen Schwankungen: In der Rezession brechen Produktivität und Gewinne ein, während die kollektivvertragsbestimmten Lohneinkommen erst mit Verzögerung reagieren. Deshalb steigt die Lohnquote. Dies ist 1978 und 1981 ebenso sichtbar wie 1992/93 und war in der tiefen Rezession 2008/09 besonders ausgeprägt. In der Hochkonjunktur hingegen wachsen die Gewinne kräftig, während der Anstieg der Löhne zurückbleibt: Die Lohnquote sinkt.

Anstieg der Arbeitslosigkeit verringert Lohnanteil

Zudem verringert Arbeitslosigkeit in der Regel die Macht der Gewerkschaften in den Kollektivvertragsverhandlungen, was eine volle Ausschöpfung des Produktivitätsspielraums verhindert und die Prekariisierung der Arbeitsmärkte durch unfreiwillige Teilzeitbeschäftigung, Jobunterbrechungen u. a. erleichtert, wodurch die Lohnentwicklung zusätzlich gedämpft wird.¹ Der Anstieg der Arbeitslosigkeit prägte die Entwicklung der Lohnquote in den 1980er- und 1990er-Jahren: Die Arbeitslosenquote stieg vom Vollbeschäftigungsniveau von 2,4% der unselbstständigen Erwerbspersonen (1981) auf 5,6% (1987) bzw. von 5% (1989) auf 7,2% (1998). In diesem Zeitraum hat ein Anstieg der Arbeitslosenquote um einen Prozentpunkt eine Verringerung der Lohnquote um gut einen Prozentpunkt ausgelöst.²

Verfall der Lohnquote durch Internationalisierung und Finanzialisierung

Die tiefgreifende Integration der österreichischen Wirtschaft in den internationalen Handel kam in den letzten Jahrzehnten im starken Anstieg des Exports an der Gesamtnachfrage und den Direktinvestitionen in und aus dem Ausland ebenso zum Ausdruck wie in der Teilnahme an vielen institutionellen Integrationsschritten, allen voran der Ostöffnung seit Beginn der 1990er-Jahre, dem EU-Beitritt 1995 und der Teilnahme an der Währungsunion 1999. Sie war wirtschaftlich etwa in Bezug auf Strukturwandel und Produktivitätsanstieg sehr erfolgreich, auch aufgrund der hilfreichen Rahmenbedingungen seitens des Wohlfahrtsstaates, aktiver Beschäftigungspolitik und kollektivvertraglicher Lohnpolitik. Dennoch hat das Zusammenspiel aus technischem Fortschritt und Internationalisierung zum Rückgang der Lohnquote beigetragen, indem es einen Anstieg der Kapitalintensität der Produktion und eine Verstärkung der Marktkonzentration mit sich brachte.³ Die konkrete politische Ausgestaltung der Internationalisierung wie der europäischen Integration folgte meist neoliberalen Vorstellungen, was eine Wirtschaftspolitik zulasten der ArbeitnehmerInnen mit sich brachte.⁴ Dies gilt im besonderen Ausmaß für die weltweite Liberalisierung der Finanzmärkte: Sie brachte eine enorme Intensivierung der finanzwirtschaftlichen Aktivitäten, eine Aufblähung des Finanzsektors und eine markante Ausweitung der Ansprüche des stark konzentrierten Finanzkapitals an das gesamtwirtschaftlich erzielte Einkommen.

Von Mitte der 1990er-Jahre bis zur Finanzkrise ab 2007 prägten zwei Entwicklungen den Verlauf der Lohnquote: die Abkehr von einer primär

beschäftigungsorientierten nationalstaatlichen Wirtschaftspolitik zugunsten des Beitritts zur wettbewerbsorientierten EU sowie ein enormer Vermögensboom im Zuge der Finanzmarktliberalisierung, der zu einem exorbitanten Anstieg der Einkommen aus Vermögensbesitz beitrug. Die Lohnquote sank innerhalb von nur 13 Jahren von 73% auf 63% des Nettoinlandsprodukts.

Anstieg in der Finanzkrise

Auf das Jahrzehnt mit dem stärksten Rückgang folgte ein Jahrzehnt mit einem markanten Anstieg der Lohnquote im Zuge der weltweiten Finanzkrise. Dies war kurzfristig das Ergebnis der schweren Rezession: Das reale BIP sank 2009 um 3,8%; das war der stärkste Rückgang von Produktion und Nachfrage seit 1945. Nettobetriebsüberschuss und Selbstständigeneinkommen brachen 2009 um 11,7% gegenüber dem Vorjahr ein; dem standen Lohnabschlüsse gegenüber, die im Herbst 2008 auch aufgrund der hohen Inflationsrate des Vorjahres relativ hoch ausfielen (Tariflohnindex +3,4%, unselbstständige Beschäftigung -0,7%). Dazu kam mit Verzögerung der Einbruch der Vermögenseinkommen, der zunächst die Dividenden, im Zuge der unkonventionellen Geldpolitik der EZB dann vor allem die Zinseinkommen betraf. Die Lohnquote erhöhte sich 2009 kräftig um 3 Prozentpunkte auf 67,4%. In den Folgejahren glichen einander widerstreitende Kräfte auf die Lohnquote aus: Flaue Konjunktur und niedrige Zinsen trafen auf steigende Arbeitslosigkeit. Der Konjunkturaufschwung ab 2015 führte bis 2017 nach ersten (möglicherweise zu vorsichtigen) Rechnungen nur zu einem verhaltenen Rückgang der Lohnquote, der sich 2018 fortgesetzt haben dürfte. Die hohen Lohnabschlüsse für 2019 lassen zusammen mit der Abschwächung des Wirtschaftswachstums eine Stabilisierung im Jahr 2019 erwarten.

Diesen markanten Anstieg und die darauffolgende Stabilität der Lohnquote in der Finanzkrise teilt Österreich mit Deutschland, Frankreich, Italien und nordeuropäischen Ländern. In einigen noch stärker von der Finanzkrise betroffenen Ländern und institutionell weniger gefestigten Ländern in Süd- und Osteuropa sank die Lohnquote unter anderem aufgrund des drastischen Anstiegs der Arbeitslosigkeit, der Zerschlagung von Lohnverhandlungsstrukturen und des Rückbaus des Sozialstaats markant.

Ist die Lohnquote ein sinnvolles Maß?

Die Lohnquote misst den Anteil der Einkommen unselbstständig Erwerbstätiger am Nettoinlandsprodukt zu Faktorkosten. Die Lohnquote bildet nicht exakt die saloppe Trennung zwischen Arbeitseinkommen und Kapitaleinkommen ab. Denn auch selbstständig Erwerbstätige leisten Arbeit und beziehen sowohl Arbeits- als auch Kapitaleinkommen, und die beiden Komponenten des Einkommens sind empirisch schwierig zu trennen.

Relevant ist auch, dass viele bislang im Rahmen unselbstständiger Arbeit erfolgte Tätigkeiten im Zuge der Flexibilisierung der Arbeitsmärkte in selbstständige Erwerbstätigkeit umgewandelt wurden. Das betrifft Scheinselbstständigkeit und darunter auch viele Ein-Personen-Unternehmen. Damit wird die Lohnquote unterschätzt. Umgekehrt fallen an der Spitze der Löhne und Gehälter Einkommen an, die ökonomisch eher als Kapitaleinkommen zu werten wären. Das spielt in den USA und anderen angelsächsischen Ländern eine herausragende Rolle, wo der Anteil der Einkommen von CEOs u. a. Top-LohneinkommensbezieherInnen seit den 1980er-Jahren drastisch gestiegen ist. In Österreich bezog das oberste Prozent der LohnneinkommensbezieherInnen 2017 6,8% (1994 6%) aller Lohnneinkommen.

Bereinigte und unbereinigte Lohnquote

In der Berechnung der Lohnquote können Verschiebungen zwischen unselbstständiger und selbstständiger Erwerbstätigkeit berücksichtigt werden, indem für selbstständig Beschäftigte ein kalkulatorischer Unternehmerlohn angesetzt wird. In diesem Fall wird eine bereinigte Lohnquote ausgewiesen.⁵ Dies war vor allem von den 1950er- bis in die 1970er-Jahre relevant, als sich die Beschäftigung markant von der Landwirtschaft in Sachgüterproduktion und Dienstleistungssektor verlagerte und primär aus diesem Grund die unbereinigte Lohnquote kräftig anstieg. Seit Ende der 1970er-Jahre hat dies geringe Bedeutung. Zuletzt kam es durch Scheinselbstständigkeit und andere Phänomene zu einer Verschiebung in die andere Richtung.

Oft wird gegen die Lohnquote eingewandt, dass in reichen Gesellschaften unselbstständig Erwerbstätige auch Kapitaleinkommen beziehen und eine Betrachtung ausschließlich der erzielten Arbeitseinkommen die ökonomische Situation nicht ausreichend würdigt. Dies ist generell eine Frage für die Analyse der personellen – und nicht der funktionellen – Einkommensverteilung. Empirische Untersuchungen auf Basis des „Household Finance and Consumption Survey“ kommen

allerdings zum Schluss, dass Kapitaleinkommen außerordentlich stark auf das oberste Prozent der Haushalte konzentriert sind: Kapitaleinkommen machen für 95% der Haushalte im Durchschnitt 3,2% des Haushaltseinkommens aus, beim obersten Prozent beträgt dieser Anteil hingegen 32,5%.⁶

Die Nettolohnquote versucht Verschiebungen in der Abgabenlast zwischen Arbeits- und Kapitaleinkommen zu berücksichtigen. Diese hatte zur Folge, dass die Nettolohnquote vor allem im Zeitraum 2000-2008 stärker zurückging als die Bruttolohnquote.⁷ Werden Abgaben in die Berechnung einbezogen, dann würde einiges dafür sprechen, auch die mit diesen Abgaben finanzierten Leistungen einzubeziehen. Allerdings müsste dann eine zusätzliche Gruppe von EinkommensempfängerInnen in die Betrachtung mit aufgenommen werden, nämlich die BezieherInnen von Transfers, deren größte Gruppe die PensionistInnen sind. Hier stellt sich die Frage, ob diese Zahlungen als verzögerte Form von Lohnauszahlung angesehen werden oder als Sozialtransfers. Diese Problematik besteht auch hinsichtlich der BezieherInnen von Karenzgeld oder Arbeitslosenleistungen.

Ein ähnliches Problem stellt sich beim Übergang vom Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen zu jenem zu Faktorkosten. Denn den Produktionsabgaben stehen öffentliche Leistungen gegenüber, die auch Unselbstständigen zugutekommen und daher als Anteil am öffentlichen Konsum gesehen werden können.

Inlands- oder Nationaleinkommen?

Der Lohnanteil kann in Relation zum Nettoinlandsprodukt dargestellt werden oder in Relation zum Nettonationaleinkommen. Der Unterschied in der Höhe der Lohnquote liegt im Zehntelbereich (2017: 68,4% gegenüber 68,6%), er liegt in der Berücksichtigung von Arbeits- und Kapitaleinkommen, die an „das Ausland“ gehen oder aus dem Ausland kommen. Die hier verwendete Lohnquote, jene gemessen am Nettoinlandsprodukt zu Faktorkosten, stellt alle Arbeitseinkommen, die in Österreich gezahlt werden, in Relation zum gesamtwirtschaftlichen Einkommen dar. Damit sind alle Einkommen enthalten, die an Beschäftigte gehen, die zwar in Österreich arbeiten, aber im Ausland leben; Einkommen von Personen, die in Österreich leben, aber im Ausland arbeiten, hingegen nicht. Das ist angemessen, weil nur jene Löhne berücksichtigt werden, die auch durch die österreichische Lohnpolitik beeinflusst werden können.

Grenzüberschreitende Primäreinkommensströme nehmen sowohl bei den Kapital- als auch bei den Arbeitseinkommen zu. Grenzüber-

schreitende Arbeitseinkommensströme aus Österreich ins Ausland betrugen 2017 1,1% des BIP, ebensolche Vermögenseinkommensströme 6,5%. Eine viel größere Rolle spielen diese Zahlungen etwa in Irland, das 18,3% seines BIP ins Ausland überweist, oder in Luxemburg, das 31,9% an nicht im Land Wohnende zahlt. Bei internationalen Vergleichen der Lohn- und Gewinnquoten spielt die Berechnungsmethode deshalb eine wichtige Rolle.

Abschreibungen

Ein weiteres, nicht nur statistisches Problem stellt die Berücksichtigung der Abschreibungen dar. Im Gegensatz zum Alltagsgebrauch ist mit dem Begriff „Netto“ beim Inlandsprodukt nicht das Bruttoinlandsprodukt ohne Steuern gemeint (diese Zahl wäre auch unsinnig), sondern das Bruttoinlandsprodukt abzüglich der Abschreibungen. Durch die Betrachtung des Nettoinlandsprodukts geht man implizit davon aus, dass Änderungen der Abschreibungen von ArbeitnehmerInnen und Kapital anteilig zum jeweiligen Einkommen getragen werden. Allerdings könnte man mit gutem Grund argumentieren, dass der Kapitalstock überwiegend im Eigentum der Arbeitgeber steht und Investitionsentscheidungen von ihnen alleine getroffen werden. Nimmt man nicht nur das Nettoinlandsprodukt als Basis, sondern die gesamte im Jahr erbrachte Wertschöpfung, so ist der Anteil der Arbeitseinkommen zwischen 1995 und 2017 nicht um 2 Prozentpunkte, sondern um 3,4 Prozentpunkte gefallen.

In diesem Zusammenhang wird auch argumentiert, dass die sinkende Lohnquote keineswegs Ausdruck einer Verschlechterung der Verteilungsposition der ArbeitnehmerInnen ist, sondern vielmehr die Folge einer zunehmend kapitalintensiven Produktionsweise. Nun zeigt schon die Betrachtung der Verteilung des Nettonationalprodukts, dass die steigenden Abschreibungen in Österreich ohnehin durch geringere Lohnanteile überkompensiert werden. Vor allem aber ist mit dem steigenden Kapitalstock keineswegs eine steigende Verfügungs- oder Entscheidungsmacht der ArbeitnehmerInnen verbunden. Die ArbeitnehmerInnen dürfen also die Erhaltung eines Kapitalstocks erwirtschaften, über den sie keinerlei Verfügungsmacht haben.

Wünschenswerte Höhe der Lohnquote?

Es existiert kein ökonomisch „richtiges“ Niveau der Lohnquote, es gibt allerdings gute wirtschafts- und verteilungspolitische Gründe für

einen Anstieg der Lohnquote. Wie bei allen Verteilungsfragen ist die Frage, ob die Höhe der Lohnquote angemessen ist, politisch umstritten. Im Rahmen der Konsensorientierung der österreichischen Sozialpartnerschaft der 1970er-Jahre wurde eine stabile Lohnquote als Kernelement der kollektivvertraglichen Lohnpolitik akkordiert. Darauf bezog sich auch die sogenannte „Benya-Formel“, die eine Lohnleitlinie darstellt.⁸ Steigen die Nominallöhne im Ausmaß der Inflation plus des (mittelfristigen) gesamtwirtschaftlichen Produktivitätswachstums, dann verändert sich das Verhältnis von Arbeitseinkommen zu Kapitaleinkommen über den Konjunkturzyklus betrachtet nicht. Dies impliziert, dass der Anstieg der Löhne auf die Kosten der Unternehmen und damit die Exportnachfrage im gleichen Maß Rücksicht nimmt wie auf die Einkommen der Beschäftigten und damit die Konsumnachfrage. Lohnpolitik wäre dann verteilungsneutral und gesamtwirtschaftlich orientiert.⁹

Die Lohnquote ist in den letzten vier Jahrzehnten markant zurückgegangen, womit sich die Einkommensverteilung zulasten der unselbstständig Erwerbstätigen verschoben hat. Diese Abweichung von der „Benya-Formel“ war überwiegend das Ergebnis steigender Arbeitslosigkeit (die die Verhandlungsmacht bei Kollektivverträgen beeinflusst) und des Anstiegs der Vermögenseinkommen (über die im Rahmen der Kollektivverträge nicht verhandelt wird). In den letzten zwanzig Jahren wies zudem der Export besonders kräftiges Wachstum auf, während die Konsumnachfrage nur verhalten stieg, was auch in einem strukturellen Überschuss der Leistungsbilanz und damit einem gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewicht zum Ausdruck kommt. Deshalb sollte aus makroökonomischen Gründen und um einen Beitrag zur Verbesserung der Einkommensverteilung zu leisten, mittelfristig ein Anstieg der Lohnquote in Österreich und der EU angestrebt werden.¹⁰

Vier Maßnahmen für einen Anstieg der Lohnquote

Vollbeschäftigung und starken Sozialstaat als zentrale Ziele der Wirtschaftspolitik verankern: Die Machtverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt haben entscheidenden Einfluss auf das Ergebnis von Lohnverhandlungen. Eine leichte allgemeine Arbeitskräfteknappheit wird heute gemeinhin als Bedrohung für die wirtschaftliche Entwicklung und den Wohlstand angesehen. Vor fünfzig Jahren, im Austrokeynesianismus,¹¹ bildete sie das wichtigste Ziel der Wirtschaftspolitik und wurde Vollbeschäftigung genannt. Sind Arbeitskräfte knapp, so wirkt sich das günstig auf die Lohnverhandlungen aus. Ähnliches gilt für einen starken Sozialstaat, der den Menschen soziale Sicherheit etwa im Fall von Arbeitslosigkeit gibt und sie nicht sofort auf den nächsten Arbeitsplatz

mit schlechten Arbeitsbedingungen und geringen Löhnen zwingt. Einkommenssicherheit für ArbeitnehmerInnen ist wichtig für die gesamtwirtschaftliche Stabilität und Innovationsbereitschaft. Vollbeschäftigung und Sozialstaat verschieben die Machtverhältnisse zugunsten der arbeitenden Bevölkerung und stärken ihre Ansprüche an das Inlandsprodukt.

Kollektivvertragliche Lohnpolitik: Die Lohnquote ist zwar ein Ergebnis gesamtwirtschaftlicher Entwicklung, ein wichtiges Instrument, sie zu beeinflussen, besteht aber in den kollektivvertraglichen Lohnverhandlungen. Sie spielten in Österreich lange Zeit eine ganz wichtige Rolle als makroökonomisches Steuerungsinstrument, mit den Zielen, Export- und Konsumnachfrage gleichermaßen zu stimulieren sowie Preisstabilität und außenwirtschaftliches Gleichgewicht zu garantieren. Diese Rolle können sie nur einnehmen, wenn sie auf Branchenebene und in koordinierter Form stattfinden. Ein makroökonomisch steuernder Anspruch der Wirtschaftspolitik, der kollektiven Lohnverhandlungen der Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft eine wichtige Rolle zuschreibt, wäre eine wichtige Unterstützung. Um einen Anstieg der Lohnquote zu erreichen, müssten die Löhne mittelfristig etwas stärker steigen als die gesamtwirtschaftliche Produktivität und die Inflation. Dies ist in vielen Branchen etwa für das Jahr 2019 gelungen, als die Lohnverhandlungen bei Hochkonjunktur stattfanden, und müsste unter Bedachtnahme auf ein nicht zu großes Differential zwischen dem Anstieg der inländischen Verbraucherpreise und jener der Handelspartner sowie das außenwirtschaftliche Gleichgewicht erfolgen. Auch die Mindestlohnpolitik, die vor allem zu einer Verbesserung der personellen Einkommensverteilung und der Arbeitsanreize dient, kann positive Effekte auf die funktionelle Einkommensverteilung mit sich bringen.

Aktive wirtschafts- und sozialpolitische Gestaltung der Globalisierung: Die hohen Gewinne multinationaler Konzerne, Kapitalkonzentration und regionale Disparitäten haben vielerorts zu sinkenden Lohnquoten beigetragen. Der internationalen Handelspolitik kommt deshalb hohe Bedeutung für Verteilungsfragen zu. Gleichzeitig kann internationaler Handel auf Basis einer starken Absicherung von Arbeits- und Sozialstandards, fairen Austauschs zwischen Industrie- und in Entwicklung befindlichen Ländern sowie gerechter Verteilung der Globalisierungsgewinne einen Beitrag zu weltweitem Wohlstand schaffen. Wir haben uns im Editorial 3/2018 intensiv mit der Notwendigkeit sozialer Regulierung des internationalen Handels auseinandergesetzt. Sie bildet die Voraussetzung dafür, dass dessen Vorteile gerecht zwischen Arbeit und Kapital sowie zwischen den Haushalten verteilt werden.

Eindämmung der Finanzmärkte und Zurückdrängung der Einkommensansprüche aus Finanzvermögen: Der Rückgang der Lohnquote

war vor allem in der Dekade des Finanzbooms zwischen Mitte der 1990er- und Mitte der 2000er-Jahre zu beobachten. Hohe Finanzeinkommen sind – vor allem wenn sie sehr ungleich verteilt sind – eine stete Risikoquelle in Marktwirtschaften. Ein höherer Anteil der Arbeits-einkommen am Inlandsprodukt kann primär bei einer Verringerung des Anteils der Finanzeinkommen erreicht werden. Das verlangt nach strikter Regulierung und Besteuerung des Finanzsektors. John Maynard Keynes erkannte eine Voraussetzung für stabile realwirtschaftliche Entwicklung und gerechte Verteilung: „*Keep finance small*“.

Die Redaktion

Anmerkungen

- ¹ Gerhartinger et al. (2018).
- ² Marterbauer, Walterskirchen (2003).
- ³ Altzinger, Humer, Moser (2017).
- ⁴ Editorial Wirtschaft und Gesellschaft 44/3 (2018).
- ⁵ Chaloupek, Russinger, Zuckerstätter (2008).
- ⁶ Humer, Moser, Schnetzer, Ertl, Kilic (2013).
- ⁷ Glocker, Horvath, Mayrhuber (2013).
- ⁸ Mesch (2015).
- ⁹ Zur produktivitätsorientierten Lohnpolitik siehe Editorial Wirtschaft und Gesellschaft 44/2 (2018).
- ¹⁰ Carlen (2019).
- ¹¹ Zum Austrokeynesianismus siehe Chaloupek, Marterbauer (2008); Mesch (2018).

Literatur

- Altzinger, Wilfried; Humer, Stefan; Moser, Mathias, Entwicklung und Verteilung der Einkommen, in: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Hrsg.), Sozialbericht. Sozialpolitische Entwicklungen und Maßnahmen 2015-16 (Wien 2017) 227-268.
- Carlen, Thomas, It is time to restore the wage share, in: Social Europe (20.2.2019).
- Chaloupek, Günther; Marterbauer, Markus, Was bleibt vom Austro-Keynesianismus? Dauerhafte Wirkungen der postkeynesianischen Wirtschaftspolitik in Österreich 1970-1995, in: Hagemann, Harald; Horn, Gustav; Krupp, Hans-Jürgen (Hrsg.), Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht. Festschrift für Jürgen Kromphardt (Marburg 2008) 45-67.
- Chaloupek, Günther; Russinger, Reinhold; Zuckerstätter, Josef, Strukturveränderungen und funktionale Einkommensverteilung in Österreich, in: Wirtschaft und Gesellschaft 34/1 (2008) 33-56.
- Editorial: Eine produktivitätsorientierte und solidarische Lohnpolitik für die EU-Länder, in: Wirtschaft und Gesellschaft 44/2 (2018) 155-168.
- Editorial: Internationaler Handel und Handelsabkommen, in: Wirtschaft und Gesellschaft 44/3 (2018) 275-292.
- Gerhartinger, Philipp; Haunschmid, Philipp; Tamesberger, Dennis, Sieben Thesen zur Lohnentwicklung in Österreich, in: Wirtschaft und Gesellschaft 44/1 (2018) 73ff.
- Glocker, Christian; Horvath, Thomas; Mayrhuber, Christine, Die Entwicklung und Ver-

- teilung der Einkommen, in: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Hrsg.), Sozialbericht 2011-2012 (Wien 2013) 217-245.
- Humer, Stefan; Moser, Mathias; Schnetzer, Matthias; Ertl, Michael; Kilic, Atila, Über die Bedeutung von Kapitaleinkommen für die Einkommensverteilung in Österreich, in: Wirtschaft und Gesellschaft 39/4 (2013) 571-586.
- Marterbauer, Markus; Walterskirchen Ewald, Bestimmungsgründe der Lohnquote und der realen Lohnstückkosten, in: Wifo-Monatsberichte 76/2 (2003) 151ff.
- Mesch, Michael, Benya-Formel gleich produktivitätsorientierte Lohnpolitik, in: Wirtschaft und Gesellschaft 41/4 (2015) 593-600.
- Mesch, Michael, Zur makroökonomischen Politik in der Ära Kreisky, Rezension von: Christian Dirninger, Austro-Keynesianismus. Zur wirtschaftspolitischen Rolle des Staates (Wien 2017), in: Wirtschaft und Gesellschaft 44/2 (2018) 235-246.

BEGUTACHTETER ARTIKEL**Arbeitsmarktinstitutionen, Kapitalakkumulation und Arbeitslosigkeit in OECD-Ländern****Philipp Heimberger*****1. Einleitung**

Die Wirtschaftskrise der Jahre 2008/2009 zog in den meisten entwickelten Volkswirtschaften einen markanten Anstieg der Arbeitslosigkeit nach sich.¹ In der Eurozone stieg die Arbeitslosenquote von 7,6% im Jahr 2008 auf 12% im Jahr 2013 an, um bis zum Jahr 2018 auf 8,4% abzusinken. Dabei waren die Unterschiede in der Arbeitsmarktentwicklung zwischen den Eurozonenländern erheblich.² Obwohl die Arbeitslosenquoten in den entwickelten Volkswirtschaften nach dem krisenbedingt starken Anstieg wieder gefallen sind, verbleibt die Arbeitslosigkeit in mehreren Ländern weiterhin deutlich über dem Vorkrisenniveau. Führen „Arbeitsmarktrigiditäten“, also inflexible Arbeitsmarktinstitutionen, zu persistent hoher Arbeitslosigkeit, vor allem in weiten Teilen Europas? Diese Frage spielte sowohl in der akademischen Literatur als auch in den wirtschaftspolitischen Debatten der letzten Jahre eine prominente Rolle.³ Die Vorstellung, wonach die gestiegene Arbeitslosigkeit reduziert werden könne, indem die Arbeitsmärkte der betroffenen Länder dereguliert werden (z. B. durch Lockerung von Arbeitsschutzbestimmungen, Dezentralisierung von Lohnverhandlungen, Senkung von Mindestlöhnen etc.) hatte seit dem Ausbruch der Krise erheblichen Einfluss auf die Wirtschaftspolitik: Innerhalb Europas setzten insbesondere die südeuropäischen Länder umfassende Deregulierungsmaßnahmen ihrer Arbeitsmärkte durch, was zu intensiven Auseinandersetzungen mit deren makroökonomischen Effekten führte.⁴

* Das Sozialministerium stellte finanzielle Mittel für die Forschung bereit, die diesem Papier zugrunde liegt. Der Autor dankt Mario Holzner, Armon Rezai, Robert Stehrer, einem anonymen externen Begutachter sowie den TeilnehmerInnen an der Young Economists Conference 2018 in Wien für wertvolle Hinweise und Kommentare. Alle verbliebenen Fehler sind meine eigenen.

In der theoretischen makroökonomischen Diskussion haben ÖkonomInnen im Kontext persistent hoher Arbeitslosenquoten die Frage gestellt, wie die „*non-accelerating inflation rate of unemployment*“ (kurz: NAIRU) sich in den betroffenen Ländern vor und nach der Krise entwickelt hat. Die NAIRU ist innerhalb der modernen Makroökonomik von zentraler Bedeutung; sie beruht auf der Grundannahme, dass eine (nicht-beobachtbare) Arbeitslosenquote existiere, bei der die Inflation konstant bleibt.⁵ Die *Mainstream*-Makroökonomik bringt die NAIRU in Verbindung mit der Idee einer „natürlichen Arbeitslosenquote“,⁶ die dann vorherrsche, wenn die Arbeitslosigkeit für alle zyklischen und saisonalen Einflüsse bereinigt sei, sodass die „natürliche Arbeitslosigkeit“ eine Art „struktureller“ Arbeitslosigkeit repräsentiert, die unabhängig ist von sämtlichen temporären und saisonalen Einflüssen.⁷ Während die konkreten theoretischen Grundlagen der NAIRU als zentraler Theorie zur Erklärung von Arbeitslosigkeit umstritten bleiben, hat Stockhammer (2008) jedoch gezeigt, dass das NAIRU-Modell mit unterschiedlichen theoretischen Traditionen in Einklang gebracht werden kann. Dazu gehört nicht nur die Neoklassik, sondern zählen auch die postkeynesianische und die marxistische Theorie. So zeigt Stockhammer (2008) etwa, dass das NAIRU-Modell direkte Anknüpfungspunkte zur Konflikt-Inflationstheorie postkeynesianischen Ursprungs bietet, wonach Inflation als Ergebnis eines Verteilungskonflikts zu verstehen ist (und nicht als Resultat von exzessivem Wachstum des Geldangebots, wie in der monetaristischen Interpretation der NAIRU).⁸ Zudem ist in der postkeynesianischen Variante die NAIRU durch (endogene) makroökonomische Faktoren determiniert, während in neoklassisch beeinflussten Modellformulierungen die NAIRU durch (exogene) angebotsseitige Faktoren bestimmt ist.

Auf empirischer Ebene haben zahlreiche Studien seit den 1990er-Jahren vielfältige Schätzungen zu den ökonometrischen Determinanten von („strukturellen“) Arbeitslosenquoten geliefert.⁹ Weite Teile dieser Literatur schätzen „*Reduced-form*“-Modelle der NAIRU, die darauf basieren, dass eine die („strukturelle“) Arbeitslosenquote messende Variable auf die Veränderung in der Inflationsrate¹⁰ sowie auf mehrere institutionelle Arbeitsmarktimdikatoren und weitere Kontrollvariablen regressiert wird.¹¹ In dieser Studie bewegen wir uns über die bestehende empirische Literatur in mehrfacher Hinsicht hinaus: Wir inkludieren eine umfassende Zusammenstellung von makroökonomischen und institutionellen Kontrollvariablen; berücksichtigen einen längeren aktuellen Zeitraum, indem wir Daten für einige der Jahre nach der Finanzkrise 2007/2008 miteinbeziehen; untersuchen eine größere OECD-Ländergruppe als die meisten bestehenden Studien; und führen weitreichende Robustheits-Tests durch. Die präsentierten Ergebnisse tragen dazu bei, die empirische Evidenz bezüglich der Determinanten von Arbeitslosigkeit auf den Prüfstand zu stellen – basie-

rend auf aktuellen Daten und unter Anwendung geeigneter ökonometrischer Methoden.

Der Rest dieser Studie ist folgendermaßen strukturiert. Kapitel 2 beinhaltet einen Überblick zur ökonometrischen Literatur bezüglich der Determinanten von Arbeitslosigkeit in entwickelten Volkswirtschaften. Darüber hinaus werden die theoretischen Grundlagen relevanter empirischer Anwendungen zusammengefasst. Kapitel 3 diskutiert die Daten, welche zur Messung von Arbeitslosigkeit, Arbeitsmarktinstitutionen und relevanten makroökonomischen Kontrollvariablen zur Anwendung kommen. Kapitel 4 erläutert die ökonometrische Vorgehensweise zur Schätzung der Determinanten („struktureller“) Arbeitslosigkeit und präsentiert die zentralen Ergebnisse. Kapitel 5 wirft die Frage nach der Robustheit der Resultate auf, und Kapitel 6 leitet Schlussfolgerungen ab.

2. Literaturüberblick: Die Determinanten von Arbeitslosigkeit in OECD-Ländern

Von den späten 1970er-Jahren bis in die 1990er-Jahre hinein waren die Arbeitslosenquoten in zahlreichen OECD-Ländern markant angestiegen.¹² Die akademische Literatur widmete sich intensiv den Erklärungsfaktoren für diesen Anstieg der Arbeitslosigkeit. Tabelle 1 liefert einen Überblick über die relevanten ökonometrischen Studien zu den Determinanten der Arbeitslosigkeit. Ein substanzieller Literaturstrang betont, dass „Arbeitsmarktrigiditäten“, verursacht durch die ArbeitnehmerInnen schützende Arbeitsmarktinstitutionen, als zentraler Erklärungsfaktor für den Anstieg der Arbeitslosenquote quer durch die OECD-Länder zu betrachten seien.¹³ Die Sichtweise, wonach rigide Arbeitsmarktinstitutionen der zentrale treibende Faktor für steigende Arbeitslosenquoten seien, führte zu korrespondierenden Forderungen nach „strukturellen Arbeitsmarktreformen“, das heißt nach einer Dezentralisierung der Lohnverhandlungen, reduzierten Arbeitsschutzbestimmungen, Kürzungen von Mindestlöhnen etc. Diese „strukturellen“ Maßnahmen wurden unterstützt durch „eine breite Palette von AnalystInnen und internationalen Organisationen – einschließlich Europäische Kommission, OECD und IWF –, die argumentierten, dass die Ursachen für hohe Arbeitslosigkeit bei den Arbeitsmarktinstitutionen zu finden seien.“¹⁴

Von großer Wichtigkeit ist jedoch der Nachweis der jüngeren ökonometrischen Literatur, wonach die empirischen Korrelationen zwischen Arbeitsmarktinstitutionen und Arbeitslosenquoten sich als nicht robust erweisen, wenn angemessene ökonometrische Schätzmethoden, alternative Hypothesen zur Erklärung der Arbeitslosigkeit und Variationen in der Ländergruppe sowie in der Zeitperiode in den zugrundeliegenden Studien be-

Tabelle 1: Literaturüberblick bezüglich ökonometrischer Studien zu den Determinanten von („struktureller“) Arbeitslosigkeit

	Daten	Abhängige Variable	Arbeitsmarktvariablen	Weitere Kontrollvariablen
Scarpetta (1996)	17 OECD-Länder (1983-1993)	UNEMP	ALMP, EPL, UBR, UDens, TW	LTI, TOTS
Nickell (1997)	20 OECD-Länder (1983-1994)	UNEMP	UBR, BD, UDens, EPL, CBC, TW, ALMP	–
Elmeskov et al. (1998)	19 OECD-Länder (1983-1995)	UNEMP	UBR, UDens, EPL, CBC, TW, ALMP, MW	–
Blanchard und Wolfers (2000)	20 OECD-Länder (1960-1996)	UNEMP	UBR, BD, UDens, COORD, TW, ALMP, MW	LTI, TFPS, TOTS, LDS
Alexiou und Pitelis (2003)	13 OECD-Länder (1961-1998)	UNEMP	–	mehrere makroökonomische Variablen
Internationaler Währungsfond (2003)	20 OECD-Länder (1960-1998)	UNEMP	UBR, EPL, UDens, COORD, TW	LTI, TFPS, TOTS, CBI
Belot und van Ours (2004)	17 OECD-Länder (1960-1999). Panel mit 5-Jahres-Durchschnitten	UNEMP	UBR, EPL, UDens, CWB	–
Baker et al. (2005)	20 OECD-Länder (1960-1999)	UNEMP	UBR, BD, UDens, EPL, COORD, ALMP	–
Nickell et al. (2005)	20 OECD-Länder (1961-1995)	UNEMP	UBR, BD, UDens, EPL, COORD, TW	LTI, TFPS, LDS, TOTS, Geldangebot
Bassanini und Duval (2006)	21 OECD-Länder (1982-2003)	UNEMP	UBR, BD, EPL, UDens, COORD, ALMP, PMR	LTI, TFPS, TOTS, LDS
Palacio-Vera et al. (2006)	USA 1964:Q2-2003:Q1	NAIRU (OECD)	–	ACCU, TOTS
Arestis et al. (2007)	9 OECD-Länder (1979-2002)	UNEMP	UBR, Streikaktivität	ACCU
Baccaro und Rei (2007)	18 OECD-Länder (1960-1998)	UNEMP	UBR, BD, UDens, EPL, COORD, TW	LTI, TFPS, TOTS, LDS
Bertola et al. (2007)	20 OECD-Länder (1960-1996)	Beschäftigungsquote	UBR, BD, UDens, EPL, COORD, ALMP	LTI, TFPS, LDS
Gianella et al. (2008)	19 OECD-Länder (1978-2002)	NAIRU (OECD)	TW, PMR, UBR, UDens	LTI
Stockhammer und Klär (2011)	20 OECD-Länder (1983-2003; 1960-1999)	UNEMP	UBR, BD, UDens, EPL, TW, COORD, CBC, PMR	TOTS, ACCU, TFPS, LTI, LDS
Bernal-Verdugo et al. (2012)	97 Länder (1985-2008)	UNEMP	MW, EPL, CWB	mehrere makroökonomische Variablen
Orlandi (2012)	13 EU-Länder (1985-2009)	NAWRU (Europäische Kommission)	UBR, TW, UDens, ALMP	TFP-Wachstum, LTI, HBOOM

	Daten	Abhängige Variable	Arbeitsmarktvariablen	Weitere Kontrollvariablen
Vergeer und Kleinknecht (2012)	20 OECD-Länder (1961-1995)	UNEMP	UBR, BD, UDens, EPL, COORD, TW	LTI, TFPS, LDS, TOTS, Geldangebot
Avdagic und Salardi (2013)	32 EU bzw. OECD-Länder (1980-2009)	UNEMP	UBR, EPL, TW, COORD, UDens	TOTS, LTI, CBI
Europäische Kommission (2013)	15 EU-Länder (1985-2008)	NAWRU (Europäische Kommission)	TW, PLM, ALMP, SMI, MEI	TFP-Wachstum, HBOOM
Flaig und Rottmann (2013)	19 OECD-Länder (1960-2000)	UNEMP	EPL, UDens, UBR, CWB, TW	–
Sturn (2013)	20 OECD-Länder (1985-2008)	UNEMP	EPL, MW, UDens, UBR	LTI, ACCU, Output-Lücke
Stockhammer et al. (2014)	12 OECD-Länder (2007-2011)	UNEMP	EPL, ALMP, MW, UDens, UBR	LTI, HBOOM, ACCU
Heimberger et al. (2017)	14 OECD-Länder (1985-2012)	NAWRU (Europäische Kommission)	EPL, ALMP, MW, UDens, UBR, TW	LTI, HBOOM, ACCU, TOTS, TFP-Wachstum
Constancio (2018)	10 OECD-Länder (2007-2016)	NAWRU (Europäische Kommission)	UBR, TW, UDens, ALMP	TFP-Wachstum, LTI, HBOOM

Anmerkungen: ACCU, capital accumulation; ALMP, active labor market policy; BD, benefit duration; CBC, collective bargaining coverage; CBI, Central Bank Independence index; COORD, wage bargaining coordination; CWB, centralization of wage bargaining; EPL, employment protection legislation; HBOOM, proxy for boom-bust patterns in housing; LDS, labor demand shock; LTI, real long-term real interest rate; MEI, Matching efficiency indicator; MW, minimum wage; NAWRU ... non-accelerating inflation rate of unemployment; PLM, passive labor market policies; PMR, product market regulation; SMI, skill mismatch indicator; TFPS, deviation of total factor productivity from its trend; TOTS, terms of trade shock; TW, tax wedge; UDens, trade union density; UBR, unemployment benefit replacement rate; UNEMP ... unemployment rate.

rücksichtigt werden. Dementsprechend ist bereits vielfach festgehalten worden, dass die bestehende ökonometrische Evidenz keine klare Unterstützung für die Sichtweise liefert, wonach Arbeitsmarktinstitutionen den Kern der Arbeitslosigkeitsprobleme in den OECD-Ländern zwischen den späten 1970er- und 1990er-Jahren ausmachten.¹⁵

Die ökonometrische Literatur zu den Determinanten von Arbeitslosigkeit fokussiert darauf, Verschiebungen in Arbeitslosenquoten quer durch die OECD-Länder zu erklären, indem Arbeitsmarktinstitutionen – z. B. Arbeitsschutzbestimmungen, Steuerkeil, Mindestlöhne, gewerkschaftlicher Organisationsgrad – als erklärende Variablen benützt werden. Nachdem eine Mehrzahl an Studien keinen bedeutenden Zusammenhang zwischen gängigen Maßzahlen für Arbeitsmarktregulierung und Veränderungen in „struktureller“ Arbeitslosigkeit gefunden hatte,¹⁶ begannen ForscherInnen zusätzliche Kontrollvariablen, die alternative Erklärungen für Veränderungen in der Arbeitslosigkeit abdecken, in ihren Regressionsanalysen zu berücksichtigen. Im Speziellen kontrollieren Blanchard und Wolfers (2000) für makroökonomische Schock-Variablen (langfristige Realzinsen, Abweichungen vom Trendwachstum der Totalen Faktorproduktivität sowie Änderungen in der Arbeitsnachfrage). Dabei unterstreichen sie die Bedeutung der Beziehung zwischen makroökonomischen Schocks und Arbeitsmarktinstitutionen – ähnlich wie jüngere Literatur, die ebenfalls die Wichtigkeit von Interaktionstermen betont.¹⁷

Andere Studien, darunter Arestis et al. (2007) sowie Stockhammer und Klär (2011), bringen das keynesianische Argument ins Spiel, wonach die wichtigste Variable zur Erklärung von Arbeitslosigkeit nicht die Struktur der Arbeitsmarktinstitutionen, sondern die Formation des Kapitalstocks sei; damit erlangt die Entwicklung der gesamtwirtschaftlich getätigten Investitionen eine entscheidende Rolle für die Bestimmung von Arbeitslosigkeit. Deshalb kontrollieren diese Studien für Kapitalakkumulation, die Veränderungen im Kapitalstock abbildet, als hauptsächliche erklärende Variable. Andere AutorInnen, darunter Bassanini und Duval (2006), inkludieren wiederum besonders prominent eine Variable, die Änderungen in den Austauschverhältnissen (*Terms of Trade*) abbildet, weil sie argumentieren, dass „Schocks“ der *Terms of Trade* die inländische Beschäftigung beeinflussen: Die Erwartung ist, dass ein relativer Anstieg der Preise von Importen einen positiven Effekt auf die inländische Beschäftigung hat (und *vice versa*).

Die empirische Analyse dieses Artikels trägt in mehrerlei Hinsicht zur bestehenden Literatur bei. Erstens überwindet sie ein Manko der meisten bestehenden Studien, die entweder die Rolle der Kapitalakkumulation und anderer makroökonomischer Variablen als alternative Erklärungshypothesen vernachlässigen oder nur wenige institutionelle Arbeitsmarktvariablen berücksichtigen. Dieses Problem wird durch einen umfassenden Daten-

satz zu makroökonomischen und Arbeitsmarktvariablen adressiert, wobei die Daten in Kapitel 3 noch genauer behandelt werden. Zweitens nützen wir Daten über einen längeren aktuellen Zeitraum (1985-2013) als die meisten vorangegangenen Studien. Zudem ist die untersuchte OECD-Ländergruppe größer als in den meisten anderen Studien (siehe Tabelle 1). Drittens stellen wir Regressionsergebnisse für mehrere Arbeitslosigkeits-Zielvariablen bereit: a) basierend auf jährlichen Daten für Arbeitslosenquoten; b) mittels Fünfjahres-Durchschnitten dieser Arbeitslosigkeitsdaten; sowie c) für NAIRU-Schätzungen der OECD, die regelmäßig als Näherungsgröße für „strukturelle Arbeitslosigkeit“ verwendet werden.¹⁸ Dadurch ist es uns möglich, vielfältige ökonometrische Evidenz zu erzielen, die valide statistische Rückschlüsse erlaubt. Viertens präsentieren wir eine Vielzahl an Robustheitstests, indem wir die Wichtigkeit von Interaktionstermen, *Lag*-Spezifikationen sowie Variationen in Zeitperiode und Ländergruppe untersuchen.

3. Daten zu Arbeitslosigkeit, Arbeitsmarktinstitutionen und makroökonomischen Variablen

Der in dieser Studie verwendete Datensatz für die *panel*-ökonometrische Untersuchung zu den Determinanten von Arbeitslosigkeit umfasst 23 OECD-Länder über den Zeitraum 1985-2013 (AUS, A, B, CAN, CZ, DK, FIN, F, D, H, IRL, I, J, L, NL, NZ, N, P, E, S, CH, GB, USA). Tabelle 2 beschreibt die Details zu den Variablen, die im Datensatz enthalten sind. Die Daten zu institutionellen Arbeitsmarktindikatoren (kurz: AMI) bestehen aus sechs standardmäßigen Arbeitsmarktvariablen, die allesamt von der OECD erhoben wurden: Arbeitsschutzbestimmungen, Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik,¹⁹ gewerkschaftlicher Organisationsgrad, Ersatzrate bei Arbeitslosenunterstützung, Steuerkeil und Mindestlohn. Zusätzlich berücksichtigen wir mehrere Variablen, die alternative Erklärungen zur Bestimmung von („struktureller“) Arbeitslosigkeit abbilden. Erstens verwenden wir einen Indikator, der Veränderungen im Kapitalstock abbildet. Diese Variable nennen wir Kapitalakkumulation; sie ist definiert als Verhältnis von realen Bruttoanlageinvestitionen zu realem Nettokapitalstock. Zweitens inkludieren wir das jährliche Wachstum in der Totalen Faktorproduktivität. Dabei sind wir uns der Limitationen und Probleme von Schätzungen zur Totalen Faktorproduktivität als Maß für Produktivitätsfortschritt bewusst.²⁰ Wir inkludieren dennoch diese Variable, weil a) weite Teile der *Mainstream*-Literatur darauf zurückgreifen und wir b) möglichst wenig von diesen *Mainstream*-Spezifikationen abweichen wollen, um ökonometrische Tests durchführen zu können, die auf eine Beantwortung der Frage abzielen, ob die laut *Mainstream*-Theorie erwarteten Zusammenhänge mit

der Arbeitslosenquote verworfen werden können. Drittens verwenden wir eine Variable für Veränderungen in den *Terms of Trade*. Viertens berücksichtigen wir die langfristigen Realzinsen. Zu beachten ist, dass es sich bei unserem Datensatz um unbalancierte *Panel*-Daten handelt.

Welche Vorzeichen sollten wir von diesen erklärenden Variablen, deren Einfluss auf die Arbeitslosigkeit geschätzt werden soll, auf der Basis von theoretischen Überlegungen erwarten? Die *Mainstream*-Literatur zu den Determinanten von Arbeitslosigkeit betont die dominante Rolle von Arbeitsmarktinstitutionen zur Erklärung von Arbeitslosigkeit. In diesem Kontext erwarten Studien wie Nickell (1998), IWF (2003) und Bassanini und Duval (2006) jeweils, dass die Variablen Arbeitsschutzbestimmungen, Arbeitslosenunterstützung, gewerkschaftlicher Organisationsgrad, Mindestlohn und Steuerkeil jeweils ein positives Vorzeichen aufweisen, das heißt die Arbeitslosigkeit nach oben drücken. Die dahinter stehende Begründung verweist darauf, dass schützende Arbeitsmarktinstitutionen die Verhandlungsposition der unselbstständig Beschäftigten im Lohnverhandlungsprozess stärken und dadurch eine marktineffiziente Verzerrung verursachen; zudem würden diese Arbeitsmarktinstitutionen den Willen und die Kapazität von Arbeitslosen zur Akzeptanz von Lohnkürzungen reduzieren – und all das führt in der *Mainstream*-Literatur dazu, dass „Lohnrigiditäten“ die Funktionsweise der Arbeitsmärkte hemmen und dadurch die Arbeitslosigkeit erhöhen. Es ist zu betonen, dass die Effekte dieser Arbeitsmarktinstitutionen – Arbeitsschutzbestimmungen, Arbeitslosenunterstützung, gewerkschaftlicher Organisationsgrad, Mindestlöhne und Steuerkeil – auf die Arbeitslosigkeit umstritten bleiben. Zahlreiche Studien entwickeln theoretische Argumente, wonach bestimmte „Arbeitsmarktrigiditäten“ hilfreich seien, um die Erwartungen von ArbeitnehmerInnen und ArbeiterInnen zu stabilisieren, was wiederum die Arbeitsproduktivität, die technologische Entwicklung und die aggregierte Nachfrage fördere, und damit auch zu einer stabilen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beitrage.²¹ In dieser Studie legen wir für die ökonometrischen Schätzungen bezüglich der Effekte von Arbeitsmarktinstitutionen auf die Arbeitslosigkeit jedoch die theoretischen Erwartungen der *Mainstream*-Literatur zugrunde, um diese einem Test zu unterziehen. Im Gegensatz zu den anderen institutionellen Arbeitsmarktvariablen besteht die theoretische Erwartung, dass Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik die Arbeitslosigkeit senken, weil sie die *Matching*-Effizienz verbessern und so das Ausmaß von „Arbeitsmarktrigiditäten“ reduzieren.²²

Als alternative Hypothese zur Erklärung von Arbeitslosigkeit führen wir die Kapitalakkumulation, die Veränderungen im Kapitalstock abbildet, als Variable ein. Dabei ist die theoretische Erwartung, dass ein Sinken der Kapitalakkumulation, bedingt durch einen Rückgang der Investitionen, einen Anstieg der Arbeitslosigkeit verursacht. Neben diesem Wirkungskanal

Tabelle 2: Variablen und Datenquellen

	Datenbeschreibung	Datenquelle
AL	Arbeitslosenquote (in % der aktiven Erwerbsbevölkerung)	OECD Economic Outlook (Mai 2018)
$\Delta \ln FL$	Änderung in der Wachstumsrate des harmonisierten Konsumentenpreisindex	OECD Economic Outlook (Mai 2018)
Arbeitsmarktinstitutionen ($AMI_{i,t}$)		
Arbeitsschutzbestimmungen	Striktheit des Arbeitsschutzes, individuelle und kollektive Entlassungen (reguläre Verträge)	OECD (Juni 2018)
Aktive Arbeitsmarktpolitik	Staatliche Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik (in % des BIP), dividiert durch die Arbeitslosenquote	OECD (Juni 2018)
Gewerkschaftlicher Organisationsgrad	Zahl der Beschäftigten, die Mitglied in einer Gewerkschaft sind, in Relation zur Gesamtzahl der Beschäftigten des jeweiligen Landes	OECD (Juni 2018)
Arbeitslosenunterstützung	Bruttoersatzrate bei Arbeitslosenunterstützung	OECD (Juni 2018)
Arbeitslosenunterstützung netto	Nettoersatzrate bei Arbeitslosenunterstützung	OECD (Juni 2018)
Steuerkeil	Durchschnittlicher Steuerkeil (Individuum bei 100% Durchschnittseinkommen, keine Kinder)	OECD (Juni 2018)
Mindestlohn	Realer Mindestlohn (konstante 2015er-Preise zu 2015-US-Dollar-Kaufkraftparitäten)	OECD (Juni 2018)
Zusätzliche Kontrollvariablen ($K_{i,t}$)		
Kapitalakkumulation	Reale Bruttoanlageinvestitionen dividiert durch realen Nettokapitalstock	AMECO (Mai 2018); eigene Berechnungen
Langfristige Realzinsen	Langfristige reale Zinsen (in %); nominale Zinsen abzüglich Inflationsrate	OECD (Juni 2018); eigene Berechnungen
Produktivitätswachstum	Jährliche Wachstumsrate des Index für Totale Faktorproduktivität	AMECO (Mai 2018); eigene Berechnungen
„Terms-of-Trade“-Änderung	Jährliche Wachstumsrate des Index für „Terms of Trade“	OECD (Juni 2018); eigene Berechnungen
Zusätzliche Daten über „strukturelle“ Arbeitslosenquote		
NAIRU	Non-accelerating inflation rate of unemployment	OECD Economic Outlook (Mai 2018)

Anmerkung: eigene Darstellung.

ließe sich jedoch auch argumentieren, dass eine eingeschränkte Substituierbarkeit zwischen den Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit bei sinkender Kapitalakkumulation zu langfristigen Effekten auf die „strukturelle“ Arbeitslosigkeit führen kann.²³ Für die Variable zu den langfristigen Realzinsen erwarten wir im Rahmen der ökonometrischen Hypothesentests ein positives Vorzeichen, da ein Zinsanstieg die Kapitalkosten anhebt und dadurch die Investitionen schwächt und die Arbeitslosigkeit erhöht.²⁴ Die Variable zum Produktivitätswachstum sollte ein negatives Vorzeichen aufweisen, insoweit stärkerer Produktivitätsfortschritt die Arbeitslosigkeit senkt.²⁵ Schließlich ist für die Variable, die Veränderungen in den *Terms of Trade* repräsentiert, ein negatives Vorzeichen zu erwarten. Eine Verbesserung der *Terms of Trade* bedeutet, dass die Importe relativ billiger werden. Sinkende relative Importpreise reduzieren den Aufwärtsdruck auf die Löhne, sodass die Arbeitslosigkeit sinkt, weil die Unternehmen billiger produzieren können.²⁶

4. Ökonometrische Vorgehensweise und grundlegende ökonometrische Ergebnisse

Wir verwenden folgende Basisgleichung für die ökonometrischen Schätzungen bezüglich der Determinanten von Arbeitslosigkeit in den OECD-Ländern:

$$AL_{i,t} = \beta_1 \Delta INFL_{i,t} + \beta_2 AMI_{i,t} + \beta_3 K_{i,t} + \gamma_1 FE_i + \gamma_2 FE_t + \varepsilon_{i,t}$$

Dabei ist $AL_{i,t}$ die abhängige Variable, welche die („strukturelle“) Arbeitslosenquote in Land i zum Zeitpunkt t abbildet. In einigen Modellspezifikationen werden wir jährliche Daten verwenden, in anderen jedoch Fünfjahres-Durchschnitte, wobei die Hintergründe in Kapitel 4.1 detaillierter erklärt werden. Zudem werden wir mit alternativen NAIRU-Schätzungen (von internationalen Organisationen regelmäßig verwendet als Proxy für „strukturelle“ Arbeitslosigkeit) als abhängige Variable experimentieren, wobei auch hier die Details weiter unten erläutert werden. $\Delta INFL_{i,t}$ ist die Veränderung in der Inflationsrate, die wir als Kontrollvariable berücksichtigen, um einen möglichen *Trade-off* im Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Inflation im Rahmen der Phillips-Kurve zu berücksichtigen – dies ist eine Eigenschaft der meisten „*Reduced-form*“-Modelle der NAIRU in der ökonometrischen Literatur.²⁷ $AMI_{i,t}$ beinhaltet eine Mehrzahl an strukturellen Arbeitsmarktindikatoren, die wir bereits in Kapitel 3.1 genannt haben. $K_{i,t}$ besteht aus zusätzlichen Kontrollvariablen, die in Tabelle 2 zusammengefasst sind. FE_i sind länder-spezifische „*fixed effects*“, die wir im Modell inkludieren, um für nicht beobachtbare, zeitinvariante länder-spezifische Charakteristika zu kontrollieren. FE_t sind periodenspezifische

„fixed effects“, die zeitabhängige Schocks auffangen, welche alle Länder betreffen. Und ε_{it} sind die stochastischen Residuen, welche die Störgröße messen.

Um den am besten geeigneten Schätzansatz zu identifizieren, nahmen wir zunächst die erforderlichen Vortests vor. Um die technische Schlagseite im Haupttext gering zu halten, sind die wesentlichen Aspekte dieser relevanten Vortests in den Endnoten erläutert.²⁸ Um robuste Ergebnisse bezüglich der Determinanten von Arbeitslosigkeit zu erzielen, berücksichtigt unsere ökonometrische Strategie zwei besonders wesentliche Aspekte. Erstens werden die Schätzungen nicht nur auf der Basis von jährlichen Daten vorgenommen, sondern auch auf der Basis von Fünfjahres-Durchschnitten. Die hinter der Bildung von Fünfjahres-Durchschnitten liegende Überlegung ist, dass dadurch kurzfristige zyklische Effekte (größtenteils) beseitigt werden können, was es einfacher macht, verlässliche kausale Interpretationen vorzunehmen.²⁹ Zweitens schätzen wir das Modell nicht nur in Niveaus, sondern auch in ersten Differenzen, um die Robustheit der Beziehung zwischen strukturellen Arbeitsmarktvariablen, makroökonomischen Variablen und Arbeitslosigkeit zu testen. Zusätzliche ebenfalls relevante, aber technische Anmerkungen zur korrekten Modellspezifikation und Schätzmethodik sind ebenfalls in den Endnoten verfügbar.³⁰

Tabelle 3 zeigt die grundlegenden ökonometrischen Ergebnisse zu den Determinanten von Arbeitslosigkeit für unseren *Panel*-Datensatz von 23 OECD-Ländern im Zeitraum 1985-2011 anhand von fünf verschiedenen Modellen. In der ersten Spalte wird die Arbeitslosenquote auf vier institutionelle Arbeitsmarktindikatoren regressiert; zusätzlich kontrollieren wir für Produktivitätswachstum und Veränderungen in den *Terms of Trade*. Es lässt sich argumentieren, dass diese Modellspezifikation den institutionellen Arbeitsmarktvariablen breiten Raum gibt, um die Variation in der Arbeitslosenquote zu erklären. Für die Interpretation der Koeffizienten ist maßgeblich, dass diese den Einfluss eines Anstiegs in der jeweiligen Kontrollvariable um eine Einheit auf die Arbeitslosenquote (in Prozentpunkten) darstellen. So erhöht ein Anstieg der Ersatzrate bei der Arbeitslosenunterstützung um 10 Prozentpunkte die Arbeitslosenquote bspw. um lediglich 0,09 Prozentpunkte; der relevante Koeffizient ist jedoch nicht statistisch signifikant. Die berichteten Standardfehler sind geclustert und damit Heteroskedastie-robust. In dieser ersten Spezifikation sind sowohl die aktive Arbeitsmarktpolitik als auch die Arbeitsschutzbestimmungen negativ mit der Arbeitslosenquote korreliert, während die Arbeitslosenunterstützung einen positiven Koeffizienten aufweist und statistisch signifikant ist (auf dem 5%-Signifikanz-Niveau). Der Einfluss des gewerkschaftlichen Organisationsgrads auf die Arbeitslosenquote ist nur schwach signifikant. Das angepasste R^2 zeigt an, dass die erklärenden Variablen (zusammen mit den „Fixed-Effects“-Parametern, die in der Tabelle aus Platzgründen nicht

berichtet werden) dazu in der Lage sind, 74,2% der Variation in der Arbeitslosenquote zu erklären.

Diese Ergebnisse aus der ersten Spalte von Tabelle 3 legen nahe, dass Variationen in der Arbeitslosenquote jedenfalls nicht ausschließlich durch Arbeitsmarktinstitutionen und Produktivitätswachstum zu erklären sind. Deshalb führen wir in Modell (2) die Kapitalakkumulation sowie die langfristigen Realzinsen als zusätzliche Kontrollvariablen ein. Damit testen wir alternative Hypothesen hinsichtlich der Determinanten von Arbeitslosigkeit. Die Berücksichtigung dieser zwei zusätzlichen Kontrollvariablen erhöht das angepasste R^2 auf 78,8%. Der Koeffizient der langfristigen Realzinsen hat ein positives Vorzeichen und ist hoch signifikant. Dies verweist darauf, dass ein Anstieg in den langfristigen Realzinsen mit einer erhöhten Arbeitslosigkeit in Verbindung steht. Wie in der relevanten postkeynesianischen Literatur erwartet wird,³¹ steht die Kapitalakkumulation in negativem Zusammenhang mit der Arbeitslosenquote und ist statistisch hoch signifikant. Der Koeffizient besagt, dass ein Anstieg im Verhältnis der realen Bruttoanlageinvestitionen zu dem realen Nettokapitalstock um einen Prozentpunkt die Arbeitslosenquote um 0,4 Prozentpunkte reduziert. Im Vergleich zu Modell (1) ändert sich die Größe der Koeffizienten der institutionellen Arbeitsmarktvariablen in Modell (2) zu jeweils unterschiedlichen Graden. Die geschätzte Richtung des Zusammenhangs bleibt jedoch für alle AMI-Variablen gleich – mit der Ausnahme der Arbeitsschutzbestimmungen, für die sich das Vorzeichen dreht. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist jedoch die einzige Arbeitsmarktvariable, die in Modell (2) noch statistische Signifikanz aufweist.

Modell (3) ist das gleiche wie Modell (2), aber mit einem entscheidenden Unterschied, weil nunmehr keine jährlichen Daten, sondern Fünfjahres-Durchschnitte verwendet werden. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass wir Fünfjahres-Durchschnitte verwenden, um den Großteil der kurzfristigen zyklischen Effekte zu eliminieren, was verlässlichere kausale Interpretationen ermöglichen soll. Die Ergebnisse in Modell (3) bestätigen die wichtigsten bisherigen Resultate: Die langfristigen Realzinsen und die Kapitalakkumulation haben das auf Basis der Theorie erwartete Vorzeichen und sind (hoch) signifikant. Nach der Bildung von Fünfjahres-Durchschnitten bleibt jedoch keine einzige statistisch signifikante AMI-Variable übrig.

In Modell (4) testen wir die Robustheit der bisherigen Schätzungen, indem wir den „*First-Difference*“-Schätzer verwenden, also Veränderungen in den Arbeitslosenquoten auf Veränderungen in den Kontrollvariablen regressieren. Dabei wird deutlich, dass die zentralen Regressionsresultate Bestätigung finden. Der Koeffizient der langfristigen Zinsen ist jedoch nun kleiner und weniger signifikant. Aktive Arbeitsmarktpolitik und das Arbeitslosengeld weisen jeweils einen statistisch signifikanten Para-

meter auf. Die Kapitalakkumulation hat neuerlich einen negativen, hoch signifikanten Einfluss auf die Arbeitslosenquote. In Modell (5) legen wir die von Baccaro und Rei (2007) präferierte Schätzstrategie zugrunde, indem wir den „First-Difference“-Schätzer auf der Basis von Fünfjahresdurchschnitten verwenden. Diese Vorgehensweise erlaubt uns, den Einfluss von Kapitalakkumulation und langfristigen Realzinsen auf die Arbeitslosigkeit zu bestätigen: In Modell (5) ist jedoch genau wie in Modell (3) keine einzige Arbeitsmarktvariable statistisch signifikant. Das vorläufige Ergebnis lautet demnach, dass Kapitalakkumulation und die langfristigen Realzinsen nicht zu vernachlässigende Determinanten der Arbeitslosenquote sind.

Tabelle 3: Grundlegende Regressionsergebnisse (1985-2011)

	Abhängige Variable: Arbeitslosenquote (AL)				
	(1) FE	(2) FE	(3) FE	(4) FD	(5) FD
$\Delta INFL$	-0,139*** (0,037)	-0,042 (0,039)	0,434 (0,302)	-0,047 (0,038)	0,226 (0,198)
AL_{t-1}	0,912*** (0,033)	0,761*** (0,053)		0,328*** (0,051)	
Kapitalakkumulation		-0,383** (0,148)	-1,680*** (0,324)	-1,167*** (0,129)	-1,698*** (0,329)
Langfristige Realzinsen		0,177*** (0,046)	0,428*** (0,157)	0,105* (0,063)	0,193* (0,110)
Arbeitsschutzbestimmungen	-0,407 (0,509)	0,810 (0,594)	2,831 (2,066)	-0,597 (0,743)	0,870 (1,456)
Aktive Arbeitsmarktpolitik	-0,015 (0,012)	-0,004 (0,013)	-0,009 (0,031)	-0,049*** (0,014)	-0,023 (0,033)
Gewerkschaftlicher Organisationsgrad	0,061* (0,034)	0,052** (0,026)	-0,022 (0,083)	0,067 (0,050)	-0,020 (0,061)
Arbeitslosenunterstützung	0,042** (0,020)	0,023 (0,016)	0,0004 (0,043)	0,030** (0,012)	0,013 (0,026)
Produktivitätswachstum	-0,036 (0,058)	-0,059 (0,044)	-0,602** (0,259)	0,012 (0,013)	-0,149 (0,188)
„Terms-of-Trade“-Änderung	-0,024 (0,018)	-0,010 (0,015)	0,042 (0,098)	0,002 (0,005)	-0,051 (0,049)
Beobachtungen	310	304	75	281	54
R ²	0,789	0,829	0,674	0,677	0,649
Angepasstes R ²	0,742	0,788	0,381	0,666	0,587
Daten	jährlich	jährlich	5JD	jährlich	5JD
Anzahl von Ländern	23	23	21	23	21
Länderspez. „Fixed Effects“	ja	ja	ja	nein	nein
Zeitspez. „Fixed Effects“	ja	ja	ja	nein	nein

Anmerkung: Die Tabelle berichtet geclusterte (Heteroskedastie-robuste) Standardfehler in Klammern. Details zu den Variablen sind in Tabelle 2 verfügbar. „FE“: *Fixed effects*. „FD“: *First differences*. „5JD“: Fünfjahres-Durchschnitte.

5. Robustheitstests bezüglich der Determinanten von Arbeitslosigkeit in OECD-Ländern

In diesem Kapitel präsentieren wir mehrere Robustheitstests. Erstens nehmen wir Variationen in der Zeitperiode vor, indem wir auf die Jahre 2000 bis 2013 blicken. Dadurch ist es uns möglich, zusätzliche Arbeitsmarktvariablen zu berücksichtigen. Zweitens verwenden wir unterschiedliche Maße für „strukturelle“ Arbeitslosigkeit, das heißt wir variieren die abhängige Variable in den Regressionsmodellen. Drittens berücksichtigen wir *Lag*-Spezifikationen, weil das Argument vorgebracht werden könnte, dass die erklärenden Variablen sich erst mit zeitlicher Verzögerung auf die Arbeitslosigkeit auswirken. Viertens untersuchen wir die Rolle von Interaktionstermen, da einige existierende Studien die Interaktionseffekte zwischen verschiedenen Arbeitsmarktinstitutionen und deren Einfluss auf die Arbeitslosigkeit betonen. Fünftens variieren wir die Ländergruppe, um zu testen, ob die grundlegenden Ergebnisse robust sind.

5.1 Variation in der Zeitperiode: Evidenz für die Jahre 2000 bis 2013

Als ersten Robustheitstest verbessern wir die Abdeckung der institutionellen Arbeitsmarktinstitutionen, denn einige dieser Variablen sind über den langen Zeitraum 1985-2011 nicht im OECD-Ländervergleich verfügbar. Tabelle 4 zeigt die ökonometrischen Ergebnisse für den Zeitraum 2000-2013, wobei alle Modellspezifikationen genau gleich gewählt sind wie in Tabelle 3. Der Unterschied besteht jedoch darin, dass wir nun zwei zusätzliche AMI-Variablen berücksichtigen können, nämlich den Mindestlohn und den Steuerkeil. Zudem ersetzt nun die Nettoersatzrate bei der Arbeitslosenunterstützung die Bruttoersatzrate. Wenn wir auf die Ergebnisse in Modell (1) von Tabelle 4 blicken, wird ersichtlich, dass die Arbeitsmarktvariablen – zusammen mit den Variablen Produktivitätswachstum, Änderung in den Terms of Trade und den „*Fixed-Effects*“-Parametern, wobei letztere nicht in der Tabelle berichtet werden – rund 74,2% der Variation in der Arbeitslosenquote erklären. Sobald wir in Modell (2) die Kapitalakkumulation und die langfristigen Realzinsen einführen, steigt das angepasste R^2 jedoch auf 80,2% an. Dies deutet darauf hin, dass die zusätzlichen makroökonomischen Kontrollvariablen nicht vernachlässigt werden sollten. Die Kapitalakkumulation hat wiederum das erwartete, negative Vorzeichen – das heißt: ein Anstieg in der Kapitalakkumulation steht im Zusammenhang mit einer Senkung der Arbeitslosigkeit – und ist statistisch signifikant, während ein Anstieg in den langfristigen realen Zinsen mit einem Anstieg der Arbeitslosigkeit einhergeht. In Modell (2) ist keine einzige institutionelle Arbeitsmarktvariable signifikant. Durch die Schätzung der Modelle (4) und (5) stellt sich neuerlich heraus, dass die

Kapitalakkumulation eine statistisch signifikante Determinante der Arbeitslosenquote ist, während die Arbeitsmarktvariablen im Großen und Ganzen keinen wie in der *Mainstream*-Theorie erwarteten, robusten und signifikanten Erklärungsgehalt entfalten. Zusammenfassend bestätigen die Regressionen für die kürzere Zeitperiode 2000-2013, in der die Datenverfügbarkeit für die institutionellen Arbeitsmarktvariablen sich verbessert hat, demnach die grundlegenden Ergebnisse auf Basis der Daten für den längeren Zeitraum 1985-2011: Die meisten Variablen, die Arbeitsmarktinsti-

Tabelle 4: Regressionsergebnisse (2000-2013)

	Abhängige Variable: Arbeitslosenquote (AL)				
	(1) FE	(2) FE	(3) FE	(4) FD	(5) FD
$\Delta INFL$	-0,137** (0,063)	0,011 (0,077)	1,829** (0,486)	0,040 (0,035)	0,867 (0,583)
AL_{t-1}	0,922*** (0,052)	0,653*** (0,066)		0,246*** (0,041)	
Kapitalakkumulation		-0,825*** (0,274)	-2,428** (0,697)	-1,447*** (0,308)	-1,992* (0,891)
Langfristige Realzinsen		0,201** (0,078)	0,330 (0,172)	0,226*** (0,061)	0,417 (0,341)
Mindestlohn	0,0002* (0,0001)	0,0002 (0,0001)	-0,001** (0,0004)	0,0002* (0,0001)	-0,0005 (0,0003)
Arbeitsschutzbestimmungen	-1,385 (1,452)	0,281 (1,136)	5,549 (3,824)	0,045 (0,694)	-3,072 (6,803)
Aktive Arbeitsmarktpolitik	-0,027 (0,023)	-0,005 (0,027)	-0,065** (0,022)	-0,038* (0,022)	-0,043 (0,061)
Gewerkschaftlicher Organisationsgrad	0,297 (0,265)	0,162 (0,202)	0,130 (0,326)	-0,034 (0,089)	0,731 (0,400)
Arbeitslosenunterstützung netto	0,056 (0,051)	0,006 (0,058)	0,179** (0,046)	0,010 (0,032)	0,031 (0,126)
Steuerkeil	0,015 (0,064)	-0,124 (0,093)	-0,849** (0,326)	-0,088 (0,056)	-0,621 (0,455)
Produktivitätswachstum	-0,019 (0,065)	-0,034 (0,043)	0,200 (0,320)	0,016 (0,020)	-0,921 (0,680)
„Terms-of-Trade“-Änderung	-0,040** (0,018)	-0,022 (0,016)	-1,299*** (0,159)	0,013 (0,012)	-0,270* (0,137)
Beobachtungen	117	116	29	103	18
R ²	0,813	0,861	0,966	0,771	0,887
Angepasstes R ²	0,742	0,802	0,812	0,743	0,725
Daten	jährlich	jährlich	5JD	jährlich	5JD
Anzahl von Ländern	13	13	11	13	11
Länderspez. „Fixed Effects“	ja	ja	ja	nein	nein
Zeitspez. „Fixed Effects“	ja	ja	ja	nein	nein

Anmerkung: Die Tabelle berichtet geclusterte (Heteroskedastie-robuste) Standardfehler in Klammern. Details zu den Variablen sind in Tabelle 2 verfügbar. „FE“: *Fixed effects*. „FD“: *First differences*. „5JD“: Fünfjahres-Durchschnitte.

tutionen abbilden, haben entweder a) ein Vorzeichen, das nicht mit der theoretischen *Mainstream*-Erwartung konsistent ist, b) weisen keine statistische Signifikanz auf, oder c) ihr Einfluss ist nicht robust gegenüber unterschiedlichen Modellspezifikationen.

5.2 Variation in der abhängigen Variable: Die Determinanten von NAIRU-Schätzungen

Ein möglicher Einwand gegen die bislang präsentierten Resultate besagt, dass es nicht überraschend sei, dass Kapitalakkumulation einen negativen Einfluss auf die Arbeitslosigkeit hat; denn die Arbeitslosenquote bestehe sowohl aus einer strukturellen Komponente – die auf institutionellen (Arbeitsmarkt-)Charakteristika der jeweiligen Volkswirtschaft beruhe³² – sowie aus einer zyklischen Komponente, die durch das Auf und Ab des Konjunkturzyklus bestimmt sei.³³ Obgleich wir bereits ökonometrische Resultate präsentiert haben, die auf Fünfjahres-Durchschnitten beruhen – damit zumindest größtenteils die kurzfristigen konjunkturellen Einflüsse eliminieren und die kausale Interpretation erleichtern –, könnte weiterhin argumentiert werden, dass ForscherInnen ganz explizit die Determinanten von „struktureller“ Arbeitslosigkeit untersuchen sollten – also jenem Teil der Arbeitslosigkeit, der unabhängig ist von konjunkturellen und saisonalen Einflüssen. Es ist offensichtlich, dass diese „strukturelle“ Arbeitslosigkeit jedenfalls nicht beobachtet, sondern nur auf der Basis von ökonomischen Modellen geschätzt werden kann.³⁴ Der prominenteste Ansatz ist in diesem Zusammenhang die Schätzung der „*non-accelerating inflation rate of unemployment*“ (kurz: NAIRU). Die zentrale Proposition in diesem Zusammenhang besagt, dass jede Volkswirtschaft zu einem beliebigen Zeitpunkt durch eine klar definierte, aber nicht beobachtbare Arbeitslosenquote charakterisiert ist, bei der die Inflation konstant bleibt. Während die theoretischen Grundlagen der NAIRU als Theorie zur Erklärung der Arbeitslosigkeit umstritten bleiben – da das NAIRU-Modell mit mehreren theoretischen Traditionen in Einklang gebracht werden kann³⁵ –, besteht die dominante empirische Praxis darin, die nicht beobachtbare NAIRU mittels statistischer Filtermodelle zu schätzen, die es ermöglichen, die „strukturelle“ Komponente von der konjunkturellen Komponente der Arbeitslosenquote zu trennen.³⁶ Nachfolgend verwenden wir die prominenten NAIRU-Schätzungen der OECD als alternative Arbeitslosigkeitsvariable. Diese NAIRU-Schätzungen der OECD werden regelmäßig als Näherungsgröße für „strukturelle“ Arbeitslosigkeit verwendet³⁷ und informieren als solche direkt oder indirekt den wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozess.³⁸

Tabelle 5 zeigt die Determinanten der NAIRU-Schätzungen, die von der OECD vorgenommen werden. Die erklärenden Variablen sind dieselben wie in den Modellspezifikationen von Tabelle 3 – mit dem Unterschied,

dass wir die Variable eliminieren, die ursprünglich eingeführt wurde, um einen möglichen *Trade-off* in der Phillipskurven-Beziehung zwischen Arbeitslosigkeit und Inflation abzubilden. Dieser *Trade-off* ist jedoch implizit bereits in der zugrundeliegenden (abhängigen) NAIRU-Variable berücksichtigt,³⁹ weshalb wir nun unser ökonometrisches NAIRU-Modell ohne die Inflationskontrollvariable spezifizieren können. In Modell (1) sind auf der Ebene der AMI-Variablen nur die Arbeitsschutzbestimmungen statistisch signifikant, haben jedoch ein negatives Vorzeichen. In den Modellen (2) und (3) inkludieren wir die Variablen Kapitalakkumulation und langfristige Realzinsen. Wenn wir in Modell (3) Fünfjahres-Durchschnitte verwenden, zeigt keine einzige Arbeitsmarktvariable statistische Signifikanz. Allerdings ist es neuerlich so, dass die Kapitalakkumulation das erwartete

Tabelle 5: Regressionsergebnisse (1985-2011). Abhängige Variable: NAIRU (OECD)

	Abhängige Variable: Arbeitslosenquote (AL)				
	(1) FE	(2) FE	(3) FE	(4) FD	(5) FD
$NAIRU_{t-1}$	0,901*** (0,031)	0,851*** (0,040)		0,556*** (0,143)	
Kapitalakkumulation		-0,094** (0,042)	-0,843*** (0,230)	-0,162*** (0,045)	-0,516*** (0,139)
Langfristige Realzinsen		0,016 (0,012)	-0,067 (0,093)	0,018*** (0,005)	0,050 (0,043)
Arbeitsschutzbestimmungen	-0,500** (0,201)	-0,205 (0,196)	-0,761 (1,160)	-0,282 (0,215)	0,026 (1,574)
Aktive Arbeitsmarktpolitik	-0,003 (0,003)	-0,003 (0,003)	-0,018 (0,011)	-0,004* (0,002)	-0,018** (0,007)
Gewerkschaftlicher Organisationsgrad	0,016 (0,018)	0,024** (0,011)	-0,030 (0,043)	0,001 (0,010)	0,029 (0,035)
Arbeitslosenunterstützung	0,009 (0,005)	0,004 (0,004)	-0,011 (0,008)	0,001 (0,002)	0,016 (0,012)
Produktivitätswachstum	-0,025 (0,021)	-0,037* (0,020)	-0,222 (0,201)	0,001 (0,007)	-0,076 (0,120)
„Terms-of-Trade“-Änderung	-0,007 (0,004)	-0,005 (0,003)	0,040 (0,026)	-0,00002 (0,002)	0,005 (0,016)
Beobachtungen	313	307	73	284	52
R ²	0,881	0,914	0,719	0,606	0,525
Angepasstes R ²	0,856	0,894	0,467	0,595	0,450
Daten	jährlich	jährlich	5JD	jährlich	5JD
Anzahl von Ländern	23	23	21	23	21
Länderspez. „Fixed Effects“	ja	ja	ja	nein	nein
Zeitspez. „Fixed Effects“	ja	ja	ja	nein	nein

Anmerkung: Die Tabelle berichtet geclusterte (Heteroskedastie-robuste) Standardfehler in Klammern. Details zu den Variablen sind in Tabelle 2 verfügbar. „FE“: *Fixed effects*. „FD“: *First differences*. „5JD“: Fünfjahres-Durchschnitte.

Vorzeichen aufweist und statistisch signifikant ist. Dieses grundlegende Bild ändert sich auch nicht, wenn wir den „*First-Differences*“-Schätzer verwenden (basierend auf jährlichen Daten in Modell [4] und auf Fünfjahres-Durchschnitten in Modell [5]): Wir bestätigen, dass Kapitalakkumulation eine signifikante Determinante der NAIRU darstellt, während die institutionellen Arbeitsmarktvariablen großteils als erklärende Variablen nicht die aus der *Mainstream*-Theorie erwartete Signifikanz aufweisen. Als Nebenbemerkung sei darauf verwiesen, dass diese Ergebnisse weitere Evidenz dafür liefern, dass breit genutzte NAIRU-Schätzungen eine fragwürdige Näherungsgröße für „strukturelle“ Arbeitslosigkeit darstellen,⁴⁰ weshalb diese Schätzungen nur mit größter Vorsicht als Maß für die Kapazitätsauslastung an den Arbeitsmärkten genutzt werden sollten. Tatsächlich sind diese auf statistischen Filtermodellen basierenden NAIRU-Schätzungen zu einem erheblichen Anteil durch makroökonomische Faktoren determiniert, sodass eine simple „strukturelle“ Interpretation zu erheblichen Fehlinformationen im wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozess und zu suboptimaler makroökonomischer Politik führen kann.⁴¹

5.3 *Lag*-Spezifikationen, Interaktionsterme und Variationen in der Ländergruppe

Als dritten Schritt in der Robustheitsanalyse untersuchen wir, ob die Einführung von *Lags* – das heißt: zeitlich verzögerten Kontrollvariablen – die Regressionsergebnisse ändert. Denn es lässt sich argumentieren, dass Arbeitsmarktinstitutionen die („strukturelle“) Arbeitslosigkeit möglicherweise erst mit zeitlicher Verzögerung beeinflussen. Wir verwenden die Spezifikationen in Tabelle 3 als Referenzpunkt. Tabelle 6 zeigt die Schätzergebnisse der *Lag*-Spezifikationen für den Zeitraum 1985-2011. Dabei zeigen die Spalten (1)-(3) die Resultate basierend auf jährlichen Daten, die Spalten (4)-(6) beruhen hingegen auf Fünfjahres-Durchschnitten. In den Modellen (1) und (4) inkludieren wir *Lags* für alle Arbeitsmarktvariablen, um dem Argument Rechnung zu tragen, dass institutionelle Veränderungen sich erst mit zeitlicher Verzögerung auf die Arbeitslosenquote auswirken können. Diese Hypothese ist jedoch auf der Basis unserer Daten nicht haltbar. Denn die Koeffizienten und Standardfehler der Kapitalakkumulation und der langfristigen Realzinsen bleiben nach der Einführung von *AMI-Lags* weitgehend unbeeinflusst (wenngleich der Koeffizient der langfristigen Zinsen in Modell (4) seine statistische Signifikanz verliert). Gleichzeitig haben die institutionellen Arbeitsmarktvariablen entweder a) ein Vorzeichen, das nicht mit der theoretischen *Mainstream*-Erwartung konsistent ist, b) weisen keine statistische Signifikanz auf, oder c) ihr Einfluss ist nicht robust gegenüber unterschiedlichen Modellspezifikationen. Wir setzen fort, indem wir in den Modellen (2) und (5) *Lags* für Kapitalakkumulation

und die langfristigen Zinsen berücksichtigen, um zu untersuchen, ob sich diese alternativen Erklärungsfaktoren zeitverzögert auf die Arbeitslosenquote auswirken. Die Ergebnisse bekräftigen die Rolle von makroökonomischen Faktoren als Determinanten der Arbeitslosigkeit. In den Spalten (3) und (6) inkludieren wir schließlich alle möglichen *Lag*-Terme: sowohl für die Variablen zu Arbeitsmarktinstitutionen als auch für die makroökonomischen Variablen Kapitalakkumulation und langfristige Realzinsen. Zudem berücksichtigen wir *Lags* für Änderungen in den *Terms of Trade* und im Produktivitätswachstum. Die zentralen Ergebnisse werden erneut bestätigt: Insbesondere der signifikante Einfluss der Kapitalakkumulation auf die Arbeitslosenquote sticht heraus. Die ökonometrische Evidenz für den Einfluss der Arbeitsmarktvariablen kann hingegen bestenfalls als gemischt bezeichnet werden. Tatsächlich ist die aktive Arbeitsmarktpolitik die einzige AMI-Variable, die in zwei von sechs Modellen in Tabelle 6 statistische Signifikanz aufweist.

Der vierte Bereich unserer Robustheitsanalyse beschäftigt sich mit Interaktionseffekten. Die bestehende Literatur ist durch mehrere Studien charakterisiert, die davon ausgehen, dass institutionelle Arbeitsmarktvariablen sich durch ihre Interaktionen auf die Arbeitslosigkeit auswirken.⁴² Stockhammer und Klär (2011, S. 449) streichen jedoch hervor, dass „die theoretischen Grundlagen für diese Interaktionen [...] unspezifisch sind. So argumentiert beispielsweise der IWF (2003), dass die Effekte unterschiedlicher Arbeitsmarktvariablen sich gegenseitig verstärken, ohne jedoch im Vorhinein zu spezifizieren, welche Arbeitsmarktinstitutionen interagieren sollten. Daraus erwächst ein Problem für jeden Versuch, die Effekte von Interaktionen statistisch zu evaluieren: Weil es zahlreiche potenzielle Interaktionen gibt, muss der geneigte Forscher einige finden, die statistisch signifikant sind“.⁴³

Dennoch schätzten wir mehrere Modellspezifikationen, um zu analysieren, ob Interaktionseffekte bedeutsam sind. Die Ergebnisse lassen sich folgendermaßen zusammenfassen: Es spielt keine Rolle, ob wir ausschließlich Interaktionen zwischen institutionellen Arbeitsmarktvariablen, Interaktionen zwischen den AMI-Variablen und den zusätzlichen makroökonomischen Kontrollvariablen (Kapitalakkumulation und langfristige Zinsen), oder aber alle Interaktionen auf einmal berücksichtigen. Denn wir finden jeweils keine Evidenz dafür, dass Interaktionseffekte eine systematische Rolle spielen. Kapitalakkumulation und langfristige Zinsen bewahren hingegen ihr erwartetes Vorzeichen und ihre statistische Signifikanz. Zusammenfassend verwirft dieser Robustheitstest also die Hypothese, dass Interaktionsterme von zentraler Bedeutung zur Erklärung von Arbeitslosenquoten in OECD-Ländern wären, während wir jedoch neuerlich bestätigen, dass makroökonomische Faktoren berücksichtigt werden müssen, um die Arbeitslosenquoten in OECD-Ländern erklären zu können.⁴⁴

Tabelle 6: Lag-Spezifikationen (1985-2011)

	Abhängige Variable: Arbeitslosenquote (AL)					
	(1) FE	(2) FE	(3) FE	(4) FE	(5) FE	(6) FE
$\Delta INFL$	-0,026 (0,037)	0,065 (0,115)	-0,026 (0,091)	0,739* (0,376)	0,612** (0,255)	0,295 (0,358)
AL_{t-1}	0,767*** (0,040)	0,765*** (0,031)	0,799*** (0,032)			
Kapitalakkumulation	-0,575***	-1,099*** (0,203)	-1,152*** (0,241)	-2,428*** (0,254)	-2,348*** (0,426)	-2,439*** (0,266)
Kapitalakkumulation $_{t-1}$		0,610*** (0,188)	0,794*** (0,214)		-0,248 (0,227)	0,034 (0,232)
Langfristige Realzinsen	0,134*** (0,038)	0,235** (0,098)	0,157* (0,084)	0,074 (0,162)	0,196 (0,117)	-0,055 (0,212)
Langfristige Realzinsen $_{t-1}$		-0,129 (0,142)	-0,034 (0,104)		-0,253 (0,193)	0,500** (0,232)
Arbeitsschutzbestimmungen	0,326 (0,814)	-0,110 (0,316)	0,204 (0,815)	1,442 (2,581)	0,360 (1,435)	1,055 (3,055)
Arbeitsschutzbestimmungen $_{t-1}$	-0,416 (0,841)		-0,470 (0,847)	-1,804 (1,530)		-1,905 (1,572)
Aktive Arbeitsmarktpolitik	-0,050*** (0,015)	-0,0001 (0,012)	-0,042*** (0,013)	-0,021 (0,048)	-0,008 (0,033)	-0,033 (0,040)
Aktive Arbeitsmarktpolitik $_{t-1}$	0,066** (0,027)		0,055** (0,024)	0,064* (0,035)		0,066 (0,039)
Gewerkschaftlicher Organisationsgrad	0,095* (0,051)	0,035 (0,024)	0,029 (0,042)	0,027 (0,094)	0,004 (0,065)	0,009 (0,098)
Gewerkschaftlicher Organisationsgrad $_{t-1}$	-0,037 (0,030)		0,015 (0,028)	0,067 (0,065)		0,072 (0,066)
Arbeitslosenunterstützung	0,0003 (0,028)	0,028** (0,011)	-0,012 (0,029)	-0,050 (0,063)	0,029 (0,039)	-0,018 (0,053)
Arbeitslosenunterstützung $_{t-1}$	0,026 (0,021)		0,036 (0,025)	-0,001 (0,055)		0,018 (0,060)
Produktivitätswachstum	-0,011 (0,041)	0,053 (0,055)	0,079 (0,054)	-0,907*** (0,255)	-0,730** (0,279)	-0,827** (0,319)
Produktivitätswachstum $_{t-1}$	-0,052 (0,057)		-0,009 (0,062)	0,698** (0,316)		0,517 (0,335)
„Terms-of-Trade“-Änderung	0,035*** (0,011)	0,037*** (0,008)	0,024*** (0,008)	0,088** (0,032)	0,096*** (0,026)	0,093*** (0,030)
„Terms-of-Trade“-Änderung $_{t-1}$	-0,005 (0,010)		-0,0005 (0,012)	0,122 (0,089)		0,168*** (0,055)
Beobachtungen	291	301	290	58	71	57
R ²	0,878	0,862	0,892	0,857	0,776	0,876
Angepasstes R ²	0,844	0,829	0,861	0,546	0,524	0,536
Daten	jährlich	jährlich	jährlich	5JD	5JD	5JD
Anzahl von Ländern	22	22	22	19	21	19
Länderspez. „Fixed Effects“	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Zeitspez. „Fixed Effects“	ja	ja	ja	ja	ja	ja

Anmerkung: Die Tabelle berichtet geclusterte (Heteroskedastie-robuste) Standardfehler in Klammern. Details zu den Variablen sind in Tabelle 2 verfügbar. „FE“: Fixed effects. „5JD“: Fünfjahres-Durchschnitte.

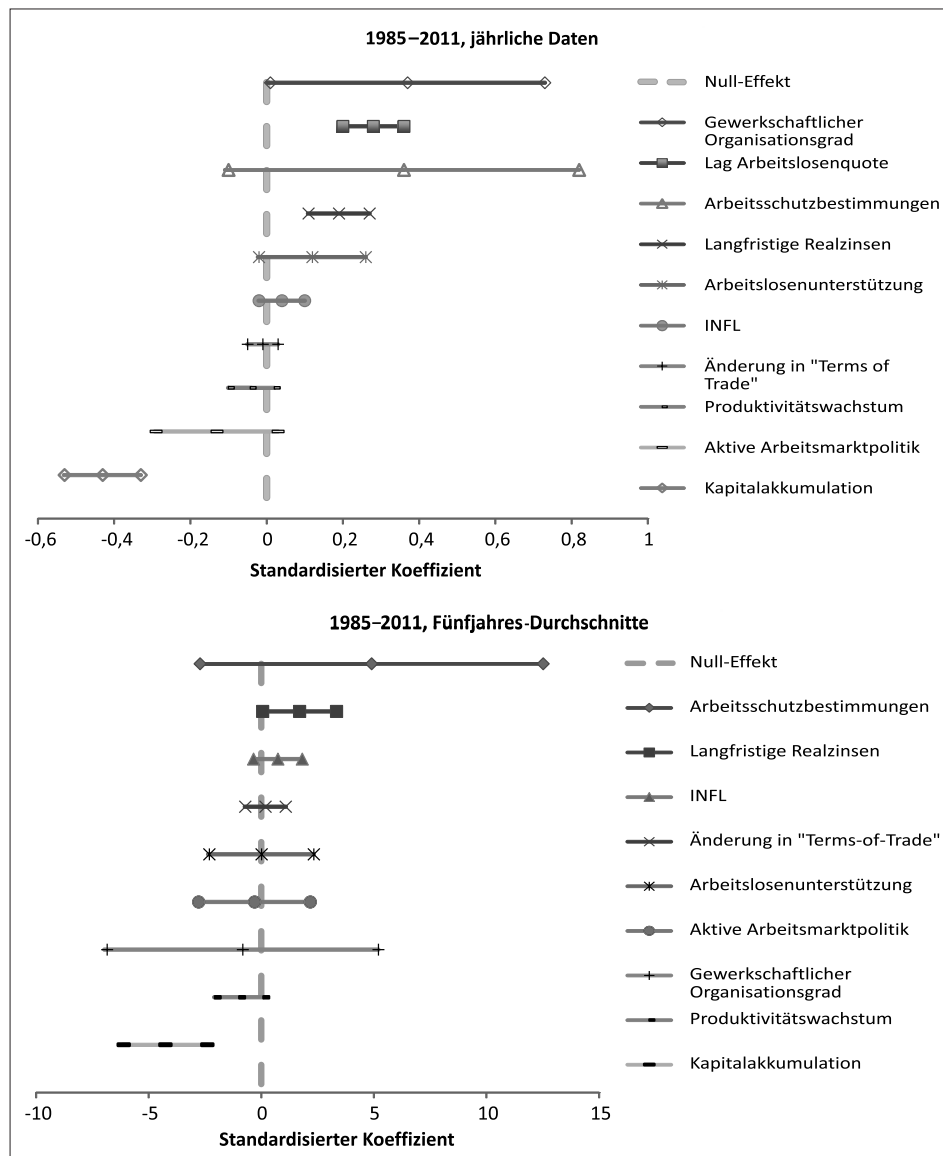
Abschließend testeten wir zudem, ob Ausreißer die durchschnittlichen ökonometrischen Ergebnisse in Tabelle 3 beeinflussen. Wir führten Variationen in der Ländergruppe durch, indem wir jeweils ein Land aus der Ländergruppe ausschlossen. Dieser Robustheitstest verweist darauf, dass das Inkludieren oder Exkludieren einzelner Länder weder die Größe der Koeffizienten noch ihre statistische Signifikanz maßgeblich verändert.⁴⁵

5.4 Statistische Signifikanz versus ökonomische Relevanz

Wer nur auf die statistische Signifikanz von Variablen achtet, könnte in die Irre geleitet werden. Denn Signifikanz impliziert nicht immer, dass die jeweilige erklärende Variable einen Einfluss auf die abhängige Variable hat, der als ökonomisch relevant bezeichnet werden kann.⁴⁶ Deshalb standardisieren wir nachfolgend die Variablen in unserem Basismodell, um den ökonomischen Einfluss der Arbeitsmarktvariablen und der makroökonomischen Variablen herauszuarbeiten. Wir tun dies, indem wir die geschätzten Parameter neu skalieren, was darauf basiert, dass wir die Parameter durch zwei Standardabweichungen dividieren.⁴⁷ Diese Standardisierung ermöglicht eine Einschätzung betreffend die Frage, welche Variablen die relevanteste Beziehung mit der Arbeitslosigkeit haben, weil sie die Koeffizienten der Variablen direkt vergleichbar macht.

Abbildung 1 beinhaltet zwei „Forest Plots“, welche die standardisierten Koeffizienten für die grundlegenden Ergebnisse im Zeitraum 1985-2011 abbilden. Im oberen Teil der Grafik sind die standardisierten Ergebnisse basierend auf jährlichen Daten dargestellt (siehe Modell [2] in Tabelle 3), und im unteren Teil der Grafik sind die Ergebnisse für die Fünfjahres-Durchschnitte zu sehen (siehe Modell [3] in Tabelle 3). Die Balken, welche die Punktschätzer ergänzen, repräsentieren zwei Standardfehler als Maß für die Unsicherheit rund um die Punktschätzung. Die Ergebnisse sind in zweierlei Hinsicht besonders bedeutsam. Erstens ist der ökonomische Einfluss der institutionellen Arbeitsmarktvariablen auf die Arbeitslosigkeit relativ gering, nachdem die Standardisierung durchgeführt wurde. Keine einzige der Arbeitsmarktvariablen weist ein Unsicherheitsband auf, das nicht die vertikale Nulllinie berühren würde. Zweitens haben die makroökonomischen Variablen eindeutig den größten ökonomischen Einfluss auf die Arbeitslosigkeit: Dabei haben die langfristigen Realzinsen einen positiven Einfluss (ein Anstieg der Zinsen erhöht die Arbeitslosigkeit), während die Kapitalakkumulation einen negativen Einfluss nimmt (ein Anstieg der Kapitalakkumulation senkt die Arbeitslosigkeit). Damit bestätigt die Standardisierung der Regressionsergebnisse die ermittelten Resultate, wonach die Arbeitsmarktinstitutionen einen viel weniger signifikanten (und ökonomisch relevanten) empirischen Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit haben als in der *Mainstream*-Literatur erwartet. Makroöko-

Abbildung 1: Standardisierte Regressionsergebnisse. Ökonomischer Einfluss der Kontrollvariablen auf die Arbeitslosenquote



Anmerkung: Der obere Teil der Abbildung zeigt die standardisierten Ergebnisse, basierend auf dem jährlichen „Fixed-Effects“-Modell in Modell (2) von Tabelle 3. Der untere Teil der Abbildung zeigt die standardisierten Ergebnisse, basierend auf dem mit Fünfjahres-Durchschnitten berechneten Modell (3) in Tabelle 3. Die geschätzten Koeffizienten wurden neu skaliert mittels einer Division durch zwei Standardabweichungen (Gelman 2008). Der mittlere Punkt ist die standardisierte Punktschätzung für den jeweiligen Parameter, das Band gibt dann die Unsicherheit rund um diese Punktschätzung anhand von zwei Standardabweichungen an. Für Details zu den Variablen siehe Tabelle 2.

nomische Variablen sind hingegen nicht nur statistisch signifikante Determinanten, sondern ökonomisch auch höchst relevant.

6. Schlussfolgerungen

Eine Vielzahl an wirtschaftspolitisch einflussreichen Studien verwies in den vergangenen 25 Jahren darauf, dass die angestiegene Arbeitslosigkeit in OECD-Ländern hauptsächlich auf „Arbeitsmarktrigiditäten“ – wie exzessive Arbeitsschutzbestimmungen, Mindestlöhne, dysfunktionale zentralisierte Lohnverhandlungen etc. – zurückzuführen sei.⁴⁸ Die hier vorliegende Studie nahm nicht nur eine Bestandaufnahme der bestehenden Evidenz vor, sondern aktualisierte anhand von eigenen Schätzungen die empirische Evidenz. Wir nutzten einen Datensatz zu 23 OECD-Ländern im Zeitraum 1985-2013, um zur bestehenden Literatur beizutragen. Wir taten dies, indem wir alternative Hypothesen zur Erklärung von Arbeitslosigkeit testeten, wobei wir einen längeren Zeithorizont und eine größere OECD-Ländergruppe berücksichtigten als die meisten vorangegangenen Studien und weitreichende Robustheitstests durchführten.

Die ökonometrischen Ergebnisse legen nahe, dass die Forschungsfrage, ob Standardmaße für „rigide“ Arbeitsmarktinstitutionen in OECD-Ländern robust mit höheren („strukturellen“) Arbeitslosenquoten im Zusammenhang stehen, mit einem klaren „Nein“ zu beantworten ist. Tatsächlich verweisen die in der vorliegenden Studie präsentierten Ergebnisse darauf, dass die Sichtweise, wonach Arbeitsmarktinstitutionen den Kern des Arbeitslosigkeitsproblems ausmachen, nicht durch robuste makroökonomische Evidenz gestützt ist. Diese Studie findet, dass Arbeitsmarktinstitutionen zwar teilweise einen Einfluss auf die Arbeitslosigkeit in OECD-Ländern haben mögen, dieser Einfluss jedoch an Signifikanz und Relevanz deutlich hinter dem Einfluss makroökonomischer Variablen zurückbleibt. Kapitalakkumulation zeigt einen statistisch signifikanten und ökonomisch relevanten Einfluss, selbst wenn wir für die langfristigen realen Zinsen kontrollieren.

Die wichtigste Implikation dieser Ergebnisse ist folgende: Um die Entwicklung der („strukturellen“) Arbeitslosigkeit in OECD-Ländern zu erklären, sollten ForscherInnen und wirtschaftspolitische EntscheidungsträgerInnen hauptsächlich auf makroökonomische Faktoren achten. Die in der vorliegenden Studie präsentierten Ergebnisse verweisen darauf, dass Anstiege in der („strukturellen“) Arbeitslosigkeit jedenfalls nicht einfach durch zunehmende Arbeitsmarktrigiditäten erklärt werden können. Die aggregierte makroökonomische Evidenz unterstützt damit auch dezidiert nicht die wirtschaftspolitische Empfehlung, wonach eine Deregulierung der Arbeitsmärkte – Kürzung von Arbeitslosengeld und Mindestlohn, De-

zentralisierung der Lohnverhandlungen etc. – das Problem gesteigerter Arbeitslosigkeit lösen könnte. Da höhere Kapitalakkumulation auf robuste Weise mit geringerer Arbeitslosigkeit im Zusammenhang steht, lässt sich hingegen die Schlussfolgerung ableiten, dass jene Maßnahmen, die auf eine gesteigerte Kapitalakkumulation abzielen, auf der wirtschaftspolitischen Agenda zur Senkung der Arbeitslosigkeit eine hohe Priorität einnehmen sollten.

Anmerkungen

- ¹ Z. B. OECD (2013).
- ² Z. B. EZB (2015); Andor (2016); Gräbner et al. (2017).
- ³ Z. B. Arpaia et al. (2014); Heimberger et al. (2017); Constancio (2018).
- ⁴ Z. B. Eggertsson et al. (2014); Campos et al. (2018); Duval und Furceri (2018).
- ⁵ Stockhammer (2008); Blanchard (2018); Constancio (2018).
- ⁶ Ball, Mankiw (2002).
- ⁷ Friedman (1968).
- ⁸ Z. B. King (2002).
- ⁹ Z. B. OECD (1994); IWF (2003); Blanchard (2006). Ein umfassender Literaturüberblick ist in Kapitel 2 der vorliegenden Studie verfügbar.
- ¹⁰ Die Inflationsrate ist Bestandteil dieser Regressionsmodelle, um einen möglichen *Trade-off* zwischen Arbeitslosigkeit und Inflation im Rahmen der Phillips-Kurve abzubilden.
- ¹¹ Z. B. Nickell (1997); Stockhammer und Klär (2011); Heimberger et al. (2017).
- ¹² Z. B. Blanchard (2006).
- ¹³ OECD (1994); Scarpetta (1996); Siebert (1997); Elmeskov et al. (1998); Blanchard und Wolfers (2000); IWF (2003); Belot und van Ours (2004); Nickell et al. (2005); Bernal-Verdugo et al. (2012).
- ¹⁴ IWF (2003), S. 129; eigene Übersetzung.
- ¹⁵ Baker et al. (2005); Howell et al. (2007); Baccaro und Rei (2007); Arestis et al. (2007); Stockhammer und Klär (2011); Vergeer und Kleinknecht (2012); Avdagic und Salardi (2013); Sturn (2013); Stockhammer et al. (2014); Heimberger et al. (2017); Constancio (2018).
- ¹⁶ Baker et al. (2005); Heckman (2007); Stockhammer und Klär (2011).
- ¹⁷ Z. B. IWF (2003); Bassanini und Duval (2006).
- ¹⁸ Rusticelli (2014).
- ¹⁹ Erwähnenswert ist, dass wir die aktiven Arbeitsmarktausgaben in % des BIP verwenden, die Daten jedoch durch die Arbeitslosenquote dividieren. Die Division durch die Arbeitslosenquote erlaubt es uns zu berücksichtigen, dass die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik vom Auf und Ab der tatsächlichen Arbeitslosigkeit abhängen.
- ²⁰ Z. B. Felipe und McCombie (2014); Magacho und McCombie (2017).
- ²¹ Z. B. Kleinknecht (1998); Vergeer und Kleinknecht (2014); Storm und Capaldo (2018).
- ²² Z. B. Arpaia et al. (2014).
- ²³ Siehe Stockhammer und Klär (2011: S. 443) für eine eingehende Diskussion der Kanäle, über die Kapitalakkumulation die Arbeitslosigkeit beeinflussen kann.
- ²⁴ Z. B. Gianella et al. (2008).
- ²⁵ Z. B. Blanchard und Wolfers (2000).
- ²⁶ Z. B. Bassanini und Duval (2006).
- ²⁷ Z. B. Nickell (1997); Stockhammer und Klär (2011); Heimberger et al. (2017).

- ²⁸ Zunächst testen wir anhand von „Augmented-Dickey-Fuller-Tests“ auf Nicht-Stationarität der Länderzeitreihen zu Arbeitslosenquoten, strukturellen Arbeitsmarkindikatoren und zusätzlichen Kontrollvariablen. Für die Zeitperiode 1985-2011 stellen wir fest, dass die Nullhypothese, wonach alle Länderzeitreihen eine Einheitswurzel beinhalten, für alle Variablen außer für die Arbeitslosenquote und den Steuerkeil verworfen werden kann. Zudem testen wir anhand des Maddala-Wu-Tests auf Kointegration (Maddala und Wu 1999). Bei diesem Kointegrationstest besagt die Nullhypothese, dass die Residuen eine Einheitswurzel beinhalten, was bedeuten würde, dass die Variablen im Modell nicht kointegriert sind. Weil die Maddala-Wu-Teststatistiken es uns erlauben, die Null-Hypothese (keine Kointegration) mit einem 99%-Konfidenzintervall zu verwerfen, können wir von Evidenz dafür sprechen, dass unser weiter oben spezifiziertes Modell die Arbeitslosenquote in der langen Frist zu erklären vermag. Und dies bedeutet wiederum, dass der *Ordinary-Least-Squares*-Schätzer (OLS) konsistent ist, sodass das spezifizierte Modell in Niveaus geschätzt werden kann.
- ²⁹ Das offensichtliche Problem beim Bilden von solchen mehrjährigen Durchschnittswerten für die relevanten Variablen besteht in einem Verlust an Dateninformation, was es schwieriger macht, kurzfristige Beziehungen zwischen der Arbeitslosenquote und den erklärenden Variablen zu berücksichtigen (z. B. Baccaro und Rei 2007).
- ³⁰ Zur Schätzung der ökonometrischen Modelle anhand von *Ordinary-Least-Squares* (OLS) ist Folgendes zu vermerken: Wenn wir jährliche Daten im Zeitraum 1985-2011 verwenden, inkludieren wir auch einen *Lag* der abhängigen Variable, um für Persistenz der Arbeitslosigkeit und mögliche Hysterese-Effekte zu kontrollieren. Diese dynamische Spezifikation folgt Studien wie IWF (2003) und Nunziata (2005). Zu beachten ist, dass wir die verzögerte Arbeitslosigkeitsvariable nur mit jährlichen Daten inkludieren, jedoch nicht dort, wo das Modell auf der Basis von Fünfjahres-Durchschnitten geschätzt wird. Der Grund dafür ist, dass Nickell (1981) darauf hinweist, dass OLS-Schätzergebnisse verzerrt sein können, wenn das zugrundeliegende Modell sowohl eine verzögerte abhängige Variable als auch länderspezifische „*Fixed Effects*“ beinhaltet. Allerdings ist die Dimension dieser Verzerrung anhand von $1/T$ bestimmt, wobei T die Anzahl der Zeitperioden (in unserem Fall: Jahre) ist. Und diese Zahl ist sehr gering, weil unsere jährlichen Daten von 1985-2011 reichen ($1/27$). Judson und Owen (1999) testen die *Performance* von „*Fixed-Effects*“-Schätzern anhand von Monte-Carlo-Simulationen. Sie finden, dass „*Fixed-Effects*“-Schätzungen genauso gute oder sogar bessere Ergebnisse als Schätzalternativen liefern, wenn $T = 30$. Da die Zeitdimension in unserem Datensatz sehr nah an $T = 30$ liegt, können wir eine dynamische Modellspezifikation verwenden; denn die von Nickell (1981) aufzeigten Probleme haben kaum eine Bedeutung in unserem Studiendesign. Wir inkludieren jedoch keine verzögerte abhängige Variable, wenn wir Fünfjahres-Durchschnitte verwenden. Dies lässt sich auch damit begründen, dass es keine starken theoretischen Gründe dafür gibt, bei der Verwendung der Durchschnittsdaten eine *Lag*-Variable zu inkludieren. Im Kontrast dazu ist es sehr wahrscheinlich, dass nicht alle exogenen Schocks innerhalb von einem Jahr absorbiert werden können, weshalb eine dynamische Spezifikation mit jährlichen Daten sinnvoll erscheint (siehe Baccaro und Rei 2007). Schließlich ist zu erwähnen, dass wir als zusätzlichen Robustheits-Test die OLS-Schätzungen auch in ersten Differenzen vornehmen, wodurch die länderspezifischen „*Fixed Effects*“ beseitigt werden. Zusammenfassend stellt die Wahl unserer Modellspezifikation in Kombination mit der Struktur der Zeitreihendaten sicher, dass die Nickell-Verzerrung kein Problem für unsere Analyse darstellt.
- ³¹ Z. B. Arestis et al. (2007); Stockhammer und Klär (2011).
- ³² Z. B. Laubach (2001).
- ³³ Z. B. Planas und Rossi (2015).

- ³⁴ Z. B. Gordon (1997); Ball und Mankiw (2002); Blanchard (2018).
- ³⁵ Stockhammer (2008).
- ³⁶ Technisch betrachtet basieren diese NAIRU-Modelle auf einem sogenannten Kalman-Filter, der auf ein ökonometrisches Modell in einem „*State-Space-Framework*“ angewendet wird (Kalman 1960; Durbin und Koopman 2012). Das zugrundeliegende statistische Filtermodell beruht a) auf einer Mehrzahl von statistischen Annahmen über die nicht beobachtbaren Modellkomponenten (im Speziellen hinsichtlich autoregressiver Prozesse und *Lag*-Strukturen) sowie b) auf einer theoretischen Komponente basierend auf einer Phillips-Kurvenbeziehung (z. B. Rusticelli 2014; Planas und Rossi 2015). Derartige multivariate statistische Filtermodelle sind Kritik ausgesetzt, weil sie systematisch prozyklische Schätzungen produzieren, welche den wirtschaftspolitischen EntscheidungsträgerInnen Fehlinformationen über die „strukturelle“ Arbeitslosenquote liefern und in der Konsequenz zu suboptimalen Politikentscheidungen führen können (Heimberger und Kapeller 2017; Hristov et al. 2017; Jump und Stockhammer 2018).
- ³⁷ Galbraith (1997); Gianella et al. (2008); Guichard und Rusticelli (2011); Rusticelli (2014).
- ³⁸ In der Eurozone sind die NAIRU-Schätzungen von besonderer Bedeutung, weil sie als Inputs zur Berechnung von zyklisch bereinigten Budgetzahlen verwendet werden, die wiederum die Basis für mittelfristige Budgetziele im europäischen Fiskalregelwerk darstellen (Orlandi 2012; Klär 2013; Lendvai et al. 2015). Heimberger et al. (2017) präsentieren eine ökonometrische Analyse der Determinanten zu den relevanten NAIRU-Schätzungen der Europäischen Kommission, die jedoch für die nicht-europäischen OECD-Länder nicht zur Verfügung stehen. Die ökonometrische Evidenz verweist darauf, dass die NAIRU-Schätzungen der Europäischen Kommission keine gute Näherungsgröße für „strukturelle“ Arbeitslosigkeit sind (siehe hierzu auch Constancio 2018).
- ³⁹ Guichard und Rusticelli (2011); Rusticelli (2014).
- ⁴⁰ Heimberger et al. (2017); Hristov et al. (2017).
- ⁴¹ Heimberger und Kapeller (2017).
- ⁴² Z. B. Blanchard und Wolfers (2000); IWF (2003); Bassanini und Duval (2006).
- ⁴³ Eigene Übersetzung.
- ⁴⁴ Die detaillierten Regressionsergebnisse zu den Interaktionstermen werden aus Platzgründen nicht berichtet, aber sie sind auf Anfrage verfügbar.
- ⁴⁵ Die detaillierten Regressionsergebnisse zu den Variationen in der Ländergruppe werden aus Platzgründen nicht berichtet, aber sie sind auf Anfrage verfügbar.
- ⁴⁶ Z. B. McCloskey und Ziliak (1996).
- ⁴⁷ Gelman (2008).
- ⁴⁸ Z. B. OECD (1994); Siebert (1997); IWF (2003); Belot und van Ours (2004); Nickell et al. (2005); Bassanini und Duval (2006); Gianella et al. (2008); Orlandi (2012).

Literatur

- Alexiou, C.; Pitelis, C., On capital shortages and European unemployment: a panel data investigation, in: *Journal of Post Keynesian Economics* 25/4 (2003) 613-640.
- Andor, L., Towards shared unemployment insurance in the euro area, in: *IZA Journal of European Labour Studies* 5/10 (2016) 1-15.
- Arestis, P.; Baddeley, M.; Sawyer, M., The Relationship Between Capital Stock, Unemployment And Wages In Nine EMU Countries, in: *Bulletin of Economic Research* 59/2 (2007) 125-148.
- Arpaia, A.; Kiss, A.; Turrini, A., Is unemployment structural or cyclical? Main features of job matching in the EU after the crisis (= *European Economy Occasional Papers* 527, Brüssel 2014).

- Avdagic, S.; Salardi, P., Tenuous link: labour market institutions and unemployment in advanced and new market economies, in: *Socio-Economic Review* 4/11 (2013) 739-769.
- Baccaro, L.; Rei, D., Institutional Determinants of Unemployment in OECD Countries: Does the Deregulatory View Hold Water?, in: *International Organization* 61/3 (2007) 527-569.
- Baker, D.; Glyn, A.; Howell, D.; Schmitt, J., Labor market institutions and unemployment: a critical assessment of the cross-country evidence, in: Howell, D. (Hrsg.), *Fighting Unemployment. The Limits for Free Market Orthodoxy* (Oxford 2005).
- Ball, L.; Mankiw, N., The NAIRU in Theory and Practice, in: *Journal of Economic Perspectives* 16/4 (2002) 115-136.
- Bassanini, A.; Duval, R., The determinants of unemployment across OECD countries: Re-assessing the role of policies and institutions, in: *OECD Economic Studies* 1 (2006) 7-86.
- Belot, M.; van Ours, J., Does the recent success of some OECD countries in lowering their unemployment rates lie in the clever design of their labor market reforms?, in: *Oxford Economic Papers* 56/4 (2004) 621-642.
- Bernal-Verdugo, L.; Furceri, D.; Guillaume, D., Labor Market Flexibility and Unemployment: New Empirical Evidence of Static and Dynamic Effects, in: *Comparative Economic Studies* 54/2 (2012) 251-273.
- Bertola, G.; Blau, F.; Kahn, L., Labor market institutions and demographic employment patterns, in: *Journal of Population Economics* 20/4 (2007) 833-867.
- Blanchard, O., European unemployment: the evolution of facts and ideas, in: *Economic Policy* 21/45 (2006) 5-59.
- Blanchard, O., Should We Reject the Natural Rate Hypothesis?, in: *Journal of Economic Perspectives* 32/1 (2018) 97-120.
- Blanchard, O.; Wolfers, J., The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence, in: *Economic Journal* 110/462 (2000) C1-33.
- Campos, N.; De Grauwe, P.; Ji, Y., *The Political Economy of Structural Reforms in Europe* (Oxford 2018).
- Constancio, V., Past and future of the ECB monetary policy. Rede von Vitor Constancio, Vize-Präsident der EZB, am 4.5.2018; online: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp180504.en.html> (letzter Zugriff am 4.1. 2019).
- Durbin, J.; Koopman, S., *Time Series Analysis by State Space Methods* (Oxford 2012).
- Duval, R.; Furceri, D., The Effects of Labor and Product Market Reforms: The Role of Macroeconomic Conditions and Policies, in: *IMF Economic Review* 66/1 (2018) 31-69.
- Eggertsson, G.; Ferrero, A.; Raffo, A., Can structural reforms help Europe?, in: *Journal of Monetary Economics* 61/1 (2014) 2-22.
- Elmeskov, J.; Martin, J.; Scarpetta, S., Key lessons for labor market reforms: evidence from OECD countries experience, in: *Swedish Economic Policy Review* 2/5 (1998) 205-252.
- Europäische Kommission, *Labour Market Developments in Europe* (= *European Economy* 6, Brüssel 2013).
- EZB, Eligibility of Greek bonds used as collateral in eurosystem monetary policy operations (= ECB press statement, 4.2.2015; online: <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2015/html/pr150204.en.html> (letzter Zugriff am 4.1. 2019).
- Felipe, J.; McCombie, J., To measure or not to measure TFP growth?, in: *Oxford Development Studies* 32/2 (2014) 321-327.
- Flaig, G.; Rottmann, H., Labour market institutions and unemployment: an international panel data analysis, in: *Empirica* 40/4 (2013) 635-654.
- Friedman, M., The role of monetary policy, in: *The American Economic Review* 58/1 (1968) 1-17.
- Galbraith, J., Time to Ditch the NAIRU, in: *Journal of Economic Perspectives* 11/1 (1997) 93-108.

- Gelman, A., Scaling regression inputs by dividing by two standard deviations, in: *Statistics in Medicine* 27/15 (2008) 2865-2873.
- Gianella, C.; Koske, I.; Rusticelli, E.; Chatal, O., What Drives the NAIRU? Evidence from a Panel of OECD Countries (= OECD Economics Department Working Papers 649, Paris 2008).
- Gordon, R., The Time-Varying NAIRU and its Implications for Economic Policy, in: *Journal of Economic Perspectives* 11/1 (1997) 11-32.
- Gräbner, C.; Heimberger, P.; Kapeller, J.; Schütz, B., Is Europe disintegrating? Macroeconomic divergence, structural polarization, trade, and fragility (= wiiw working paper no. 136, Wien 2017).
- Guichard, S.; Rusticelli, E., Reassessing the NAIRUs after the Crisis (= OECD Economics Department Working Papers No. 918, Paris 2011).
- Heckman, J., Comments on Are Protective Labor Market Institutions at the Root of Unemployment? A Critical Review of the Evidence by David Howell, Dean Baker, Andrew Glyn, and John Schmitt, in: *Capitalism and Society* 2/1 (2007) 1-5.
- Heimberger, P.; Kapeller, J., 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.
- Heimberger, P.; Kapeller, J.; Schütz, B., The NAIRU determinants: What's structural about unemployment in Europe?, in: *Journal of Policy Modeling* 39/5 (2017) 883-908.
- Howell, D.; Dean, B.; Glyn, A.; Schmitt, J., Are Protective Labor Market Institutions at the Root of Unemployment? A Critical Review of the Evidence, in: *Capitalism and Society* 2/1 (2007) 1-73.
- Hristov, A.; Planas, C.; Roeger, W.; Rossi, A., NAWRU Estimation Using Structural Labour Market Indicators (= European Economy Discussion Paper No. 069, Brüssel 2017).
- Internationaler Währungsfond, Unemployment and labor market institutions: Why reforms pay off, in: *IMF World Economic Outlook* 1 (2003) 129-150.
- Judson, R.; Owen, A., Estimating Dynamic Panel Data Models: A Guide for Macroeconomists, in: *Economics Letters* 65/1 (1999) 9-15.
- Jump, R.; Stockhammer, E., New evidence on unemployment hysteresis in the EU (= mimeo, London 2018).
- Kalman, R., A new approach to linear filtering and prediction problems, in: *Journal of Basic Engineering* 82/1 (1960) 35-45.
- King, J., A History of Post Keynesian Economics since 1936 (Cheltenham 2002).
- Klär, E., Potential economic variables and actual economic policies in Europe, in: *Intereconomics: Review of European Economic Policy* 48/1 (2013) 33-40.
- Kleinknecht, A., Is labour market flexibility harmful to innovation?, in: *Cambridge Journal of Economics* 22/3 (1998) 387-396.
- Laubach, T., Measuring The NAIRU: Evidence From Seven Economies, in: *The Review of Economics and Statistics* 83/2 (2001) 218-231.
- Lendvai, J.; Salto, M.; Thum-Thysen, A., Structural unemployment vs. NAWRU: implications for the assessment of the cyclical position and the fiscal stance (= European Economy - Economic Papers 552, Brüssel 2015).
- Maddala, G.; Wu, S., A comparative study of unit root tests with panel data and a new simple test, in: *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 61/1 (1999) 631-652.
- Magacho, G.; McCombie, J., Verdoorn's law and productivity dynamics: An empirical investigation into the demand and supply approaches, in: *Journal of Post Keynesian Economics* 40/4 (2017) 600-621.
- McCloskey, D.; Ziliak, S., The standard error of regressions, in: *Journal of Economic Literature* 34/1 (1995) 97-114.
- Nickell, S., Biases in dynamic models with fixed effects, in: *Econometrica* 49/6 (1981) 1417-1426.

- Nickell, S., Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America, in: *Journal of Economic Perspectives* 11/3 (1997) 55-74.
- Nickell, S., Unemployment: Questions and Some Answers, in: *Economic Journal*, 108/448 (1998) 802-816.
- Nickell S.; Nunziata, L.; Ochel, W., Unemployment in the OECD Since the 1960s. What Do We Know?, in: *Economic Journal* 115/500 (2005) 1-27.
- Nunziata, L., Institutions and Wage Determination: A multi-country approach, in: *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 67/4 (2005) 435-466.
- OECD, The OECD Jobs Study. Facts, Analysis, Strategies (Paris 1994).
- OECD, OECD Employment Outlook 2013 (Paris 2013).
- Orlandi, F., Structural unemployment and its determinants in the EU countries, (= *European Economy Economic Papers* 455, Brüssel 2012).
- Palacio-Vera, A.; Aguilar, I., de la Cruz, E.; Martinez-Canete, A., Capital Stock and Unemployment: Searching for the Missing Link (= *Levy Economics Institute Working Paper* No. 475, New York 2006).
- Planas, C.; Rossi, A., Program GAP. Technical Description and User-manual (Version 4.4) (= *JRC Scientific and Technical Reports* April 2015, Ispra 2015).
- Rusticelli, E., Rescuing the Phillips curve: Making use of long-term unemployment in the measurement of the NAIRU, in: *OECD Economic Studies* 1 (2014) 109-127
- Scarpetta, S., Assessing the role of labour market policies and institutional settings on unemployment: a cross-country study, in: *OECD Economic Studies* 26/1 (1996) 43-98.
- Siebert, H., Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe, in: *Journal of Economic Perspectives* 11/3 (1997) 37-54.
- Stockhammer, E., Is The Nairu Theory A Monetarist, New Keynesian, Post Keynesian Or A Marxist Theory?, in: *Metroeconomica* 59/3 (2008) 479-510.
- Stockhammer, E.; Guschanski, A.; Köhler, K., Unemployment, capital accumulation and labour market institutions in the Great Recession, in: *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention* 11/2 (2014) 182-194.
- Stockhammer E.; Klär E., Capital accumulation, labour market institutions and unemployment in the medium run, in: *Cambridge Journal of Economics* 35/2 (2011) 437-457.
- Storm, S.; Capaldo, J., Labor Institutions and Development Under Globalization (= *Institute for New Economic Thinking Working Paper* No. 76, New York 2018).
- Sturn, S., Labour market regimes and unemployment in OECD countries, in: *International Labour Review* 152/2 (2013) 237-254.
- Vergeer, R.; Kleinknecht, A., Do Flexible Labor Markets Indeed Reduce Un-employment? A Robustness Check, in: *Review of Social Economy* 70/4 (2012) 451-467.
- Vergeer, R.; Kleinknecht, A., Do labour market reforms reduce labour productivity growth? A panel data analysis of 20 OECD countries (1960-2004), in: *International Labour Review* 153/3 (2014) 365-393.
- Zhou, H.; Dekker, R.; Kleinknecht, A., Flexible labor and innovation performance: evidence from longitudinal firm-level data, in: *Industrial and Corporate Change* 20/3 (2011) 941-968.

Zusammenfassung

Diese Studie präsentiert ökonometrische Evidenz zur Frage, wie sich Arbeitsmarktinstitutionen auf die („strukturelle“) Arbeitslosenquote auswirken, wobei die Schätzungen auf Daten für 23 OECD-Länder (inklusive Österreich) im Zeitraum 1985-2013 basieren. Die Ergebnisse zeigen, dass standardmäßige institutionelle Arbeitsmarktindikatoren – wie Arbeitsschutzbestimmungen, gewerkschaftlicher Organisationsgrad, Steuerkeit und Min-

destlöhne – keinen systematischen und signifikanten Erklärungsgehalt bezüglich der Entwicklung von Arbeitslosenquoten aufweisen. Arbeitsmarktinstitutionen mögen zwar teilweise einen Einfluss auf die Arbeitslosigkeit in OECD-Ländern haben, dieser Einfluss bleibt jedoch an Signifikanz und Relevanz deutlich hinter dem Einfluss makroökonomischer Variablen zurück. Makroökonomische Einflussfaktoren – insbesondere die Kapitalakkumulation, aber auch die langfristigen Realzinsen – sind hingegen statistisch signifikante und ökonomisch relevante Determinanten der Arbeitslosigkeit. Diese Resultate unterstreichen, dass die Sichtweise, wonach „Arbeitsmarktrigiditäten“ für eine gestiegene „strukturelle“ Arbeitslosigkeit in entwickelten Volkswirtschaften verantwortlich seien, auf tönernen empirischen Füßen steht. Um die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den OECD-Ländern zu verstehen, sollten ForscherInnen und wirtschaftspolitische EntscheidungsträgerInnen ihr Hauptaugenmerk auf makroökonomische Faktoren legen.

Abstract

This paper provides econometric evidence regarding the impact of labor market regulations on ('structural') unemployment rates. Based on a data set for 23 OECD countries (including Austria) over the time period 1985-2013, the panel regression results suggest that standard institutional labor market indicators (such as employment protection legislation, trade union density, tax wedge, minimum wages) largely underperform in explaining unemployment, while cyclical macroeconomic factors – in particular capital accumulation, but also the long-term interest rate – are essential determinants. These results underscore that the existing macroeconometric evidence in favor of the view that labor market rigidities are at the heart of increased 'structural' unemployment in advanced economies is modest at best. Some labor market variables do have an impact on unemployment, but it is in general smaller than the impact of macroeconomic variables. To understand the development of unemployment in OECD countries, researchers and policy-makers therefore should consider macroeconomic factors.

Key words: Unemployment, labor market institutions, NAIRU, capital accumulation.

JEL codes: C54; E24; E62.

HAUPTARTIKEL

Die blockierte Vollendung der Europäischen Währungsunion: Plädoyer für eine pragmatische Nutzung von fiskalischen Handlungsspielräumen

Daniel Seikel, Achim Truger

1. Problemstellung

Die Beruhigung der akuten schweren ökonomischen Krise des Euro-raums seit etwa 2015 gelang letztlich nur durch verzweifelte Notoperationen: Die geldpolitische Wende der EZB unter Mario Draghi mit der öffentlich bekundeten Bereitschaft, alles zur Rettung des Euro zu tun, und die fiskalpolitische Wende unter Jean-Claude Juncker, dessen großzügigere Auslegung des fiskalischen Regelwerks eine Milderung der makroökonomisch dysfunktionalen Austeritätspolitik in den Krisenstaaten ermöglichte, kamen gerade noch rechtzeitig, um ein Ende der Gemeinschaftswährung zu verhindern. Seither schien auf europäischer Ebene fast überall Einigkeit zu bestehen, dass das noch bestehende Zeitfenster für mehr oder weniger weitreichende Reformen der Euroraum-*Governance* genutzt werden müsse, um den Euroraum für zukünftige Krisen widerstandsfähiger zu machen. In diesem Sinne sah schon der Fünf-Präsidenten-Bericht¹ relativ weitreichende Reformmaßnahmen zur Vollendung der Währungsunion vor.² Die fundamentalen Interessengegensätze zwischen den Mitgliedstaaten der Währungsunion haben jedoch entsprechende Reformen bislang unmöglich gemacht. Dazu trug die auf die Flüchtlingskrise folgende politische Krise ihren Teil bei.

Die Wahl von Emmanuel Macron zum französischen Präsidenten verlieh den Diskussionen über die Weiterentwicklung der Währungsunion allerdings neuen Schwung. Kern seiner Vision war ein großes Eurozonen-Budget, das ein Volumen von 3 bis 4% des Bruttoinlandsprodukts der Eurozone haben sollte. Verantwortlich für das Budget sollten ein eigenes Eurozonen-Parlament und ein europäischer Finanzminister sein. Das Budget

sollte wesentlich zur Stabilisierung und Konvergenz des Euroraums beitragen. Diese Ideen stießen bei der deutschen Regierung, aber auch bei einigen weiteren nordeuropäischen Ländern auf wenig Gegenliebe und wurden auch von der EU-Kommission nicht entschlossen aufgegriffen. In der deutsch-französischen Kompromisserklärung von Meseberg und den nachfolgenden Beschlüssen der europäischen Wirtschafts- und Finanzminister schließlich sind die ehrgeizigen Pläne Macrons fast bis zur Unkenntlichkeit entstellt. Selbst dieser Minimalkompromiss scheint auf europäischer Ebene kaum umsetzbar. Wie wir in diesem Artikel zeigen, gehen die Einigungsschwierigkeiten auf einen Konflikt zwischen den Mitgliedstaaten Nord- und Südeuropas über die Verteilung der wirtschaftlichen Anpassungslasten in einer Währungsunion zurück. Daher scheint eine tiefgreifende Reform der fiskalischen Governance des Euroraums auf absehbare Zeit politisch unrealistisch.

Vor diesem Hintergrund steht in diesem Beitrag die Frage im Mittelpunkt, wie der Euroraum auch ohne umfassende Reformen in der nächsten Konjunkturkrise stabilisiert und der Euro vor dem Zusammenbruch bewahrt werden soll. Wir gehen dieser Frage aus einer interdisziplinären ökonomisch-politikwissenschaftlichen Perspektive nach. Abschnitt 2 skizziert zunächst aus einer keynesianischen ökonomischen Sicht die Anforderungen, die für die Stabilisierung der Währungsunion erfüllt werden müssten. Zwar wäre die Verwirklichung der Macron'schen Pläne ein großer Schritt in Richtung Erfüllung dieser Erfordernisse, jedoch steht der keynesianischen Sicht eine neoklassisch-ordnungspolitische Sicht mit diametral entgegengesetzten Empfehlungen gegenüber. In Abschnitt 3 zeigen wir zudem aus politikwissenschaftlicher Sicht, dass die Verwirklichung weitreichender Reformvorstellungen mit keynesianischer Ausrichtung in der gegenwärtigen Konstellation unrealistisch ist. Daher richten wir in Abschnitt 4 den Fokus auf Möglichkeiten, die fiskalischen Handlungsspielräume im bestehenden europäischen Regelwerk pragmatisch zu nutzen, um der nächsten Konjunkturkrise begegnen zu können. Abschnitt 5 zieht ein kurzes Fazit und zeigt, dass pragmatische Lösungen nicht nur politisch leichter durchsetzbar sind, sondern auch weitere Vorzüge gegenüber einer Vollkonstitutionalisierung der Eurozone haben können.

2. Anforderungen an eine Reform der europäischen *Economic Governance* aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht

Im Folgenden formulieren wir Anforderungen an die *Governance*-Reform aus einer keynesianischen Sicht.³ Sie sind bewusst allgemein und grundsätzlich gehalten und nur als grobe Richtschnur ohne Festlegung im Detail gedacht. Die Anforderungen ergeben sich aus den makroökonomi-

schen Funktionen und nationalen wirtschaftspolitischen Instrumenten, die mit dem Übergang zu einer Währungsunion aufgegeben wurden. Für diese Funktionen und Instrumente muss ein funktionaler Ersatz geschaffen werden. Insgesamt lassen sich so drei zentrale Anforderungen herleiten: (1) eine bessere Absicherung nationaler Staatsschuldpapiere, (2) eine Aufwertung der Fiskalpolitik als makroökonomisches Instrument und (3) ein Abbau makroökonomischer Ungleichgewichte. Dabei stellen wir jeweils gleichzeitig den Dissens zur neoklassisch-ordnungspolitischen Sicht dar, der einer der Gründe für die Schwierigkeiten ist, eine politische Einigung zu finden.

Erstens streben viele Vorschläge zur Reform der Euroraum-Governance eine bessere Absicherung nationaler Staatsschuldpapiere gegen Vertrauenskrisen auf den Finanzmärkten an (Eurobonds, „Euro area safe asset“, Europäische Arbeitslosenversicherung, Euroraumbudget, Europäischer Währungsfonds etc.). Notwendig wird dies, weil mit der Einführung der Währungsunion die nationalen Zentralbanken ihre Funktion als Garant der jeweiligen nationalen Währung und der Staatsschuldpapiere verloren haben. Die Umsetzung zumindest einiger der Vorschläge könnte Staatsschuldenkrisen im Euroraum zukünftig deutlich unwahrscheinlicher machen. Ihre vollständige Wirksamkeit erreichen sie aber letztlich erst, wenn die EZB zum Ankauf der entsprechenden Papiere berechtigt (und im Idealfall sogar verpflichtet) ist, sie also ihre *lender-of-last-resort*-Funktion – wie andere Zentralbanken auch – wahrnehmen kann und gegebenenfalls auch muss. Andernfalls können Vertrauenskrisen und Spekulation auf deregulierten Finanzmärkten nicht glaubwürdig eingedämmt werden. Diese Anforderung steht in fundamentalem Widerspruch zur neoklassisch-ordnungspolitischen Sichtweise. VertreterInnen dieses Ansatzes wollen eine rigide *no-bail-out*-Klausel bis hin zum Zwangsaustritt aus dem Euro durchsetzen. Finanzielle Unterstützung von Krisenländern ist aus dieser Sicht nur in einem eng begrenzten Ausmaß zulässig, und nur bei strikter Konditionalität und Überwachung der nationalen Finanzpolitik. Die Einhaltung der Regeln muss demnach mit im Idealfall automatischen Sanktionen und/oder durch die Disziplinierung durch die Finanzmärkte erzwungen werden.⁴ Eine solche nicht, nur begrenzt oder unter Auflagen besicherte nationale Finanzpolitik hängt jedoch jederzeit kritisch von den Erwartungen und Stimmungen an den internationalen Finanzmärkten ab und wird eine dauerhafte Stabilität der Eurozone nicht garantieren können.

Zweitens muss die Fiskalpolitik als makroökonomisches Instrument deutlich aufgewertet werden. Die Notwendigkeit einer solchen Aufwertung ergibt sich aus verschiedenen Gründen. Die Austeritätskrise hat gezeigt, dass die Fiskalpolitik – zumal in Krisenzeiten – makroökonomisch viel wirksamer ist, als von vielen zuvor angenommen wurde. Dies ist mittlerweile durch die jüngere Multiplikatordebatte empirisch gut belegt.⁵ Das be-

deutet für die Fiskalpolitik im Euroraum insgesamt, dass sie die Geldpolitik besonders in Krisenzeiten bei der Konjunkturstabilisierung unterstützen muss, weil die Geldpolitik mit ihrer herkömmlichen Zinspolitik an Grenzen stößt. Zudem kommt der Finanzpolitik auf nationaler Ebene eine zentrale Rolle als Konjunkturstabilisator zu, weil sich die EZB bei ihrer Zinssetzung am Euroraum-Durchschnitt orientieren muss und daher nicht auf unterschiedliche Konjunkturverläufe in einzelnen Ländern reagieren kann. Ohne (fiskalpolitisches) Gegensteuern auf der nationalen Ebene drohen langanhaltende *boom-and-bust*-Zyklen, die die Stabilität, aber auch den politischen Zusammenhalt des Euroraums gefährden. Schließlich muss die Finanzpolitik durch hohe und im Zeitablauf stetige öffentliche Investitionen in klassische und ökologische Infrastruktur sowie in Bildung und Forschung langfristig ein hohes Produktivitätswachstum ermöglichen. Zahlreiche Reformvorschläge adressieren dieses Problem. Neben den schon genannten sind dies z. B. eine für Revisionen der Schätzung des Produktionspotenzials weniger anfällige Ausgabenregel oder die Goldene Regel für öffentliche Investitionen, bei der die öffentlichen Nettoinvestitionen von der Kreditaufnahmebegrenzung ausgenommen werden.⁶

Aus neoklassisch-ordnungspolitischer Sicht wird der Finanzpolitik allenfalls eine investive Rolle zugebilligt, während ihr die makroökonomische Wirksamkeit weitestgehend abgesprochen wird – die Multiplikatoren werden für gering, mittelfristig null oder sogar negativ gehalten. Dagegen wird der Bekämpfung der Staatsverschuldung aus unterschiedlichen Gründen („intergenerative Gerechtigkeit“, Inflationsbekämpfung, generelle Beschränkung der Staatstätigkeit) eine zentrale Rolle beigemessen. Demnach muss der makroökonomische Einsatz der Finanzpolitik durch strikte Defizit- oder Schuldenregeln begrenzt werden. Die nationale Stabilisierung soll stattdessen über „Strukturreformen“ (Deregulierung der Arbeits- und Gütermärkte, Schwächung von ArbeitnehmerInnenrechten und Abbau des Sozialstaats) oder Angebotspolitik erreicht werden.

Drittens müssen makroökonomische Ungleichgewichte angegangen werden. Neben dem mangelnden Gleichlauf der nationalen Konjunkturzyklen entwickeln sich einige Volkswirtschaften im Euroraum auch strukturell immer weiter auseinander, was im Wesentlichen durch hohe und zunehmende Leistungsbilanzungleichgewichte zum Ausdruck kommt. Solche Ungleichgewichte können zu Verschuldungskrisen und damit Finanzmarktkrisen führen und sind daher eine Quelle großer Instabilität. Außerdem führen sie, wenn sie auf Divergenzen im internationalen Handel zurückzuführen sind, zu politischen Widerständen, die aktuell in Gestalt der Trump'schen Zollpolitik besichtigt werden können. Zur Bekämpfung kann es je nach Ursache unterschiedliche Lösungsansätze geben. So kann eine auf unterschiedliche binnenwirtschaftliche Dynamiken zurückzuführende Divergenz durch eine koordinierte Fiskalpolitik bekämpft

werden. Beruhen die Divergenzen auf unterschiedlicher preislicher Wettbewerbsfähigkeit, liegt der Fokus eher auf einer koordinierten Lohnpolitik, wobei diese durchaus auch durch eine koordinierte Fiskalpolitik angeregt und befördert werden kann. Bei unterschiedlicher nicht-preislicher Wettbewerbsfähigkeit und stark sektoral und regional konzentrierten Wettbewerbsfähigkeitsproblemen ist eine aktive Industrie- und Regionalpolitik gefragt, die zumeist auch fiskalpolitischer Transfers bedarf. Eine gezielte regionale und sektorale Entwicklungspolitik zur langfristigen Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit ist dabei einer simplen Alimentierung durch Einkommenstransfers vorzuziehen.⁷ Aus neoklassisch-ordnungspolitischer Sicht, wird – zumindest was den deutschen Leistungsbilanzüberschuss angeht⁸ – überhaupt das Bestehen eines Problems geleugnet oder aber behauptet, das Problem sei wirtschaftspolitisch kaum beeinflussbar. Was sonstige Ungleichgewichte, vor allem die Leistungsbilanzdefizite in der Peripherie angeht, wird eine Strategie der realen Abwertung durch (relative) Lohnsenkungen und allgemein wieder eine Politik von „Strukturreformen“ und Austerität bevorzugt, um das „Leben über die Verhältnisse“ wieder den Verhältnissen anzupassen.⁹

Die vorstehend identifizierten Anforderungen geben die Richtung für makroökonomisch funktionale Veränderungen der *Governance* im Euroraum vor, ohne dabei instrumentell und institutionell festgelegt zu sein. Die Anforderungen können durch weitreichende institutionelle Reformvorschläge¹⁰ ebenso erfüllt werden wie bereits durch kleinere, vermeintlich technische Änderungen in der Interpretation oder Ausgestaltung der Fiskalregeln. Sowohl Reformen in Richtung eines europäischen Fiskalföderalismus als auch „niederschwelligere“ Maßnahmen wie z. B. eine Koordinierung nationaler Fiskalpolitiken auf Basis entweder vereinbarter Regeln oder Diskussion und Einsicht, etwa im Rahmen des makroökonomischen Dialogs, können im Prinzip nahezu wirkungsgleich sein. Die hier skizzierten Erfordernisse schreiben ebenso wenig eine bestimmte institutionelle Verteilung notwendigerweise national oder europäisch verorteter Kompetenzen fest. Die ehrgeizigen Macron'schen Überlegungen mit einem großen Eurozonen-Budget zur Stabilisierung und Beförderung von Konvergenz wären demnach aus dieser Sicht ebenso positiv zu beurteilen wie eine Erweiterung von fiskalpolitischen Spielräumen auf der nationalen Ebene (siehe Abschnitt 4).

Die hier dargelegte keynesianische Sicht ist durchaus im Einklang mit den Erkenntnissen des modernen internationalen makroökonomischen *Mainstream*.¹¹ Sie wird dennoch zumindest in weiten Teilen Mittel-, Ost- und Nordeuropas nicht geteilt. Der Bedeutung dieser zwischenstaatlichen Interessengegensätze für die gegenwärtige Reformdebatte widmet sich der nachfolgende Abschnitt.

3. Reformvorschläge und Reformblockaden¹²

Während Abschnitt 2 aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht notwendige Reformerfordernisse für eine Stabilisierung der Währungsunion identifiziert, nehmen wir in diesem Abschnitt aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive die politischen Realisierungschancen weitreichender Reformkonzepte wie dem Macrons in den Blick. Dazu fassen wir zunächst die wichtigsten Befunde der politikwissenschaftlichen Forschung zur Eurokrise zusammen und analysieren vor diesem Hintergrund die verschiedenen Reformvorschläge, die derzeit auf der politischen Ebene diskutiert werden, ebenso wie den derzeitigen Verhandlungsstand.

3.1 Muster der krisengetriebenen Integration: Die politische Logik der Eurorettung

Zur Beurteilung der Erfolgsaussichten verschiedener Reformvorschläge sowie generell für eine realistische Einschätzung der vorhandenen politischen Gestaltungsspielräume ist es erforderlich, die politische Logik der Eurorettung zu verstehen. Aus der politikwissenschaftlichen Befassung mit der Eurokrise lassen sich drei zentrale Befunde entnehmen: Erstens hat die Eurokrise zu einem Verteilungskonflikt zwischen Gläubiger- und Schuldnerländern geführt, der sich als ein Konflikt über Risikoteilung und Risikoverminderung artikuliert, also über die Frage, wie die Lasten der Eurokrise zu verteilen sind.¹³ Risikoteilung bedeutet eine *grenzüberschreitende* Lastenteilung, etwa durch Finanztransfers oder eine gemeinsame Haftung für Staatsschulden. Bei Risikoverminderung liegt das Augenmerk vor allem auf der Eigenverantwortung von Staaten, wirtschaftliche Probleme durch Reformen ihrer politischen Ökonomien zu überwinden bzw. Krisen durch gemeinsame Regeln auf der europäischen Ebene vorzubeugen. Hauptelemente sind die Einführung und Verschärfung einer regelgebundenen Wirtschafts- und Fiskalpolitik und ihre Überwachung und Durchsetzung durch technokratische Behörden. Transfers sollen so weit wie möglich vermieden werden, um den Reformdruck aufrechtzuerhalten und *moral hazard* (moralische Versuchung) zu minimieren. All diese Maßnahmen sollen möglichst verhindern, dass eine Lastenteilung zwischen Mitgliedstaaten überhaupt erst notwendig wird. Interessanterweise teilt diese Unterscheidung nicht nur die Euroländer in zwei Lager, sondern sie korrespondiert darüber hinaus mit den unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Konzeptionen aus Abschnitt 2: Risikoteilung entspricht einem keynesianischen, Risikovermeidung einem neoklassisch-ordnungspolitischen Leitbild. Dies führt im Ergebnis zu einer kohärenten, über die Zeit stabilen Übereinstimmung zwischen vorherrschender wirtschaftspolitischer Philosophie, Verteilungspräferenz und Reformvorstellung der ein-

zelnen Länder der Eurozone. Die Zuordnung in eines der Lager wird offenbar von der jeweiligen wirtschaftlichen und finanziellen Situation eines Landes bestimmt.¹⁴ Zweitens fanden die Verhandlungen während der Krise nicht auf Augenhöhe statt, sondern die Verhandlungsmacht war asymmetrisch verteilt. Während die von einem Staatsbankrott bedrohten Länder mit dem Rücken zur Wand standen, hielten die sogenannten Überschussländer alle Trümpfe in der Hand.¹⁵ Drittens jedoch teilten alle Akteure ein ausgeprägtes Interesse am Erhalt des Euro.¹⁶ Dies verschaffte den Krisenländern ein Druckmittel in den Verhandlungen. In der Forschungsliteratur wird die Konstellation während der Eurokrise als *Chicken Game* (Angsthasenspiel) beschrieben:¹⁷ Zwei Kontrahenten rasen in zwei Rennwagen aufeinander zu; es verliert derjenige, der zuerst ausweicht. Mit anderen Worten: Wer am glaubhaftesten mit einem *Crash* drohen kann, bestimmt, wie die Lösung am Ende aussieht.

Das Ergebnis dieser Konstellation war ein auf das notwendige Minimum beschränktes Maß an Risikoteilung, das durch umfangreiche Maßnahmen der Risikoverminderung zulasten der Schuldnerländer abgesichert ist. Dieses Muster entspricht weitgehend den Interessen der Überschussländer.¹⁸ Die folgende Tabelle 1 illustriert dieses Muster, indem sie die Schlüsselinstitutionen der reformierten wirtschafts- und fiskalpolitischen Steuerungsarchitektur sowie die jeweils implementierten Entscheidungsmodi (zwischenstaatlich „gepooled“ oder an supranationale Institutionen „delegiert“) den Präferenzen von Gläubiger- und Schuldnerstaaten zuweist. Es wird deutlich, wie sehr die neue europäische *Economic Governance* mit den Präferenzen der Gläubigerstaaten übereinstimmt.

Tabelle 1: Integrationsmuster seit Ausbruch der Krise

	Gläubigerstaaten	Schuldnerstaaten
Risikoteilung	Entscheidungsmodus: Zwischenstaatlich (<i>Pooling</i>) <i>EFSF, EFSM, ESM</i> <i>Bankenabwicklungsfonds</i>	Entscheidungsmodus: Supranational (<i>Delegation</i>) <i>Kapitalmarktinterventionen der EZB</i>
Risikoverminderung	Entscheidungsmodus: Supranational (<i>Delegation</i>) <i>Stabilitäts- und Wachstumspakt</i> <i>Bankenaufsicht & -abwicklung</i> <i>Bedingungen & Design der Kapitalmarktinterventionen der EZB</i>	Entscheidungsmodus: Zwischenstaatlich (<i>Pooling</i>)

Quelle: Seikel (2018b) 13, eigene Übersetzung.

Außerdem wird ersichtlich, dass alle neuen Instrumente, die für Risikoteilung verwendet werden könnten wie z. B. die neuen Rettungsschirme (ESFS, EFSM, ESM), unter nationaler Kontrolle verbleiben. Dahingegen wurden nur diejenigen Kompetenzen an supranationale Institutionen dele-

giert, die ausschließlich für Risikoverminderung eingesetzt werden können.¹⁹

Die europäischen Entscheidungsregeln mit ihren hohen Mehrheitserfordernissen (qualifizierte Mehrheit oder Einstimmigkeit) begünstigen immer die Verteidiger des *Status quo*, da sie ihnen hohe Vetomacht verschafft. Daraus ergibt sich eine starke Pfadabhängigkeit und niedrige Reversibilität einmal getroffener europäischer Entscheidungen. In der Forschung wird dieser Umstand als *Ratchet*-Effekt (Sperrklinkeneffekt) bezeichnet.²⁰ Dieser Zusammenhang ist für die Beurteilung der Realisierungschancen verschiedener derzeit diskutierter Reformkonzepte wichtig, da er die Verteidiger der jetzigen Struktur aus Risikoverminderung und -teilung stärkt und die Verhandlungsposition der Herausforderer des *Status quo* wie Macron schwächt.

3.2 Reformvorschläge im Überblick

Die politischen Diskussionen über die Weiterentwicklung der Währungsunion erhielten durch die Wahl von Emmanuel Macron zum französischen Präsidenten eine neue Dynamik.²¹ Kern seiner Vision ist wie bereits erwähnt ein großes Eurozonen-Budget, das ein Volumen von 3 bis 4% des BIP der Eurozone haben soll (siehe Tabelle 2). Dies entspräche ungefähr 330 bis 445 Mrd. Euro. Das Budget soll von einem eigenen Eurozonen-Parlament und einem europäischen Finanzminister verantwortet werden.

Tabelle 2: Macrons Reformpläne für die Eurozone

	Stabilisierungsfunktion	Investivhaushalt/Eurozonen-Budget	Europäischer Währungsfonds
Aufgaben & Kompetenzen	Fiskaltransfers bei asymmetrischen Schocks	Haushalt für Eurozone Finanzierung von Investitionen	Finanzielle Unterstützung von MGS in Notsituationen
Entscheidungsmodus	EU-Finanzminister Eurozonenparlament		
Volumen	330-445 Mrd.		700 Mrd.
Finanzierungsquelle	Mitgliedstaaten EU-Eigenmittel Europäische Anleihen		Mitgliedstaaten

Quelle: Seikel (2018a).

Anfang Juni 2018 skizzierte schließlich auch die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel ihre Vorstellungen über die Zukunft des Euro.²² Ihre Vorschläge kamen Macron nur geringfügig entgegen (siehe Tabelle 3). Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) soll zwar, wie von Macron gefordert – aber in Wahrheit nur vom Namen her –, in einen Europäischen Währungsfonds (EWF) überführt werden, der jedoch im Wesentlichen seine bisherige Funktionsweise beibehält: Der EWF soll weiterhin

unter der Kontrolle der Mitgliedstaaten verbleiben und der Einstimmigkeit unterliegen. Neu ist, dass der EWF auch für die Einhaltung der Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zuständig sein soll, neben oder möglicherweise anstelle der Kommission. Dies würde die wirtschafts- und fiskalpolitische Steuerung der Eurozone noch weiter in einen technokratischen Modus überführen. Hintergrund ist die in Deutschland verbreitete Kritik, die Kommission agiere zu politisch und handhabe die Durchsetzung der Regeln der Währungsunion zu lasch. Als Beitrag zur Stabilisierung der Eurozone soll der EWF „präventive“ Kredite an Länder in Schwierigkeiten vergeben dürfen; dazu weiter unten mehr.

Tabelle 3: Merkels Reformpläne für die Eurozone

	Stabilisierungsfunktion	Investivhaushalt/Eurozonen-Budget	Europäischer Währungsfonds
Aufgaben & Kompetenzen	Kurzfristige Kredite (5 Jahre) vom EWF unter Auflagen an Länder in Schwierigkeiten	Haushalt für Investitionen in Innovationsfähigkeit Kopplung von Zahlungen an Strukturreformen	Langfristige Kredite (30 Jahre) gegen Auflagen Überwachung Stabilitätspakt & Wettbewerbsfähigkeit & Schuldentragfähigkeit
Entscheidungsmodus	Zwischenstaatlich	Parlamentarisch	Kreditvergabe: Zwischenstaatlich Überwachung: EU-Finanzminister
Volumen	–	< 40 Mrd.	700 Mrd.
Fin.-quelle	EWF	Mitgliedstaaten	Mitgliedstaaten

Quelle: Seikel (2018a).

Hatte die Kommission zuvor eine Position zwischen Frankreich und Deutschland eingenommen, lassen die im „Nikolauspaket“²³ und später vorgelegten Reformvorschläge eine Konvergenz der Vorstellung der Kommission auf die deutsche Position hin erkennen (siehe Tabelle 4). Auffällig sind insbesondere zwei Aspekte. Erstens strebt die Kommission eine Aufwertung ihrer eigenen Stellung an, indem sie versucht, mehr Einfluss auf die intergouvernementalen Verhandlungen der Eurogruppe zu bekommen. Der für Währung und Finanzen zuständige Kommissar soll nach dem Willen der Kommission zukünftig auch die Eurogruppe leiten. Zweitens zielt die Kommission auf eine deutliche Härtung des Europäischen Semesters: So sollen bei asymmetrischen Schocks nur diejenigen Länder kurzfristige Hilfen erhalten, die zuvor zwei Jahre lang die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes eingehalten haben. Dadurch würde sich die Bedeutung der bislang unverbindlichen länderspezifischen Empfehlungen deutlich erhöhen. Dazu passt auch der von der Kommission vorgelegte Vorschlag, künftig einen Teil der europäischen Fördermittel als Belohnung für Strukturreformen zu zahlen.²⁴

Tabelle 5 vergleicht die verschiedenen Reformpläne. Macrons Vorstellungen lassen sich als eine zu den EU-Strukturen parallele Eurozonen-

Institutionalisierung mit dem Charakter einer „Transferunion“ zusammenfassen. Dahingegen schwebt Merkel eine intergouvernementale EU-Vertiefung mit ausgeprägter technokratischer Komponente vor. Die Vorschläge der Kommission würden eine die Kommission stärkende supranationale EU-Vertiefung bedeuten. Insgesamt folgen die Vorstellungen von Bundesregierung und Kommission dem Leitbild einer „Stabilitätsunion“.

Tabelle 4: Junckers Reformpläne für die Eurozone

	Stabilisierungsfunktion	Investivhaushalt/Eurozonen-Budget	Europäischer Währungsfonds
Aufgaben & Kompetenzen	Zinslose Darlehen bei asymmetrischen Schocks Bedingung: MGS muss zwei Jahre lang Vorgaben des SWP eingehalten haben	Kopplung von Zahlungen an Strukturreformen	Überführung des ESM in EU-Recht Letztsicherung für Bankenabwicklungsfonds
Entscheidungsmodus	Kommission	Europäisches Schatzamt Institutionalisierung der Eurogruppe EU-Kommissar für Wirtschaft- und Finanzen als Vorsitzender der Eurogruppe und EU-Finanzminister	
Volumen	30 Mrd.	22 Mrd.	700 Mrd.
Fin.-quelle	EU-Haushalt Mitgliedstaaten	Struktur- und Kohäsionsfonds	Mitgliedstaaten

Quelle: Seikel (2018a).

Tabelle 5: Vergleich der Reformpläne

	Frankreich	Deutschland	Kommission
Institutionell	Parallele Eurozonen-Institutionalisierung	Intergouvernementale EU-Vertiefung	Supranationale EU-Vertiefung
Ziel	Transferunion: Risikoteilung	Stabilitätsunion: Risikovermeidung	Stabilitätsunion: Risikovermeidung
Muster der Kompetenzallokation	Risikoteilung: Supranational parlamentarisch	Risikoteilung: Zwischenstaatlich Risikovermeidung: Supranationale Delegation	Gemeinschaftsmethode (ohne EP)

Quelle: Seikel (2018a).

3.3 Aktueller Stand der politischen Reformdebatte

Am 19. Juni 2018 einigten sich schließlich die französische und die deutsche Regierung in Meseberg auf eine gemeinsame Linie.²⁵ Die Einigung wurde zwar von allen Beteiligten als „klares Bekenntnis zu Europa“ gefeiert, muss aber *in puncto* Euro-Währungsgebiet die französische Seite enttäuschen. Im November und Dezember 2018 verhandelte der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister über weitere Reformen der Währungsunion. Der aktuelle Verhandlungsstand (siehe Tabelle 6) stimmt weitgehend mit der deutschen Position überein. Die generelle Stoßrichtung entspricht dem in Abschnitt 3.1 dargestellten Integrationsmuster. Jede weite-

Tabelle 6: Aktueller Stand der Verhandlungen (März 2019)

	Stabilisierungsfunktion	Investivhaushalt/Eurozonen-Budget	Europäischer Währungsfonds
Aufgaben & Kompetenzen	Kurzfristige Kredite vom EWF unter Auflagen an Länder in Schwierigkeiten Bedingung: externer Schock, Einhaltung des SWP, stabile finanzielle Situation, Reformprogramm	Haushaltsinstrument für Wettbewerbsfähigkeit & Konvergenz Kopplung von Zahlungen an Strukturreformen	Überführung des ESM in EU-Recht Kreditlinie (55 Mrd.) zur Letztabsicherung für Bankenabwicklungsfonds (Bedingung: Risikominderung bis 2020) Keine direkte Bankenrekapitalisierung Überwachung Stabilitätspakt & Wettbewerbsfähigkeit & Schuldentragfähigkeit
Entscheidungsmodus	Zwischenstaatlich	Zwischenstaatlich Kommission	Zwischenstaatlich
Volumen	–	< 40 Mrd.	–
Fin.-quelle	Mitgliedstaaten	EU-Haushalt Mitgliedstaaten	Mitgliedstaaten

Quelle: Seikel (2018a).

re Lastenteilung ist an weitere Konditionalitäten gebunden und hat zusätzliche Maßnahmen zur Risikoverminderung zur Vorbedingung. Überdies sind weiterhin Transfers ausgeschlossen; Unterstützungen werden nur in Form zurückzuzahlender Kredite gewährt. Der Forderung Macrons nach einer „Stabilisierungsfunktion“ sind die übrigen Regierungen nur dem Schein nach entgegengekommen. Die Möglichkeit, Kredite präventiv an Länder zu vergeben, bevor ein umfassendes Finanzhilfeprogramm notwendig ist, existiert bereits jetzt.²⁶ Aber auch diese Option ist an umfassende Bedingungen geknüpft: Die finanziellen Schwierigkeiten müssen Folgen eines externen Schocks sein (im neoklassisch-ordnungspolitischen Sinne von nicht selbstverschuldet), das Land muss zuvor die Vorgaben des SWP (weitgehend) eingehalten haben, sich insgesamt in einer stabilen finanziellen Situation befinden und sich in einem „*Letter of Intent*“ zu einem Reformprogramm verpflichten. Ferner verbleiben alle neuen Instrumente, die eine grenzüberschreitende Umverteilung beinhalten könnten, unter nationalstaatlicher Kontrolle, während die Überwachungsinstrumente an supranationale, technokratische Organe (Kommission und ESM bzw. EWF) delegiert werden: So soll der ESM zwar in einen EWF umgewandelt werden, die nationalen Vetorechte in den Entscheidungsgremien des Fonds bleiben jedoch intakt. Zudem soll dieser EWF dann zwar eine Kreditlinie in Höhe von ca. 55 Mrd. Euro zur Letztabsicherung des Bankenabwicklungsfonds bereithalten, dafür aber nicht mehr zur direkten Bankenrekapitalisierung herangezogen werden. Überdies sollen die Mitgliedstaaten auch bei der Letztabsicherungsfunktion ihr individuelles Blockaderecht behalten. Überhaupt soll die Letztabsicherungsfunktion nur

dann verwirklicht werden, wenn die Eurogruppe sowie die entsprechenden europäischen Bankenaufsichtsbehörden der Auffassung sind, dass zuvor die Risiken in den nationalen Bankensystemen abgebaut und wirksame nationale Bankensicherungsfonds aufgebaut worden sind – wenn also eigentlich keine Notwendigkeit mehr für eine zusätzliche Absicherung besteht.

Die Diskussionen über eine automatische Stabilisierungsfunktion (z. B. EU-Arbeitslosenversicherung) und eine Europäische Einlagensicherung für Banken sind komplett blockiert. Damit befinden sich die Beschlüsse hart an der Grenze zur reinen Symbolpolitik – die Widerstandsfähigkeit der Eurozone wird dadurch kaum gestärkt werden. Von den drei ökonomischen Anforderungen an eine Stabilisierung der Währungsunion wird keine erfüllt.

Wichtig zu erwähnen ist, dass Deutschland keineswegs alleine weitere Reformschritte blockiert. Inzwischen hat sich eine Gruppe von zwölf Ländern zu einer „Hanseatischen Liga“²⁷ zusammengeschlossen, die nicht nur noch kompromissloser ist, sondern sich sogar direkt gegen den deutsch-französischen Minimalkompromiss richtet. Die Erfolgsaussichten für eine weitreichende Reform sind daher gering. Zwar sind geringfügige Zugeständnisse von der deutschen Seite zu erwarten, diese werden jedoch aller Voraussicht nach nichts am grundlegenden Charakter der reformierten Euro-Steuerungsarchitektur ändern. Im Gegenteil, statt keynesianisch ausgerichteter Transferunion *à la Macron* ist eine neoklassisch-ordnungspolitisch motivierte Stärkung der risikovermindernden Instrumente auf Merkel-Art wahrscheinlich – mit den in Abschnitt 2 dargelegten negativen Folgen für die Stabilität der Währungsunion.

Angeichts dieser Reformblockade wenden wir uns im nächsten Abschnitt einem pragmatischeren Lösungsansatz zu.

4. Handlungsspielräume innerhalb des bestehenden institutionellen Rahmens nutzen²⁸

Im Folgenden konzentrieren wir uns auf pragmatische Vorschläge zur Stärkung der Fiskalpolitik und damit auf die zweite der in Abschnitt 2 identifizierten Anforderungen zur Reform der *Economic Governance*. Damit gehen wir implizit davon aus, dass die EZB ihre pragmatische Politik der Stützung der Staatsanleihekurse fortsetzt und damit für die Erfüllung der ersten Anforderung sorgt. Weil die hier vorgeschlagenen Maßnahmen die ökonomische Entwicklung und die Krisenfestigkeit der Staaten stärken und zudem im Einklang mit dem bestehenden fiskalischen Regelwerk stehen, sprechen weder ökonomische noch rechtliche Gründe dagegen. Was die dritte Anforderung der Verringerung der außenwirtschaftlichen Un-

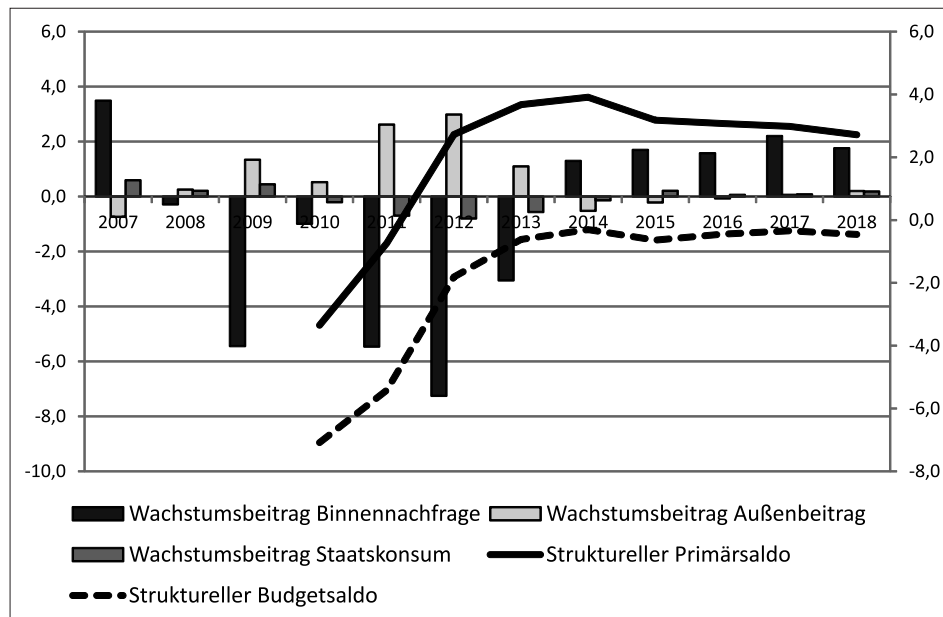
gleichgewichte angeht, so wird sie von uns nicht explizit adressiert. Sowohl Zielkonflikte als auch -harmonien sind möglich. Unser Schwerpunkt liegt damit eher auf kurzfristigen Maßnahmen der Stabilisierung des Euro-raums und weniger auf mittel- bis langfristig notwendigen Korrekturmaßnahmen. Bevor wir auf unsere Vorschläge eingehen, verdeutlichen wir zunächst noch einmal die aus unserer Sicht zentrale Bedeutung der Fiskalpolitik.

4.1 Exkurs: Zur makroökonomischen Wirksamkeit der Fiskalpolitik ab 2015

Die zentrale Bedeutung der Fiskalpolitik für die makroökonomische Entwicklung im Euroraum wird dadurch deutlich, dass die akute Krise in den Ländern der europäischen Peripherie – zumindest vorläufig – nur durch eine Lockerung der fiskalischen Regeln und damit eine wesentlich weniger restriktive Fiskalpolitik überwunden werden konnte. Nachdem u. a. die Verschärfung der europäischen Fiskalregeln²⁹ (Six-Pack, Fiskalpakt, Two-Pack) dort zu einer strikten Austeritätspolitik geführt hatten, wurden durch die neue EU-Kommission unter Jean-Claude Juncker die Regeln etwas weniger streng interpretiert und gehandhabt.³⁰ Dies ermöglichte zusammen mit der 2012 erklärten Bereitschaft der EZB, für die Staatsschuld-papiere der betroffenen Staaten zu garantieren, endlich eine konjunkturelle Erholung.

Abbildung 1 zeigt mittels des strukturellen Budgetsaldos und des strukturellen Primärsaldos³¹ für vier Krisenländer (Griechenland, Italien, Portugal und Spanien) die Ausrichtung der Fiskalpolitik und stellt sie der Wachstumsentwicklung gegenüber. Steigen (sinken) die strukturellen Salden, signalisiert das eine restriktive (expansive) Fiskalpolitik. Wie ersichtlich wird, brach im Zuge der Austeritätspolitik von 2010 bis 2013 – der strukturelle Budgetsaldo wurde in nur drei Jahren um über 6% des BIP verringert – die Binnennachfrage extrem stark ein. Der zunächst zarte und dann etwas kräftiger werdende Aufschwung seit 2014 wurde spiegelbildlich von der Binnennachfrage getragen und fällt mit einer spürbaren Lockerung der Konsolidierungspolitik zusammen: 2014 schaltete die Fiskalpolitik zunächst auf einen neutralen, seit 2015 dann auf einen neutralen bis leicht expansiven Kurs um. Die Brüsseler Haushaltsüberwachung duldete – auch unterstützt durch die Neuinterpretation der Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) – letztlich die Verschlechterung des strukturellen Budgetsaldos. Beim Primärsaldo fällt das Umschalten der Fiskalpolitik sogar noch etwas stärker aus. Hier zeigt sich die Wirkung des Anleihekaufprogramms der EZB, das zu einer spürbaren Senkung der Zinsausgaben führte und damit zusätzliche fiskalische Spielräume schuf.

Abbildung 1: Wachstumsbeiträge in Prozentpunkten (linke Achse), struktureller Budgetsaldo und struktureller Primärsaldo in der „EWU-12-Peripherie“* in Prozent des potenziellen Bruttoinlandsprodukts (rechte Achse), 2007-2018



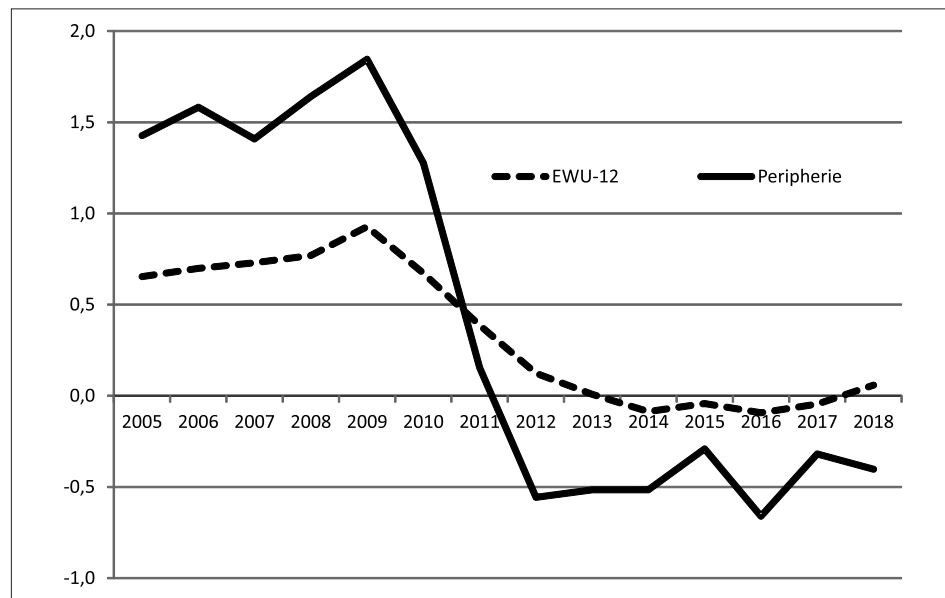
* Griechenland, Italien, Portugal, Spanien, ungewichtetes arithmetisches Mittel.
Quelle: Europäische Kommission (2019); eigene Berechnungen.

Ein weiterer wesentlicher Aspekt betrifft die Entwicklung der öffentlichen Investitionen (Abbildung 2): In der akuten Austeritätsphase stürzten die öffentlichen Nettoinvestitionen in der Peripherie von 2009 bis 2012 um gut 2,4% des BIP ab. Obwohl ihr Multiplikator besonders hoch ist und damit Reduktionen besonders schädlich sind,³² waren sie besonders stark von Kürzungen betroffen, weil es sich bei ihnen zumeist nicht um Pflichtaufgaben handelt und sie daher als Erste der Konsolidierung zum Opfer fallen. Erst ab dem Jahr 2012 gelang eine Stabilisierung, allerdings auf dem negativen Niveau von etwa -0,5% des BIP, was bedeutet, dass seither der öffentliche Kapitalstock in der Peripherie schrumpft.

4.2 Pragmatische Vorschläge zur Erweiterung der fiskalischen Spielräume

Wie im vorstehenden Abschnitt erläutert, ist es für die makroökonomische Entwicklung und die Stabilisierung des Euroraums im nächsten Abschwung von zentraler Bedeutung, die öffentlichen Investitionen zu erhöhen und zu verstetigen und die konjunkturelle Flexibilität der Finanzpolitik

Abbildung 2: Öffentliche Nettoinvestitionen in der EWU-12, und der „EWU-12-Peripherie“* in Prozent des BIP (2005-2018)



* Griechenland, Italien, Portugal, Spanien, ungewichtetes arithmetisches Mittel.
Quelle: Europäische Kommission (2019); eigene Berechnungen.

zu erhöhen. Aus unserer Sicht wäre dies ganz pragmatisch auch im bestehenden institutionellen Rahmen möglich.

Hierzu müsste lediglich der von der EU-Kommission³³ ohnehin schon erweiterte fiskalpolitische Spielraum noch flexibler gefasst werden. Tatsächlich verfügt die Kommission nach der Umstellung der Entscheidungsregeln des Defizit-Verfahrens durch Six-Pack und Fiskalpakt über erhebliche autonome Entscheidungsspielräume,³⁴ die sie in den Fällen von Frankreich, Spanien und Portugal auch bereits ausgeschöpft hat. Eine weitreichendere Interpretation der Spielräume im Rahmen des bestehenden fiskalpolitischen Regelwerks, wie wir sie vorschlagen, kann nahtlos an die neue Auslegung durch die EU-Kommission anknüpfen.

Tabelle 7 gibt einen Überblick über die im Folgenden skizzierten sieben Optionen. (1) Zunächst könnte die Investitionsklausel weiter ausgelegt werden, z. B. indem sämtliche von der EU kofinanzierten temporären Investitionsprojekte ohne weitere restriktive Bedingungen nicht auf die Haushaltsdefizite angerechnet werden. (2) Darüber hinaus könnten auch andere temporäre Investitionsprojekte analog zum Vorgehen der Kommission beim EFSI ausgenommen werden. Andernfalls würde sich die Frage stellen, warum die Kommission bestimmte Projekte begünstigt, wenn sie über den EFSI finanziert werden, nicht aber, wenn sie als reguläre öffentli-

che Investitionen der Mitgliedsstaaten durchgeführt werden. (3) Bestimmte zentrale Investitionsprojekte (z. B. energetische Gebäudesanierung, Infrastrukturprojekte) könnten zudem als Strukturreform interpretiert werden und so eine vorübergehende Abweichung vom Konsolidierungspfad begründen. (4) Bei der Haushaltsanalyse durch die Mitgliedstaaten und die Kommission sollten zudem realistische (Investitions-)Multiplikatoren in einer Größenordnung von deutlich über eins angesetzt werden: Zusätzliche öffentliche Investitionen finanzieren sich in diesem Fall zu einem erheblichen Anteil selbst, weshalb sie – zumindest im Rahmen des Defizitverfahrens – (annähernd) irrelevant sein könnten. Durch das parallele Wachstum des BIP bliebe zudem die Schuldenstandsquote auch bei nominal höherer Verschuldung konstant oder ginge zumindest zeitweise zurück.

Tabelle 7: Sieben Optionen für eine expansive Finanzpolitik und höhere öffentliche Investitionen

(1) aktiverer Einsatz der „Investitionsklausel“
(2) befristete Investitionsprogramme zulassen (analog zum EFSI)
(3) Interpretation bestimmter befristeter Investitionsprogramme als Strukturreform
(4) Ansatz eines realistischen Investitionsmultiplikators bei der Haushaltsanalyse
(5) Spielraum in ökonomisch schlechten Zeiten nutzen
(6) Ausnahme für schwerwiegenden Abschwung in EU oder Eurozone nutzen
(7) Einsatz besserer Konjunkturbereinigungsverfahren

Quelle: eigene Zusammenstellung auf Basis von EU-Kommission (2015a).

Schließlich sollte generell der Spielraum für eine expansivere Finanzpolitik – durchaus auch unabhängig von den klassischen öffentlichen Investitionen – genutzt werden. (5) Dies kann einmal unter Hinweis auf die schlechte Konjunktur in einzelnen Mitgliedstaaten, (6) vor allem aber unter Inanspruchnahme der Ausnahmeregel einer außergewöhnlichen Rezession im Euroraum oder der EU als Ganzes geschehen. In einer zukünftigen Krise müsste diese Möglichkeit zügig genutzt werden. Die Kommission könnte analog zum „European Economic Recovery Plan“ (EERP) aus dem Jahr 2008³⁵ ein Europäisches Anti-Krisenprogramm auflegen. Tatsächlich hat die EU-Kommission zur Illustration der Ausnahmeregel explizit den Vergleich mit dem EERP gewählt.³⁶ Als Bedingung für die Inanspruchnahme soll sie auf außergewöhnliche Situationen beschränkt bleiben. Ein kräftiger Abschwung mit Disinflation und einer bereits an der Nullzinsgrenze operierenden Geldpolitik böte hierfür sicherlich eine überzeugende Rechtfertigungsmöglichkeit. Die dadurch ermöglichten Anti-Kri-

senprogramme könnten eine starke expansive Wirkung entfalten und die Konjunktur tatsächlich stabilisieren.

(7) Unterstützt würden sämtliche Optionen für eine expansive Finanzpolitik, wenn die EU-Kommissionsmethode der Konjunkturbereinigung, die bei der Haushaltsüberwachung eine wichtige Rolle spielt, überarbeitet würde. Ein wesentlicher Grund für die mangelnde Konjunkturgerechtigkeit des SWP besteht darin, dass die – grundsätzlich sinnvollerweise – zur Konjunkturbereinigung verwendeten Verfahren nur sehr unvollkommen funktionieren. Eine ganz wesentliche Größe zur Beurteilung der nationalen Fiskalpolitik ist dabei der strukturelle Budgetsaldo. Seine Entwicklung wird im Rahmen des präventiven Zweigs des SWP herangezogen, um zu beurteilen, ob die Mitgliedstaaten bereits ihr mittelfristiges Haushaltsziel (MTO) erreicht haben oder ob sie hinreichend große Konsolidierungsschritte auf dem Weg dorthin vornehmen. Auch im Rahmen des Verfahrens wegen eines übermäßigen Defizits (Überschreitung des 3-Prozent-Grenzwertes) wird mittels der Veränderung des strukturellen Budgetsaldos beurteilt, ob die Konsolidierungsfortschritte hinreichend sind.

Mittlerweile ist jedoch weithin akzeptiert, dass die Veränderung des strukturellen Saldos ein problematischer Indikator für die Ausrichtung der Fiskalpolitik ist, weil er das Ausmaß der fiskalischen Restriktion in Krisenphasen erheblich unterschätzt und spiegelbildlich die Konsolidierungserfolge im Aufschwung überschätzt. Der strukturelle Saldo wird berechnet, indem der tatsächliche Budgetsaldo konjunkturell bereinigt und um Einmaleffekte (Privatisierungserlöse etc.) korrigiert wird. Die üblichen Konjunkturbereinigungsmethoden unterschätzen dabei das Ausmaß von Konjunkturschwankungen und führen zu einer prozyklischen Politik, wenn sie zum Maßstab der Fiskalpolitik gemacht werden. Gerade die Methode der EU-Kommission hat sich als besonders anfällig erwiesen, weil das von ihr errechnete Produktionspotenzial stark von der aktuellen Konjunkturlage beeinflusst wird.³⁷ So wird in Phasen konjunktureller Abschwünge beispielsweise das Produktionspotenzial schnell und stark nach unten revidiert, obwohl dies nicht den realen Gegebenheiten entspricht.³⁸

Die Abwärtsrevision des Produktionspotenzials hat gravierende Folgen für die errechneten strukturellen Defizite und die damit ermittelten Konsolidierungsanstrengungen. Letztere werden üblicherweise viel geringer eingeschätzt, als sie tatsächlich waren, weil ein größerer Teil des Defizits als strukturell verbucht wird, obwohl er möglicherweise lediglich durch den Konjunktureinbruch hervorgerufen wurde.³⁹ Am einfachsten wäre die grundsätzliche Verwendung mittelfristiger Durchschnittswerte für das Potenzialwachstum oder besser noch eine lediglich mittelfristige Revision der Potenzialschätzungen, z. B. alle fünf Jahre und nicht wie heute dreimal pro Jahr. Es lässt sich zeigen, dass eine solche weniger konjunkturanfällige Potenzialberechnung, die die Potenzialanpassung ab dem Frühjahr

2010 ausgesetzt hätte, allen Mitgliedstaaten im Rahmen der präventiven Komponente des SWP erhebliche Spielräume eröffnet hätte. Italien, Luxemburg, die Niederlande, Österreich und Finnland hätten ihr mittelfristiges Haushaltsziel 2015 bereits erreicht und hätten entsprechende Spielräume für expansive Maßnahmen gehabt. Schließlich hätten die stark negativen Produktionslücken auch einen dringenden fiskalpolitischen Handlungsbedarf für die Länder im Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits angezeigt. Für die Eurozone insgesamt hätte die Produktionslücke $-6,7\%$ anstatt $-1,7\%$ des BIP betragen. Dadurch hätte die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelungen des SWP leicht gerechtfertigt werden können, und die Fiskalpolitik hätte – auch vor 2015 schon – viel weniger restriktiv ausfallen müssen.⁴⁰

Der stabilisierende expansive Effekt der skizzierten Maßnahmen wäre makroökonomisch sehr erheblich. Multiplikatorgestützte Simulationsrechnungen legen nahe, dass eine Aufstockung der öffentlichen Nettoinvestitionen in der EWU-12 auf $1,5\%$ des BIP von 2016 bis 2020 in Kombination mit der dabei zu erwartenden Aufwärtsrevision des potenziellen BIP zu einem positiven fiskalischen Impuls von $2,6\%$ des BIP und einer Steigerung des realen BIP um $3,5\%$ hätte führen können.⁴¹ Unter Berücksichtigung der positiven Rückkopplungen zwischen den Mitgliedstaaten ergibt sich bis 2020 sogar ein positiver fiskalischer Impuls von 3% des BIP und eine Steigerung des realen BIP um über 5% .⁴² Diese Ergebnisse verdeutlichen das sehr hohe makroökonomische Potenzial einer pragmatischen Strategie der Erhöhung von öffentlichen Investitionen und der Revision der Konjunkturbereinigung, das geeignet erscheint, den Euroraum im Krisenfall tatsächlich zu stabilisieren.

5. Fazit

In diesem Aufsatz haben wir zunächst aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht allgemeine Anforderungen für eine Stabilisierung der Währungsunion herausgearbeitet. Dabei haben wir verdeutlicht, dass diese vom Ergebnis her gedachten Anforderungen im Prinzip sowohl durch weitreichende institutionelle Reformen als auch durch eher technische Anpassungen bei der Operationalisierung der Fiskalregeln erfüllt werden können. Zudem präjudizieren die geforderten Veränderungen keine Festlegung auf eine bestimmte Anordnung von nationalen und supranationalen Kompetenzen und Institutionen.

Anschließend haben wir aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive gezeigt, dass die Interessenunterschiede zwischen den Euroländern ehrgeizige Reformprojekte blockieren. Ausgehend von diesem Befund haben wir nach funktionalen Äquivalenten zu einer vollkonstitutionalisierten Fis-

kalunion gesucht. Dazu haben wir eine Reihe von Optionen entwickelt, wie fiskalische Handlungsspielräume bereits im Rahmen des bestehenden Regelwerks erweitert werden könnten, also ohne, dass dazu z. B. der äußerst steinige Weg einer Reform der europäischen Verträge beschritten werden müsste. Kern unseres Vorschlages ist, die im SWP vorhandene Flexibilität für eine von der EZB flankierte, konjunkturstützende Fiskalpolitik deutlich stärker auszuschöpfen als bisher.

So sinnvoll die Vervollendung der Währungsunion im Sinne einer weitreichenden Reform aus unserer Sicht wäre, so unwahrscheinlich erscheint sie aufgrund der im vorliegenden Beitrag identifizierten Reformblockaden. Aufgrund der zum Teil diametral entgegengesetzten wirtschaftspolitischen Positionen muss man daher befürchten, dass das Ziel, die EWU rechtzeitig vor dem nächsten Wirtschaftseinbruch mit einem großen institutionellen Wurf krisenfest zu machen, nicht erreicht werden wird. Umso wichtiger wird es sein, pragmatische Alternativen zur umfassenden Euro-Reform zu verfolgen.

Die hier skizzierten Vorschläge hätten über größere politische Erfolgsaussichten hinaus eine Reihe weiterer Vorzüge gegenüber ambitionierten Reformprojekten. Erstens kommen sie ohne einen zusätzlichen supranationalen Institutionenaufbau aus. Damit würde angesichts der immer noch vorhandenen strukturellen demokratischen Defizite europäischen Regierens eine legitimatorische Überlastung europäischer Institutionen und Politiken vermieden werden.⁴³ Dadurch ließen sich auch offen ausgetragene Verteilungskonflikte vermeiden, die zu einer weiteren Spaltung zwischen den europäischen Mitgliedstaaten führen könnten. Zweitens ist in der gegenwärtigen politischen Konstellation praktisch ausgeschlossen, dass europäische Transferbudgets nicht direkt mit noch mehr Überwachung, Konditionalität und Interventionsrechten in die nationale Haushaltspolitik einhergingen. Drittens würde durch eine Erweiterung der fiskalpolitischen Gestaltungsspielräume auf nationaler Ebene die demokratische Qualität nationaler Politik erhöht werden – sie könnte wieder mehr bewegen.

Sollten die politischen EntscheidungsträgerInnen jedoch wie von 2010 bis 2013 auf einer engen Auslegung der Regeln und damit einer restriktiven Fiskalpolitik bestehen, wäre dies vermutlich das Ende der Währungsunion.

Anmerkungen

¹ Juncker et al. (2015).

² Siehe hierzu ausführlich die Beiträge in OeNB (2016).

³ Siehe hierzu und im Folgenden insbesondere Hein, Detzer (2015) und die dort angegebene Literatur. Während dort eher für dezentrale Lösungen plädiert wird, ist die vorgenommene Analyse aber letztlich instrumentell nicht festgelegt.

- ⁴ Hierzu gehören auch Überlegungen zu einem europäischen Insolvenzregime für Euro-länder (für eine kritische Analyse siehe Lindner 2019).
- ⁵ Gechert (2015).
- ⁶ Siehe hierzu ausführlich Truger (2015a, b).
- ⁷ Gräbner et al. (2018).
- ⁸ Für eine kritische Analyse des deutschen „Unterbewertungsregimes“ aus historischer Perspektive siehe Höpner (2019).
- ⁹ Schulten, Müller (2013).
- ¹⁰ Siehe hierzu beispielhaft Andor et al. (2018).
- ¹¹ De Grauwe (2013); Stiglitz (2016).
- ¹² Dieser Abschnitt ist in modifizierter Form aus Seikel (2018a) übernommen.
- ¹³ Schneider, Syrovatka (2019); Schimmelfennig (2015); Seikel (2018b); Hübner (2018).
- ¹⁴ Dies deckt sich mit den Befunden der neueren vergleichenden politökonomischen Forschung zu „*Growth Models*“ (Baccaro, Pontusson 2016; Hall 2018; Stockhammer 2016).
- ¹⁵ Matthijs, McNamara (2015); Schimmelfennig (2015).
- ¹⁶ Schimmelfennig (2015) 181f; Jones, Kelemen, Meunier (2016).
- ¹⁷ Siehe z. B. Schimmelfennig (2015).
- ¹⁸ Allerdings erscheint die verfolgte Reformstrategie nur als im langfristigen Interesse der Gläubigerstaaten, falls man eine neoklassisch-ordnungspolitische Sichtweise zugrundelegt. Aus keynesianischer Perspektive sind die sich ergebenden Institutionen dysfunktional und könnten zum Zusammenbruch der Währungsunion führen.
- ¹⁹ Seikel (2018b).
- ²⁰ Scharpf (1988, 1997, 1999).
- ²¹ Für einen Überblick über die Reformdebatte siehe Schneider, Syrovatka (2019).
- ²² Frankfurter Allgemeine Zeitung (3.6.2018): Kanzlerin Merkel im Gespräch: „Europa muss handlungsfähig sein – nach außen und innen“ (www.faz.net/aktuell/politik/inland/kanzlerin-angela-merkel-f-a-s-interview-europa-muss-handlungsfahig-sein-15619721.html; Stand: 13.3.2019).
- ²³ Europäische Kommission (2017).
- ²⁴ Karras (2018).
- ²⁵ Bundesregierung (2018).
- ²⁶ Dazu sind im EWS zwei Kreditlinien vorgesehen: die Precautionary Conditioned Credit Line (PCCL) und die Enhanced Conditions Credit Line (ECCL).
- ²⁷ Dazu gehören die Niederlande, Belgien, Luxemburg, Österreich, Schweden, Dänemark, Finnland, Malta, Irland, Estland, Lettland und Litauen (Süddeutsche Zeitung vom 22.6.2018: „Proteste gegen deutsch-französische Euro-Pläne“).
- ²⁸ Die Vorschläge dieses Abschnitts gehen auf Truger (2015a,b, 2016) zurück.
- ²⁹ Siehe hierzu ausführlich Seikel (2016).
- ³⁰ EU-Kommission (2015) und EU-Rat (2015).
- ³¹ Der strukturelle Budgetsaldo stellt den von der EU-Kommission um Konjunktüreinflüsse und Einmaleffekte bereinigten staatlichen Budgetsaldo dar; beim entsprechenden Primärsaldo werden davon noch die Zinszahlungen auf die Staatsschuld abgezogen. Beide Salden werden von der EU-Kommission vom Jahr 2010 an veröffentlicht (s. Mourre et al. 2014).
- ³² Gechert (2015).
- ³³ EU-Kommission (2015).
- ³⁴ Siehe hierzu ausführlich Seikel (2016).
- ³⁵ EU-Kommission (2008).
- ³⁶ EU-Kommission (2015).
- ³⁷ Klär (2014).
- ³⁸ Truger (2016) 169.

- ³⁹ Die EU-Kommission hat dieses Problem längst eingestanden (Carnot, de Castro 2015), hat die Bereinigungsmethode mehrfach überarbeitet (Hristov et al. 2017) und zieht mittlerweile zusätzliche Indikatoren, die auf das Ausgabenwachstum abstellen, heran. Dadurch wird allerdings die Komplexität erheblich erhöht und das Grundproblem kaum gelindert.
- ⁴⁰ Truger (2016).
- ⁴¹ Truger (2017).
- ⁴² Timbeau et al. (2017).
- ⁴³ Siehe hierzu Mertens (2018).

Literatur

- Andor, Laszlo; et al., Blueprint for a Democratic Renewal of the Eurozone (2018); online: <https://www.politico.eu/article/opinion-blueprint-for-a-democratic-renewal-of-the-eurozone/>.
- Baccaro, L.; Pontusson, J., Rethinking Comparative Political Economy: The Growth Model Perspective, in: *Politics & Society* 44/2 (2016) 175-207.
- Bundesregierung: Erklärung von Meseberg: Das Versprechen Europas für Sicherheit und Wohlstand erneuern (= Pressemitteilung 214, 19.6.2018, Berlin 2018); online: <http://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/erklaerung-von-meseberg-1140536> (Stand 13.3.2019).
- Carnot, N.; de Castro, F., The Discretionary Fiscal Effort: An Assessment of Fiscal Policy and Its Output Effect, in: European Commission, *Economic Papers* no. 543 (Brüssel 2015).
- De Grauwe, P., Design failures in the Eurozone – can they be fixed? (= LSE „Europe in Question“ Discussion Paper Series, LEQS Paper No. 57/2013, London School of Economics and Political Science, London 2013).
- European Commission, Communication from the Commission from to the European Council: A European Economic Recovery Plan (= COM (2008) 800 final, Brüssel 2008).
- European Commission, Making the Best Use of the Flexibility Within the Existing Rules of the Stability and Growth Pact (= COM (2015) 12 final, Strassburg 2015).
- European Commission, Annual Macro-Economic Database (Ameco), Winter (Brüssel 2019).
- European Council, Commonly Agreed Position on Flexibility in the Stability and Growth Pact (= 14345/15 LIMITE ECOFIN 888 UEM 422, Brüssel 2015); online: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14345-2015-INIT/en/pdf>.
- Europäische Kommission, Weitere Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion Europas: Ein Fahrplan (= COM (2017) 821 final, Brüssel 2017).
- Gechert, S., What Fiscal Policy Is Most Effective? A Meta-Regression Analysis, in: *Oxford Economic Papers* 67/3 (2015) 553-580.
- Gräbner, C.; Heimberger, P.; Kapeller, J.; Schütz, B., Structural change in times of increasing openness: assessing path dependency in European economic integration (= ICAE Working Paper Series No., Linz 2018).
- Hall, P. A., Varieties of Capitalism in Light of the Euro Crisis, in: *Journal of European Public Policy* 25/1 (2018) 7-30.
- Hein, E.; Detzer, D., Post-Keynesian Alternative Policies to Curb Macroeconomic Imbalances in the Euro Area, in: *Panoeconomicus* 62/2 (2015) 217-236.
- Höpner, M., The German Undervaluation Regime under Bretton Woods. How Germany Became the Nightmare of the World Economy (= MPIfG Discussion Paper 19/1, Köln 2019).

- Hristov, A.; Planas, C.; Röger, W.; Rossi, A., NAWRU Estimation Using Structural Labour Market Indicators (= European Commission, Discussion Papers 069, Brüssel 2017).
- Hübner, M., Wenn der Markt regiert: Die Europäische Kapitalmarktunion als makroökonomisches Steuerungsprojekt (Universität zu Köln, Köln 2018).
- Jones, E.; Kelemen, D. R.; Meunier, S., Failing Forward? The Euro Crisis and the Incomplete Nature of European Integration, in: *Comparative Political Studies* 49/7 (2016) 1010-1034.
- Juncker, J. C.; et al., Completing Europe's Economic and Monetary Union (European Commission, Brüssel 2015).
- Karras, A., „Troika für alle“? EU-Kommission schlägt erneut finanzielle Belohnungen für Sozialabbau vor, in: *Blickpunkt WiSo* (22.3.2018); online: www.blickpunkt-wiso.de/post/troika-fuer-alle-eu-kommission-schlaegt-erneut-finanzielle-belohnungen-fuer-sozialabbau-vor-2191.html (Stand 26.3.2019).
- Klär, E., Die Eurokrise im Spiegel der Potenzialschätzungen: Lehren für eine alternative Wirtschaftspolitik? (= Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO-Diskurs, Bonn 2014).
- Lindner, F., Insolvenzregime für Staaten: ein gefährlicher Irrweg für den Euroraum, in: *Wirtschaftsdienst* 99/2 (2019) 133-140.
- Matthijs, M.; McNamara, K., The Euro Crisis' Theory Effect: Northern Saints, Southern Sinners, and the Demise of the Eurobond, in: *Journal of European Integration* 37/2 (2015) 229-246.
- Mertens, D., Demokratie oder Fiskalunion? Herausforderungen und Strukturprobleme der fiskalischen Integration in Europa, in: *Politische Vierteljahresschrift* 59/1 (2018) 81-102.
- Mourre, G.; Astarita, C.; Princen, S., Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology (= European Commission, European Economy, Economic Papers No. 536, Brüssel 2014).
- OeNB [Österreichische Nationalbank] (Hrsg.), Towards a Genuine Economic and Monetary Union (= Workshop No. 21, 10./11.9.2015, Proceedings of OeNB Workshops, Wien 2016).
- Scharpf, F. W., The Joint-Decision Trap. Lessons from German Federalism and European Integration, in: *Public Administration* 66/3 (1988) 239-278.
- Scharpf, F. W., *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research* (Oxford 1997).
- Scharpf, F. W., *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* (Frankfurt/Main 1999).
- Schimmelfennig, F., Liberal intergovernmentalism and the euro area crisis, in: *Journal of European Public Policy* 22/2 (2015) 177-195.
- Schneider, E.; Syrovatka, F., Die Europäische Wirtschaftsunion zwischen Vertiefung und Desintegration. Blockade und wachsende Asymmetrie zwischen Deutschland und Frankreich, in: Bieling, H.-J.; Guntrum, S. (Hrsg.), *Neue Segel, alter Kurs? Die Eurokrise und ihre Folgen für das europäische Wirtschaftsregieren* (Wiesbaden 2019) 20-54.
- Schulten, T.; Müller, T., Ein neuer europäischer Interventionismus? Die Auswirkungen des neuen Systems der europäischen Economic Governance auf Löhne und Tarifpolitik, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 39/3 (2013) 291-321.
- Seikel, D., Flexible Austerity and Supranational Autonomy. The Reformed Excessive Deficit Procedure and the Asymmetry between Liberalization and Social Regulation in the EU, in: *Journal of Common Market Studies* 54/6 (2016) 1398-1416.
- Seikel, D., Euro-Reform. Auf Merkel-Art oder à la Macron?, in: *Makronom* (26.6.2018a).
- Seikel, D., Patterns of pooling and delegation after the crisis: old and new asymmetries, in: *Journal of European Integration* (2018b).
- Stiglitz, J. E., *The Euro and its threat to the future of Europe* (London 2016).
- Stockhammer, E., Neoliberal growth models, monetary union and the Euro crisis. A post-Keynesian perspective, in: *New Political Economy* 21/4 (2016) 365-379.

- Timbeau, X.; et al. The Elusive Recovery. Independent Annual Growth Survey (iAGS) 2017 (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 164, Wien 2017).
- Truger, A., Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe – Safeguarding Public Investment and Supporting the Recovery (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 138, Wien 2015a).
- Truger, A., Austerity, Cyclical Adjustment and the Remaining Leeway for Expansionary Fiscal Policies within the Current European Fiscal Framework, in: *Journal for a Progressive Economy* 6 (2015b) 32-37.
- Truger, A., Austeritätspolitik und Bildungskürzungen: Zur Diagnose und Therapie einer europäischen Krankheit, in: Bellmann, L.; Grözing, G. (Hrsg.), *Bildung in der Wissensgesellschaft. Jahrbuch Ökonomie und Gesellschaft*, Bd. 28. (Marburg 2016) 153-173.
- Truger, A., Die Goldene Regel für öffentliche Investitionen – eine äußerst wirksame Reformation für die EU-Fiskalregeln, in: Hagemann, H.; Kromphardt, J. (Hrsg.), *Die Krise der europäischen Integration aus keynesianischer Sicht* (Marburg 2017) 131-154.

Zusammenfassung

Die Reform der Eurozone kommt nicht voran. Dieser Beitrag geht aus einer kombinierten wirtschaftswissenschaftlichen und politikwissenschaftlichen Perspektive der Frage nach, wie angesichts bestehender Reformblockaden der Euro krisenfest gemacht werden kann. Dazu arbeitet der Beitrag zunächst allgemeine Anforderungen für eine Stabilisierung der Wirtschafts- und Währungsunion heraus. Im nächsten Schritt rekonstruiert der Beitrag die politische Logik der Eurorettung und zeigt, dass vor diesem Hintergrund die Realisierungschancen weitreichender Reformvorschläge in Richtung einer Fiskalunion gering sind. Anschließend entwickelt der Beitrag einen Vorschlag, wie unter diesen Bedingungen auf pragmatische Weise im bestehenden Regelwerk der Währungsunion vorhandene Spielräume erweitert werden können, um die Funktion der nationalen Fiskalpolitik als makroökonomisches Stabilisierungsinstrument zu stärken.

Abstract

The reform of the euro zone is stuck. Against the background of political blockades, this article examines from a combined economic and political science perspective how the Euro can be prepared for the next crisis. The contribution first identifies general requirements for the stabilization of economic and monetary union. Next, the article reconstructs the political logic of the euro rescue in order to show that the prospects for realizing far-reaching reform proposals aiming at a fiscal union are poor. Subsequently, the article develops a proposal of how, under the given circumstances, the room for maneuver within the existing framework of monetary union can be extended in a pragmatic way in order to strengthen national fiscal policy as an instrument of macroeconomic stabilization.

Key words/Schlüsselbegriffe: Eurokrise, öffentliche Investitionen, Reform der Wirtschafts- und Währungsunion.

JEL classifications: E12, E13, E42, E62.

OGB VERLAG
www.oegbverlag.at

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
wien.arbeit.recht.soziales.at

AK WIEN

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.

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



Die europäische Schuldenaversion. Schuldengrenze versus Investitionen?

Gunther Tichy

Unter deutscher Führung haben die EU und einige europäische Staaten eine geradezu krankhafte Aversion gegen Schulden entwickelt. Nicht bloß Staatsschulden gelten als grundsätzlich kontraproduktiv, erhebliche Angst besteht auch vor einer Überschuldung der Firmen. Es gab zwar (und gibt z. T. noch immer) Phasen (und Länder¹), die solche Sorgen als verständlich erscheinen lassen. Allerdings haben inzwischen fast alle Staaten ihre Budgetdefizite erheblich reduziert, und die Unternehmen zahlen sogar Schulden zurück. Insofern wäre ein Ende der Schuldendiskussion zu erwarten gewesen. Tatsächlich wird aber die Angst vor Schulden jetzt mit einem zusätzlichen Argument geschürt: dass sie bei einer künftigen Zinssteigerung zu einer untragbaren Zinsenbelastung führen könnten (siehe dazu etwa den deutschen Sachverständigenrat [2017, S. 3f] und die Medienzitate im Kasten).

Die Schuldenaversion in den Medien

„Im EU-Raum wird die private Verschuldung zu einem Riesenproblem ... Die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), die Bank der Notenbanken, hat dafür sogar Schwellenwerte festgelegt: Wenn private Haushalte eine Verschuldung von 85 Prozent, Unternehmen eine von 90 Prozent überschreiten, leidet das Wirtschaftswachstum. Es werde dann wenig investiert, weil zu viel Geld in die Bedienung der Schulden fließen müsse.“ (R. Göweil, Der unbekannte Schuldenberg, in: Wiener Zeitung 24.4.2015)

„Der Verschuldungsrekord kann allerdings böse Folgen haben. Dem bisherigen Rekordjahr ist die große Finanzkrise 2007 gefolgt.“ (T. Kanning, Unternehmensanleihen 2016. So hohe Schulden wie noch nie, in: FAZ 30.12.2016)

„Im Jahr 2017 haben sich die im Aktienindex Dax notierten Unternehmen mit der gewaltigen Summe von mehr als 611 Milliarden Euro verschuldet. Dabei ist die Finanzdienstleistungsbranche, etwa Banken und Versicherungen, noch nicht eingerechnet.“ (E.-S. Krah, Deutsche Unternehmen stehen tief in der Kreide, in: Springer Professional 25.7.2017)

„Die Weltwirtschaft steht auf tönernen Füßen: Staaten, Unternehmen und Haushalte haben sich mit 215 Billionen Dollar verschuldet. Das birgt große Risiken. Droht eine neue Wirtschaftskrise?“ (M. Frühauf, Globale Wirtschaft. Schulden in der Welt wachsen gefährlich schnell, in: FAZ 7.4.2017)

„Fueled by low interest rates and strong investor appetite, debt of nonfinan-

cial companies has increased at a rapid clip, to \$ 8.7 trillion, and is equal to more than 45 percent of, according to David Ader, chief macro strategist at Informa Financial Intelligence. ... According to the Federal Reserve, nonfinancial corporate debt outstanding has grown by \$ 1 trillion in two years.“ (The debt time bomb that keeps growing and now equals nearly half of US GDP, CNBC.com, <https://www.cnbc.com/.../the-debt-time-bomb-that-keeps-growing>)

„No one knows when the US credit cycle will keel over. But when it eventually does, the outcome is likely to be unusually nasty, brutish and protracted. The US corporate bond market has been on fire this year, with companies raising a record \$ 1.14 tn of debt. Even junk-rated companies enjoy average.“ (Financial Times 22.12.2017)

„Nur im Krieg waren Schulden höher.“ (Die Presse 20.4.2018)

„Knallt es bald wieder? Zehn Jahre nach der Lehman-Pleite ist das Risiko an den Finanzmärkten erneut gefährlich gestiegen. Dieses Mal sind es allerdings die Unternehmen, die sich hoch verschulden.“ (DIE ZEIT 6.9.2018)

Mit den folgenden Ausführungen soll keineswegs gegen den Abbau rezessionsbedingter Schulden in einer Aufschwungsphase argumentiert werden; er ist das unvermeidliche Korrelat einer antizyklischen Budgetpolitik. Es geht vielmehr um den (keineswegs ersten) Versuch, die Bedeutung und die Rolle von Kapitalbildung und Schulden in der Wohlstandsgesellschaft klarzustellen. Denn die mediale wie auch die wirtschaftspolitische Argumentation schätzt die Folgen eines generellen Schuldenabbaus nach wie vor falsch ein. Erstens gilt es bewusst zu machen, dass die Summe aller Schulden trivialarithmetisch immer der Summe der Ersparnisse entsprechen muss.² Wenn die Haushalte sparen – und sie tun das in Europa in erstaunlichem Maße –, muss sich irgendwer verschulden: die Firmen, der Staat oder das Ausland. Der Versuch eines generellen Schuldenabbaus muss scheitern, wenn die Sparer (oder indirekt die Banken) die zurückgezahlten Beträge nicht ausgeben, sondern wieder anlegen. Ein *genereller* Schuldenabbau kann bloß dann gelingen, wenn weniger gespart, d. h. zusätzlich konsumiert oder investiert wird. Daraus folgt zweitens, dass immer dann, wenn die Haushaltsersparnisse die Investitionsbedürfnisse der Firmen übersteigen – eine für die Wohlstandsgesellschaft nicht untypische Situation –, der Staat als „*debtor of last resort*“ einspringen muss, um einen rezessiven Prozess zu vermeiden. Drittens wird gezeigt, dass das Ausmaß der Schulden – und die Belastung durch Zinsen – erheblich überschätzt wird, wenn – wie üblich – die den Schulden gegenüberstehenden Finanzaktiva (Guthaben) vernachlässigt werden. Viertens schließlich kann das Niveau der Schulden bloß dann richtig analysiert werden, wenn die Verwendung der aufgenommenen Mittel mit einbezogen wird: Fließen die Mittel in den Konsum oder in die Finanzierung von Sach- oder Finanzkapital? Und: Sind die Erträge der mit der Verschuldung finanzierten Aktiva höher als Schuldzinsen?

Ein wenig Saldenmechanik

Für die Volkswirtschaft als Ganzes, für ihre Sektoren wie auch für jeden einzelnen Bürger gilt, dass die Differenz von Einnahmen und (Gesamt-) Ausgaben identisch mit dem jeweiligen (Netto-)Sparen (Finanzierungssaldo) sein muss. Dieser wiederum entspricht zwangsläufig dem Zuwachs an Finanzanlagen abzüglich der zusätzlichen Verschuldung. Dabei ist zu beachten, dass die (Gesamt-)Ausgaben in der Finanzierungsrechnung nicht bloß die laufenden Ausgaben, sondern auch diejenigen für Anschaffungen (Investitionen, dauerhafte Güter) enthalten. „Sparen“ beschränkt sich in der Finanzierungsrechnung somit auf das finanzielle Sparen. In diesem Sinn haben die Haushalte in der Regel Ausgabenüberschüsse (finanzielle Netto-Ersparnisse = positive Finanzierungssalden) und die Firmen als Folge der (teilweisen) Außenfinanzierung ihrer Investitionen Ausgabende-fizite (Netto-Verschuldung). Öffentliche Hand und Ausland können sowohl positive wie negative Finanzierungssalden aufweisen. Anders als für den Einzelnen muss der Finanzierungssaldo für die gesamte Volkswirtschaft (also die Summe der Sektorsalden einschließlich Ausland) null sein. Wichtig ist zu beachten, dass es sich dabei um trivial-arithmetische Beziehungen handelt, die (*ex post*) zwangsläufig gelten. Das bedeutet jedoch keineswegs, dass die jeweiligen Spar- und Verschuldungspläne der Akteure übereinstimmen (müssen) – sie stimmen üblicherweise nicht überein! Die Relevanz der folgenden Überlegungen liegt in der Klarlegung der (vielfach übersehenen) Mechanismen, welche die divergierenden Pläne der Akteure letztlich – freiwillig oder gezwungenermaßen – zu der unvermeidlichen trivial-arithmetischen Konsistenz bringen.

Zur Terminologie

Nicht bloß die Alltagssprache bezeichnet mit „Schulden“ vielfach sowohl die Aufnahme von Schulden (eine Stromgröße) als auch das Niveau der Verschuldung (eine Bestandsgröße). Ebenso kann „Sparen“ den jährlichen Konsumverzicht (Strom) als auch den Bestand an Ersparnissen bezeichnen. Weiters wird mit „Sparen“ sowohl die Bildung von Finanz- als auch von Realvermögen bezeichnet. Schließlich ist bei allen Aggregaten zwischen Brutto- und Nettogrößen zu unterscheiden, wobei „netto“ jeweils abzüglich Schulden bedeutet. Daraus ergibt sich die in dieser Arbeit verwendete Terminologie:

Jährliche Ströme

Einnahmen
 – Ausgaben (laufende + Investitionen)
 = Finanzierungssaldo
 = (fin. Netto-Sparen/-verschuldung)
 Δ (Brutto-)Forderungen
 – Δ Verbindlichkeiten (Verschuldung)

Bestände

–
 –
 Netto-Finanzvermögen
 Brutto-Finanzvermögen
 – Schuldenniveau

Die Zusammenführung der Kapitalkonten der traditionellen VGR mit den Finanzierungskonten ist nicht ohne Probleme, die sich in statistischen Differenzen niederschlagen. Sie sind beim Sektor Haushalte gering, beim Sektor Ausland deutlich höher. Überdies zeigen die Finanzierungskonten erheblich stärkere Schwankungen. Wenn nicht anders vermerkt, werden im Folgenden, der Zielsetzung der Arbeit entsprechend, die Daten der finanziellen Sektorkonten verwendet.

Netto-Sparen/-verschuldung

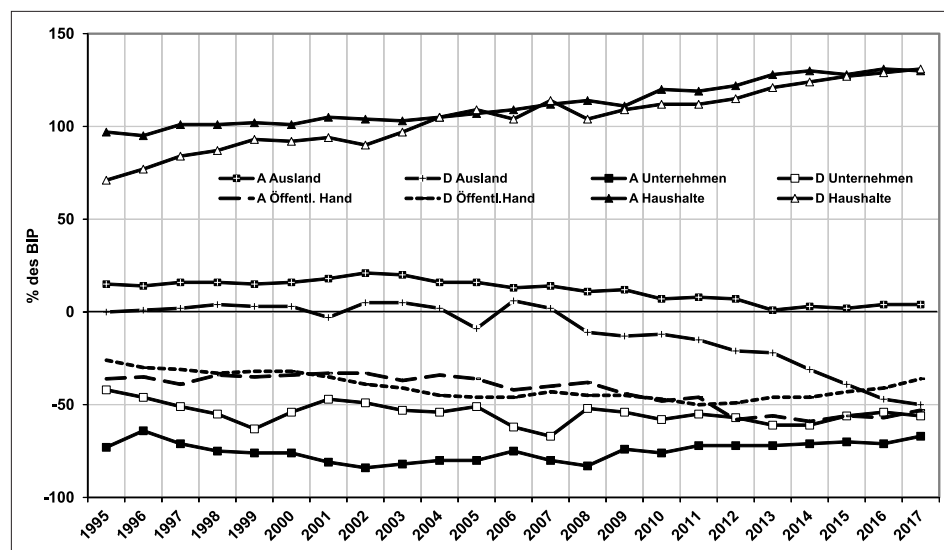
	Unternehmen	Haushalte	Staat	Ausland	Unternehmen	Haushalte	Staat	Ausland
	Korrelation Finanzierungs-/Kapitalkonto				Varianz Finanzierungs-/Kapitalkonto			
Deutschland	0,80	1	0,87	0,68	8,8/6,0	1,2/1,2	5,6/5,3	15,6/11,6
Österreich	0,80	0,99	0,94	0,84	8,2/3,8	1,7/1,6	2,7/2,1	6,3/5,3

Als besonders ausgeprägtes Beispiel inkonsistenter Planungen kann die Situation in Deutschland dienen³ – Österreich und die Eurozone unterscheiden sich diesbezüglich allerdings bloß im Ausmaß: Die Haushalte wollen sparen und realisieren ihre Pläne i. d. R. auch, die Unternehmungen und die öffentliche Hand („Nulldefizit“) wollen sich nicht weiter verschulden, der Staat zwingt sich sogar, Schulden abzubauen.⁴ Nach klassischer Überlegung müsste der Zinssatz in einer solchen Konstellation solange und soweit sinken, bis die Haushalte ihre Spartätigkeit reduzieren (ihre Ausgaben steigern) und/oder die Unternehmen die niedrigen Zinsen für Investitionen nutzen. (Massiv) sinkendes Zinsniveau und – zumindest in Österreich – (etwas) niedrigeres Haushaltssparen waren in den letzten Jahren auch tatsächlich zu beobachten. Die Investitionen haben auf die niedrigen Zinsen allerdings kaum reagiert. Die Anpassung der Pläne über den Zinssatz erfolgte somit, wenn überhaupt, unzureichend – die Zinselastizität ist viel zu niedrig. Sparen und Investieren folgen überwiegend anderen Bestimmungsgründen, wie etwa Zukunftserwartungen (Verunsicherung) oder Kapazitätsauslastung. Die Anpassung der inkonsistenten Pläne erfolgte daher vor allem durch das Ausland, das sich, besonders ausgeprägt in Deutschland, tendenziell aber auch in Österreich wie in der Eurozone, zunehmend verschuldete. Mit anderen Worten: Das Ausland war gezwungen, mehr aus Deutschland zu importieren, als dorthin zu exportieren. Deutschland (wie die Eurozone insgesamt) hatte einen zunehmenden Leistungsbilanzüberschuss. Die gegenwärtige Konjunkturlage scheint an dieser Grundkonstellation nichts Wesentliches zu ändern: Die prognostizierten Wachstumsraten lassen keinen Investitionsbedarf erwarten, der so stark wäre, dass er die wohlstandsbedingten Ersparnisse aufsaugen könnte.

Die (ungeplante, von Exportnationen im Weg von Leistungsbilanzüberschüssen erzwungene, deutsche) Lösung des Abschiebens des nationa-

len Ersparnisüberschusses in das Ausland ist aus verschiedenen Gründen suboptimal: Zunächst, weil sie gegenüber dem Ausland unfair ist. Dort ergibt sich zwangsläufig das Problem anhaltender Leistungsbilanzdefizite einschließlich der damit verbundenen Beschäftigungs- und Finanzierungsprobleme.⁵ Im Inland hingegen besteht die Gefahr einer Rezession, wenn das Abschieben ins Ausland nicht gelingt und die Sparpläne die geplante Nachfrage nach Finanzmitteln übersteigen. In diesem Fall wird vor allem der Staat ungeplante Einnahmefälle und damit einen negativen Finanzierungssaldo (zusätzliche Verschuldung) erleiden. Vor allem aber ist der Versuch, die Lösung auf das Ausland abzuschieben, nicht nachhaltig: Früher oder später muss es zu einer Aufwertung der Inlandswährung (des Euro) kommen, wodurch die Ersparnisse (real) entwertet werden; die Sparer würden also – mehr als durch die viel diskutierten niedrigen Zinsen – durch inflationsbedingte Vermögensverluste geschädigt.

Abbildung 1: Netto-Finanzvermögen der Sektoren

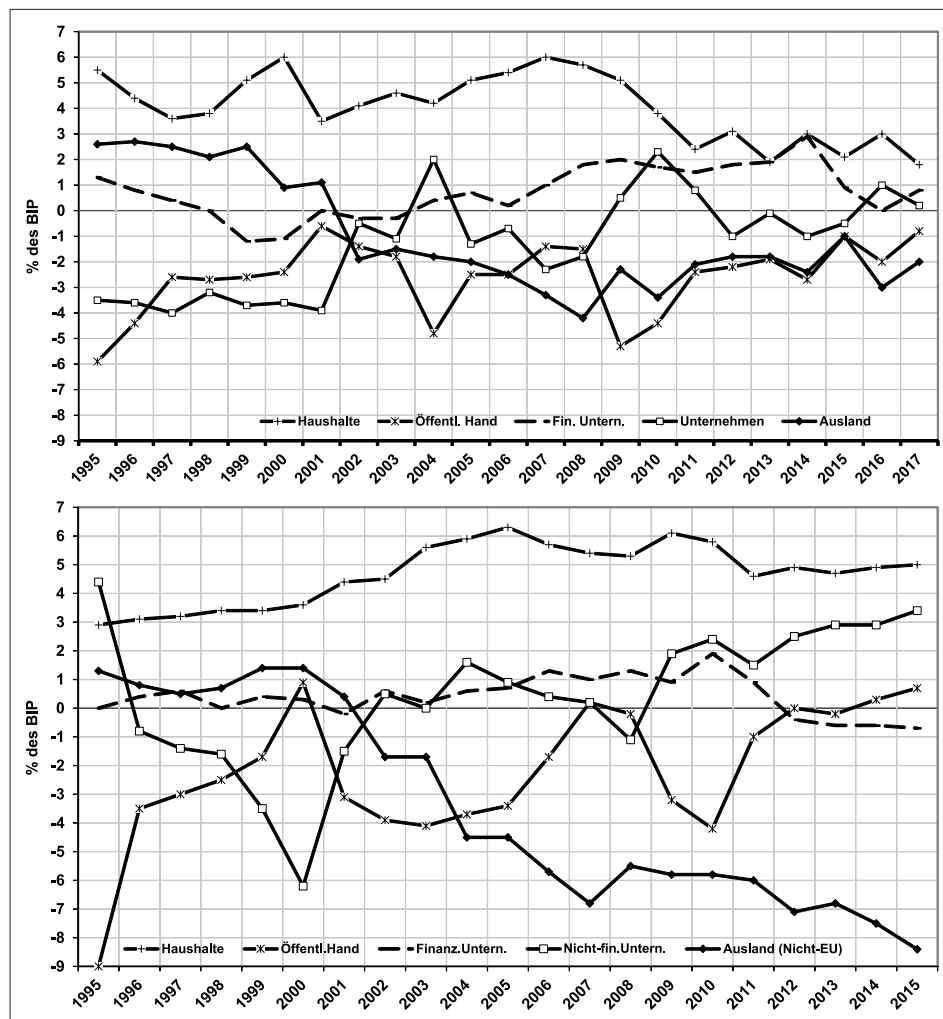


Quelle: Eurostat Sector accounts (BF.90).

Die Wirtschaftspolitik wäre daher wohl beraten, potenzielle Inkonsistenzen der Spar- und Investitionspläne zu berücksichtigen: Es muss zu den oben erwähnten negativen Folgen führen, wenn die Regierung den Abbau von Staatsschulden plant, ohne zu überlegen, wie kompensierend schuldenfinanzierte Investitionen der Firmen angeregt oder das Sparen der Haushalte reduziert werden kann. Je rigoroser die einzelnen Akteure ihre divergierenden Pläne durchzusetzen versuchen, je ausgeprägter die jeweiligen Konventionen, Verhaltensweisen und Strategien sind, desto problematischer wird der Anpassungsprozess. Der Vergleich von Österreich

und Deutschland zeigt das deutlich: Elastischere Verhaltensweisen führten in Österreich dazu, dass Unternehmen und Staat mehr oder weniger freiwillig bereit waren, die Haushaltsersparnisse aufzunehmen (Abbildung 1). In Deutschland war das nicht der Fall: Infolge der Sparpolitik blieb rund

Abbildung 2: Netto-Sparen(-Verschuldung) der Sektoren in Österreich (oben) und Deutschland (unten)



Quelle: Eurostat Sector accounts (capital acc. B.9).

ein Drittel der Haushaltsersparnisse ungenutzt und erzwang eine Verschuldung des Auslands im Weg von Leistungsbilanzüberschüssen. Maßgebend dafür war nicht, dass die deutschen Haushalte mehr sparten als die österreichischen – das Netto-Finanzvermögen der Haushalte machte

in beiden Fällen zuletzt (2015) etwa 130% des BIP aus. Vielmehr war das Netto-Schuldenniveau von Unternehmen (Deutschland 56%, Österreich 67%) und Staat (36%/53%) in Deutschland jeweils erheblich niedriger.

Tabelle 1: Netto-Finanzvermögen 2015 der Sektoren in Österreich und Deutschland (in Mrd. €)

	Haushalte	Unternehmen	Öffentl. Hand	Ausland	Fin. Untern.	Stat. Diff.
Österreich	440	–250	–194	–3	15	–8
Deutschland	3.865	–1.696	–1.296	–1.182	414	–105

Quelle: Eurostat Sector accounts BF.9.

Nicht bloß das Niveau des Finanzvermögens (Ersparnis minus Verschuldung) ist in Österreich und Deutschland unterschiedlich, sondern auch die Entwicklung im Zeitverlauf. Abbildung 2, die auf Daten der Kapitalkonten basiert,⁶ zeigt im unteren Teil, dass die deutschen Unternehmen ihre Verschuldung seit 2008 und der Staat seit 2014 deutlich abgebaut haben. In Österreich hingegen (Abbildung 2, oberer Teil) bauten die Unternehmen bloß 2004 und 2009/11 und 2016 Schulden ab. Sie nahmen, wie der Staat, auch in den letzten Jahren in bescheidenem Maß (Netto-) Fremdmittel auf. Das jährliche Sparniveau der deutschen Haushalte hielt sich auf dem hohen Niveau von etwa 5% des BIP, wogegen es in Österreich auf etwa 2% sank. Anhaltend hohe Spartätigkeit bei gleichzeitigem Schuldenabbau von Unternehmen und Staat bedeutete für Deutschland zwangsläufig einen erheblichen Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis, die sich in der rapide ansteigenden Verschuldung des Auslands niederschlug. In Österreich war die Entwicklung viel ausgeglichener.

Haushaltssparen übersteigt den Investitionsbedarf

Die gesamtwirtschaftliche Relevanz des Sparens, also eines (temporären?) Konsumverzichts der Haushalte, liegt in der Finanzierung der Investitionen, die rascheres Wachstum und damit höheren Konsum in der Zukunft ermöglichen. Tatsächlich war jedoch das Netto-Sparvolumen der privaten Haushalte zumindest in der Untersuchungsperiode um etwa ein Viertel (Österreich) bis zwei Fünftel (Deutschland) höher als die Netto-Verschuldung der Unternehmen, das Brutto-Sparvolumen um jeweils ein Viertel; die Firmen benötigten somit bestenfalls drei Viertel der Ersparnisse der Haushalte (Übersicht 2). Saldenmechanisch (*ex post*) ist offensichtlich, dass die beiden anderen Sektoren – Staat bzw. Ausland – in einer solchen Konstellation die „überschüssigen“ Ersparnisse aufnehmen, d. h. sich in genau diesem Ausmaß verschulden müssen. Grundsätzlich sollte,

wie erwähnt, der Sparüberschuss die Zinssätze drücken – was er auch getan hat⁸ – und in der Folge zu geringerem Sparen und/oder höheren Investitionen führen.

Tabelle 2: Finanzvermögen von Haushalten und Unternehmen in Österreich und Deutschland (in Mrd. €)

	1995	2008	2017	1996	2008	2017
	Haushalte			Unternehmen		
Österreich						
Finanzanlagen	253	473	668	100	320	534
Brutto-Schulden	74	155	189	221	532	808
Netto-Finanzvermögen	178	319	479	−121	−212	−275
Deutschland						
Finanzanlagen	2.555	4.206	6.046	1.722	2.928	4.350
Brutto-Schulden	1.157	1.533	1.744	2.559	4.263	6.174
Netto-Finanzvermögen	1.398	2.673	4.302	−837	−1.336	−18.246

Quelle: Eurostat Sector accounts BF.90, AF; Rundungsdifferenzen.

In Österreich hat das Haushaltsparen tatsächlich reagiert (Abbildung 2 oben), wenn auch wohl eher als Folge der bescheidenen Lohnsteigerungen: Die Sparquote sank im Gefolge der Finanzkrise um ein Drittel (Tabelle 3), und der Konsum wuchs etwas rascher als in Deutschland. Die Unternehmen nutzen die niedrigen Zinssätze allerdings auch hier nicht zu stärkerer Fremdfinanzierung. In Deutschland fehlte jede derartige Reaktion: Die Haushalte sparten ungeachtet der niedrigen Zinsen unvermindert weiter – die Sparquote lag zuletzt um 4 Prozentpunkte höher als in Österreich –, und der reale Konsum war noch 2015 nicht höher als 2008. Unternehmen und Staat entschuldeten sich sogar – dementsprechend die erwähnte Reaktion der Leistungsbilanz. Die Ursachen der mangelnden Reaktion der deutschen Sparer auf die gerade dort besonders heftig ange-

Tabelle 3: Spar- und Investitionsquote der Haushalte in Österreich und Deutschland (in % des BIP)

	1995	2008	2016	1995	2008	2016
	Sparquote			Investitionsquote		
Österreich	19,4	17,2	13,4	11,2	8,6	8,3
Deutschland	16,7	17,1	17,1	12,7	8,9	9,4

Quelle: Eurostat sector accounts: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Sector_accounts (abgerufen 16.1.2019).

Sparquote: *Gross saving/gross disposable income*.

Investitionsquote: *Gross fixed capital formation/gross disposable income*.

griffenen Niedrigzinsen bedürfen noch genauerer Untersuchungen. Die Umfragen des Eurobarometer deuten auf Vorsorgespargen infolge persönlicher Verunsicherung:⁹ Obwohl sich die Deutschen in den meisten Antworten als optimistischer erweisen als die Österreicher,¹⁰ schätzen sie ihre jeweilige persönliche, berufliche wie wirtschaftliche Lage schlechter ein, und ihr Vertrauen in Rechtssystem und Verwaltung ist (etwas) geringer.¹¹

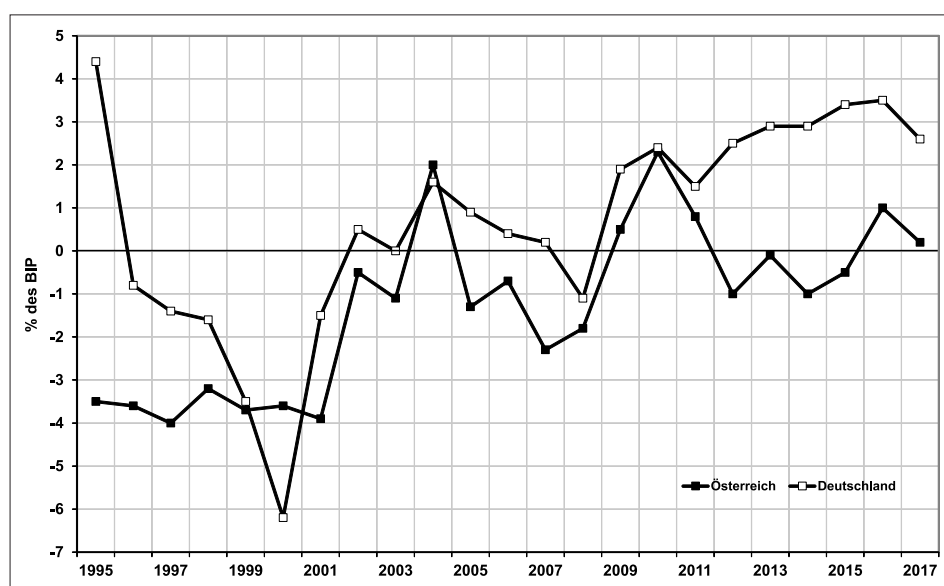
Zur saldenmechanischen Problematik der Sparüberschüsse trägt auch die geringe Verschuldung der Haushalte bei. Anders als in den Medien kolportiert (siehe Kasten in Abschnitt 1),¹² sind die österreichischen wie auch die deutschen Haushalte im internationalen Vergleich wenig verschuldet.¹³ Ihre Schulden machen bloß etwa zwei Fünftel ihrer Ersparnisse aus, und es stehen ihnen zumeist reale Werte (vor allem Eigenheime) gegenüber. Zwei Drittel der Haushalte sind völlig schuldenfrei.¹⁴ Allerdings sind Schulden wie (finanzielle) Ersparnisse recht schief verteilt – Sparen ist stark einkommensabhängig.¹⁵ Beim „ärmsten“ Zehntel der Bevölkerung übersteigen die Schulden die geringen (finanziellen) Ersparnisse (negatives Netto-Vermögen). Fast ein Viertel der privaten Haushalte spart überhaupt nicht.¹⁶ Die Sparquoten jener, die sparen, liegen zwischen 2% und über 50% der jeweiligen Haushalts-Nettoeinkommen. Sie steigen mit dem Einkommen stark an, variieren aber erheblich: Das Dezil mit dem höchsten Einkommen weist eine Sparquote von über 30% des Nettoeinkommens auf, doch auch bei den mittleren 40% der Haushalte (3.-7. Dezil) variiert sie zwischen 4% und 15%.

Unternehmen: Schuldenabbau als Folge der Investitionsschwäche?

Stärker noch als durch die hohen Haushaltsersparnisse wird die gegenwärtige Entwicklung durch das Verhalten der Unternehmungen geprägt. Die europäischen¹⁷ (nicht-finanziellen) Kapitalgesellschaften bauten in den letzten Jahren Schulden ab (zuvor verschuldeten sie sich laufend, um ihre Investitionen zu finanzieren). In der Eurozone wie in Deutschland zeigt sich diese Tendenz seit 2009 (Abbildung 3). In Österreich zahlten die Unternehmungen zwar in den Jahren 2004, 2009-2011 und 2016/17 Kredite zurück, 2012-2014 nahmen sie jedoch in geringem Maß Kredite auf. Die Ursachen dieser neuen Tendenz zur Entschuldung sind wenig klar. Dass die Zinsenbelastung oder die Höhe der Verschuldung für die Tilgungen maßgebend waren, ist wenig wahrscheinlich: Die Zinssätze waren nie so niedrig, und die Brutto-Verschuldung ist vor allem deswegen gestiegen, weil die Firmen Finanzanlagen getätigt haben: Zwischen 1995 und 2017 haben die Brutto-Finanzanlagen der deutschen Unternehmen von 87%

auf 133%, die der österreichischen von 51% auf 145% zugenommen. Ihr Brutto-Schuldenniveau ist daher in Deutschland von 129% des BIP auf 187% und in Österreich von 107% auf 219% gestiegen. Die Netto-Verschuldung (negatives Netto-Finanzvermögen) der Unternehmen ist in den zwei Jahrzehnten demgemäß hingegen bloß mäßig gestiegen – von 42% des BIP auf 56% in Deutschland, von 56% auf 74% in Österreich (Tabelle 4).

Abbildung 3: Netto-Verschuldung der (nicht-finanziellen) Unternehmen in Österreich und Deutschland



Quelle: Eurostat sector accounts.

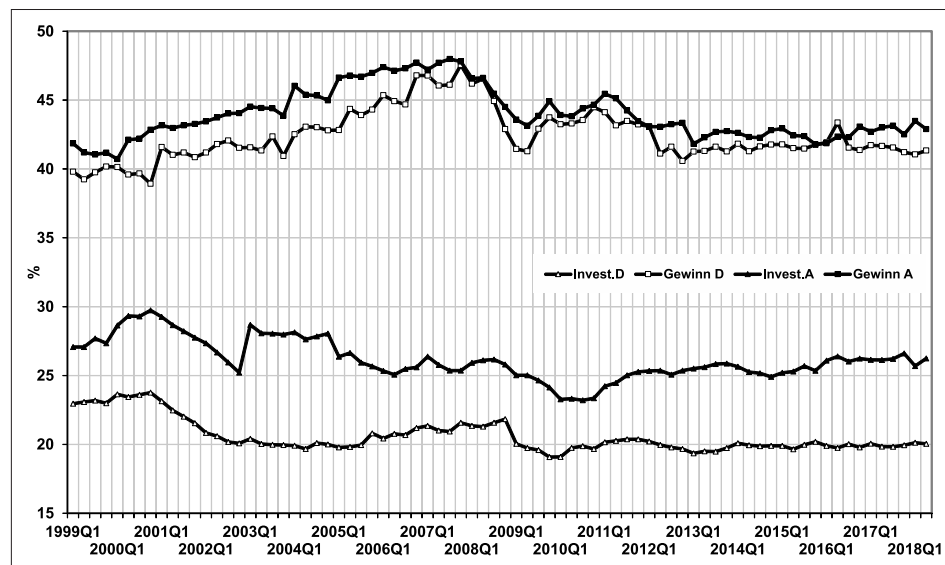
Tabelle 4: Verschuldung der Unternehmen in Österreich und Deutschland (in % des BIP)

	1995	2008	2017	1995	2008	2017
	Österreich			Deutschland		
Brutto-Schulden	107	192	219	129	173	187
Finanzanlagen	51	109	145	87	114	133
Schuldenniveau (netto)	-56	-83	-74	-42	-59	-56

In den USA, wo sich das Phänomen der Entschuldung vor allem in Aktienrückkäufen der Firmen äußert,¹⁸ führt es Gordon (2016) auf die hohen Gewinnspannen der Oligopolisten, auf die Nutzung niedriger Löhne im Weg des *offshoring* sowie auf das *Governance*-Problem mächtiger Mana-

ger (*CEO buy backs*) zurück, die auf diese Weise den Einfluss der Aktionäre zurückdrängen und ihre eigene Machtposition ausbauen. In Europa wird Angst vor Überschuldung als Ursache propagiert (siehe Kasten in Abschnitt 1). Niveau und Zunahme der Unternehmensverschuldung sprechen allerdings nicht dafür. Eher deutet die Schuldentilgung der Unternehmen und die Umschichtung von Real- zu Finanzinvestitionen auf Investitionsmüdigkeit. Das überrascht insofern, als das Altern der Bevölkerung und der vielbeklagte Fachkräftemangel eine zunehmende Kapitalintensität nahelegen würden. Die Investitionsquote sank jedoch in Österreich wie in Deutschland seit der Jahrtausendwende, obwohl die Gewinnquoten bis zur Finanzkrise markant anstiegen und kontinuierlich über den Investitionsquoten lagen (Abbildung 4).¹⁹ Erst zuletzt haben sie wieder leicht angezogen.²⁰ Insofern entspricht die gegenwärtige Entwicklung nicht den Charakteristika einer Ersparnisschwemme (*savings glut*), sondern denen eines, vor allem in Deutschland besonders ausgeprägten, Investitionsmangels (*investment shortfall*): Obwohl die Gewinne der nicht-finanziellen Kapitalgesellschaften kaum niedriger waren als in Österreich, lagen die Investitionen der deutschen um ein Viertel darunter. Die deutsche Investitionsschwäche betraf vor allem die materiellen (tangible) Investitionen, die immateriellen entwickelten sich bloß wenig schwächer als in Österreich.²¹

Abbildung 4: Investitions- und Gewinnquote der nicht-finanziellen Unternehmen in Österreich und Deutschland



Quelle: Eurostat sector accounts.

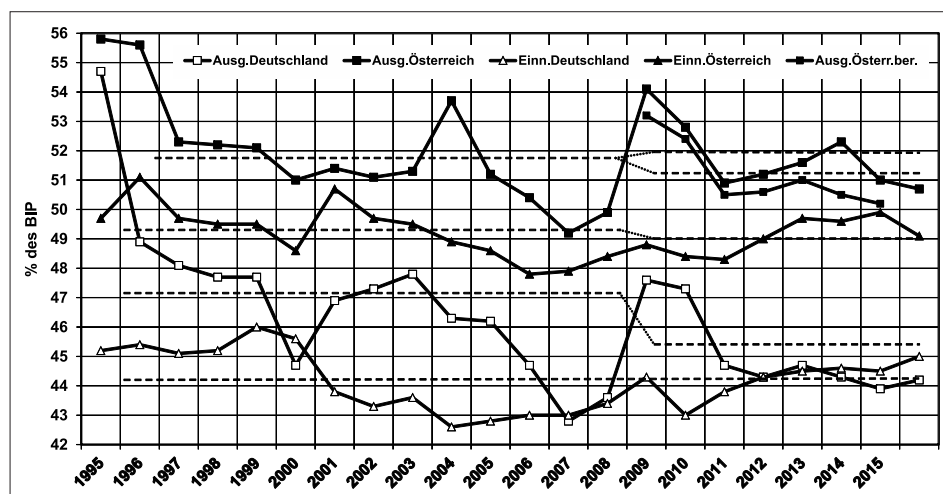
Gewinnquote: *Net operating surplus/Net value added*; Investitionsquote: $P51/B1G \cdot 100$.

Angesichts der langen Investitionsschwäche verwundert es nicht, dass der gegenwärtige Aufschwung in Deutschland so rasch an Kapazitätsgrenzen stieß.²² Als Ursache der Investitionsschwäche diagnostiziert der Rat (2017, S. 15) ohne weitere Begründung, dass das „Investitionsklima nicht attraktiv genug“ wäre. Die Gewinnquote, die seit 2009 stabil deutlich über dem Vorkrisenniveau liegt (Abbildung 4), spricht jedoch gegen eine solche Erklärung. Andererseits glauben drei Viertel der Deutschen, angesichts der guten Gewinnlage überraschend, dass es mehr öffentlicher Mittel bedürfe, um die Investitionen im Privatsektor anzukurbeln. In Österreich glauben das bloß zwei Drittel.²³

Öffentliche Hand: Schuldenbremse beeinträchtigt Infrastruktur

Die Verschuldung der öffentlichen Hand ist in der Untersuchungsperiode (1995-2015) in Österreich wie in Deutschland gestiegen, allerdings mit unterschiedlicher Dynamik: Zwar nahm die Netto-Verschuldung des Gesamtstaats bis zur Finanzkrise in Deutschland und Österreich etwa gleich rasch zu und lag 2007 mit 45% des Brutto-Inlandsprodukts in Deutschland geringfügig höher als in Österreich (43%). In der auf die Finanzkrise folgenden Rezession sank die Netto-Schuldenquote in Deutschland jedoch (prozyklisch) auf 43% (2015), wogegen sie in Österreich (ungeplant) auf 56% anstieg (Abbildung 5). Dahinter stand eine unterschiedliche Haus-

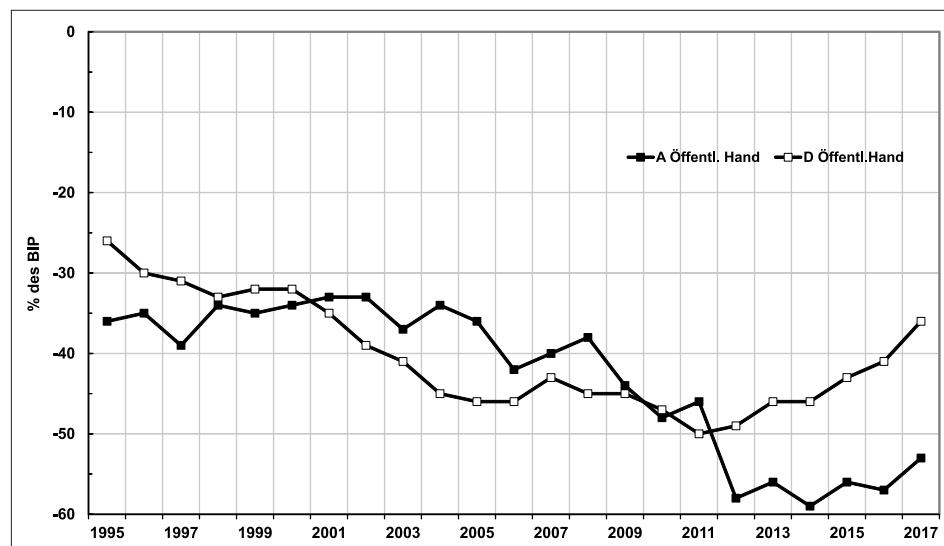
Abbildung 5: Einnahmen und Ausgaben des Staats in Österreich und Deutschland



Quelle: Eurostat general government.

haltsdynamik: Deutschland senkte bei konstanter Einnahmenquote (44,1%) die Staatsausgabenquote von 47,0% (1995-2008) auf 45,3% (2009-2015). Österreich senkte hingegen die Einnahmenquote minimal (von 49,3% auf 49,1%), ließ aber die Ausgabenquote leicht ansteigen (von 51,9% auf 52,0%; siehe Abbildung 6). Von der Ausweitung der Gesamtausgaben von 23,2 Mrd. € zwischen 2009 und 2015 entfielen in Österreich allerdings 35,8 Mrd. € auf die Bankensanierung,²⁴ was die um diese Transaktionen bereinigte Ausgabenquote um 0,8 Prozentpunkte senkte: Den Sanierungsausgaben stehen somit grundsätzlich, wenigstens zum Teil, Aktiva mit allerdings unbestimmbaren Zukunftswert gegenüber.²⁵

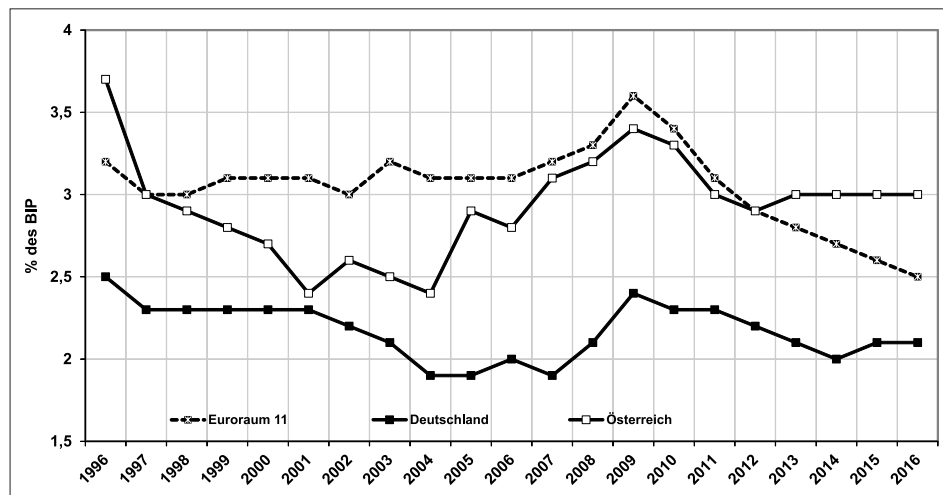
Abbildung 6: Netto-Finanzvermögen des Staats in Österreich und Deutschland



Quelle: Eurostat sector accounts BF.90

Die geringere und tendenziell sinkende Staatsquote drückte in Deutschland die öffentlichen Investitionen: Sie sanken von 2,1% des BIP (1995) auf 1,9% (2007), stiegen 2007/08 antizyklisch auf 2,4% und wurden nach der Einführung der Schuldengrenze (2009)²⁶ wieder auf 2,1% des BIP zurückgeführt (Abbildung 7). Demzufolge ist die Investitionsquote des deutschen Staats, im Vergleich nicht bloß mit Österreich, sondern auch mit dem Euroraum, außerordentlich niedrig. Die öffentlichen Investitionen erreichen nicht einmal den Wert der Abschreibungen, sind netto also negativ.²⁷ Die Schuldenaversion und die daraus resultierende Schuldengrenze verminderten den Aktionsspielraum der Politik. Unter der drastischen Reduzierung der Gesamt- wie der Investitionsausgaben der öffentlichen Hand litt und leidet vor allem die Infrastruktur:

Abbildung 7: Investitionen des Staats in Österreich, Deutschland und dem Euroraum



Quelle: Eurostat COFOG government 10a exp.

„Der Handlungsbedarf ist nach wie vor signifikant“, sagte der Vorsitzende des von der Regierung berufenen Gremiums, der Chef des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) Marcel Fratzscher am Montag. ‚Deutschland lebt nach wie vor von der Substanz‘, beklagte Fratzscher. Die Investitionsschwäche dauere an. So sei allein bei den Kommunen ein Investitionsstau von 140 Milliarden Euro aufgelaufen. Angesichts dessen sollte der Großteil der staatlichen Etatüberschüsse – das DIW rechnet aktuell mit über 20 Milliarden Euro im Jahr – für Investitionen verwendet werden, forderten die Experten.“ (Handelsblatt 12.12.2016)

Die Schuldenbremse sollte durch eine Investitionsregel ergänzt werden, damit mehr Geld in Infrastruktur, aber auch in Bildung investiert wird.

In Österreich ist die Quote der öffentlichen Investitionen zwar bis 2001 auf 2,1% gesunken, danach prozyklisch auf 3,4% (2009) gestiegen und hat sich seither bei 3% stabilisiert. Problematisch hierzulande sind nicht zu geringe Investitionsausgaben, sondern die unzureichende Effizienz der Staatstätigkeit,²⁸ die eine relativ hohe Staatsquote bedingt.

Sparüberschüsse als Merkmal wohlhabender Gesellschaften?

Schulden werden von Öffentlichkeit, Medien und Politik zumeist als problematisch und gefährlich angesehen, besonders kritisch jedoch seit der Finanzkrise. Das Idealbild der „schwäbischen Hausfrau“ wird unbedacht und irreführend auf die Volkswirtschaft übertragen: Sparen sei der Schlüs-

sel zum Wohlstand.²⁹ Nicht bloß Schuldenfreiheit, sogar Netto-Ersparnisse werden nicht bloß für die privaten Haushalte, sondern auch für den Staat empfohlen. Die gegenwärtigen Schuldenniveaus wären viel zu hoch, langfristig gefährlich und unfair gegenüber künftigen Generationen.

Gefährlich sind allerdings nicht so sehr die Schulden, als die uninformierte, von Emotionen getragene Schuldendiskussion. Sie übersieht zumindest vier zentrale Aspekte: Erstens die schon erwähnte saldenmechanische Trivialarithmetik, derzufolge in der Volkswirtschaft, anders als beim Einzelnen, die Summe der Schulden immer der Summe der Ersparnisse entsprechen muss. Sparen die privaten Haushalte, muss sich irgendwer im gleichen Ausmaß verschulden, Unternehmen, Staat oder Ausland. Zweitens ignoriert die Diskussion, dass die Verschuldung des Auslands (anhaltende Exportüberschüsse) langfristig viel problematischer ist als die des Staates: Wenn es nicht schon zuvor zu Abwehrmaßnahmen der betroffenen Staaten kommt, ist auf längere Sicht eine Aufwertung unvermeidlich,³⁰ die die Ersparnisse der Haushalte entwertet. Drittens gibt es in den meisten europäischen Industriestaaten kaum Indizien für eine überhöhte Verschuldung. Netto sind die Unternehmen im Ausmaß von 74% (Österreich) bzw. 56% (Deutschland) des BIP verschuldet, die öffentliche Hand mit 56% (Österreich) bzw. 43% (Deutschland). Viertens ist die Angst vor steigenden Zinsen ungerechtfertigt: Die Zinsen werden erst dann – und nur dann – steigen, wenn der gesamtwirtschaftliche Sparüberschuss verschwindet oder jedenfalls deutlich schrumpft – abgesehen davon, dass das auf absehbare Zeit äußerst unwahrscheinlich ist, hat sich dann das Problem der saldenmechanisch erforderlichen zusätzlichen Verschuldung von Staat oder Ausland von selbst gelöst.

Wenn es ein Schuldenproblem gibt, dann seitens der Finanzbranche. Die straffere Regulierung hat die Dynamik vor allem der Unternehmensfinanzierung von den Banken zu weniger regulierten und vielfach undurchsichtigen „*asset management companies*“ und „*private equity firms*“ verschoben, was die Qualität der Anleihen erheblich reduziert hat.³¹ Aber auch die traditionellen Banken sind in der gegenwärtigen Phase der Überliquidität – wie vor der Finanzkrise – allzu sehr bereit, hochverschuldete Schwellenländern und vor allem Firmen in diesen Ländern zu finanzieren.

Natürlich stellt sich die Frage, ob der gegenwärtige Sparüberschuss auch weiterhin anhalten wird. Die Wahrscheinlichkeit dafür ist relativ groß. Für anhaltend hohe Spartätigkeit der Haushalte sprechen der Wohlstand, die ungleiche Einkommensverteilung und die wohl anhaltende Unsicherheit.³² Das zunehmende Alter der Bevölkerung wirkt dem nicht entgegen, da – anders als in der Lebenszyklusthese³³ – in der Vergangenheit keine Auflösung der Ersparnisse im Alter beobachtet werden konnte.³⁴ Zugleich dürfte der Gewinn für die Finanzierung der Unternehmensinvestitionen auf absehbare Zeit ausreichen: Bei prognostizierten Wachstumsraten um die

2% reicht der Kapazitätseffekt der Ersatzinvestitionen aus, und überdies verursachen digitale Investitionen weniger Anschaffungs- als laufende Kosten. Weizsäcker (2011a, b) hat ein Anhalten der Sparüberschüsse in entwickelten Volkswirtschaften auch theoretisch abgeleitet.

Wenn aber in einer Wohlstandsgesellschaft mit steigenden Sparüberschüssen gerechnet werden muss, stellt sich die Frage nach der Sinnhaftigkeit von Schuldengrenzen. Bekanntlich sehen die Maastricht-Regeln eine 60%-Grenze für die Gesamt- und von maximal 3% für die Neuverschuldung der öffentlichen Hand vor. Reinhart und Rogoff (2010; 2012) ebenso wie Cecchetti et al. (2011) halten einen Verschuldungsgrad von Staat und Haushalten von jeweils über 85% des BIP sowie von über 90% der nicht-finanziellen Kapitalgesellschaften für wachstumsmindernd. Abgesehen davon, dass die Werte der dafür relevanten Netto-Verschuldung in Österreich wie in Deutschland ohnedies deutlich darunterliegen, blieben diese Schwellenwerte methodisch wie statistisch nicht unwidersprochen. Die Ableitung enthält statistische Fehler,³⁵ und im Allgemeinen konnte kein wachstumsmindernder Einfluss der Staatsschuld gefunden werden.

„Looking at the average debt and growth rates over 15 year periods, there appears to be little evidence for a downwards trend in growth levels once a debt-to-GDP ratio of 80% has been reached.“ (Pescatori et al. 2014)

Für den behaupteten Schwellenwert der Verschuldung des Unternehmenssektors fehlt eine entsprechende Diskussion überhaupt. Er scheint jedoch angesichts der Heterogenität des Sektors und in Anlehnung an die Argumente der Staatsschuldendiskussion als undifferenzierter Maßstab noch weniger plausibel. Zudem ist offensichtlich, dass Struktur, Produktivität und Wachstum der Wirtschaft für die Tragbarkeit der Verschuldung ebenso bedeutend sind wie deren Art (Fristigkeit, In- oder Auslandsgläubiger, Währung) und der Zinssatz.

Hält man sich die trivial-arithmetischen Zusammenhänge der Saldenmechanik vor Augen, erweisen sich Schuldengrenzen in einer Wohlstandsgesellschaft mit hohen Ersparnissen nicht als Lösung, sondern eher als Falle: Die erforderliche Beschränkung der Staatsausgaben kann eine Rezession auslösen, wenn Haushalte und Unternehmen an ihren Ausgabenplänen festhalten. Sofern via steigende Exporte oder sinkende Importe (Leistungsbilanzüberschuss) eine Verschuldung des Auslands erzwungen wird, ist – zumindest auf mittlere Sicht – mit Retaliationsmaßnahmen bzw. einer Aufwertung zu rechnen, welche die im Ausland angelegten Ersparnisse entwertet.

Maßnahmen gegen einen anhaltenden Sparüberschuss versprechen wenig Erfolg und sind vielfach nicht unproblematisch: Das Haushaltssparen durch gleichmäßigere Einkommensverteilung und bessere soziale Absicherung zu verringern, wird durch den steigenden Wohlstand wenigsten

zum Teil kompensiert – Sparen ist eben ein „Luxusgut“. Die Unternehmen zu steigender Verschuldung zu motivieren, ist problematisch, gelingt höchstens in Hochkonjunkturphasen und wirkt dann prozyklisch. Eine höhere Verschuldung der öffentlichen Hand ist hingegen dann unproblematisch, wenn im Weg der Verschuldung Werte geschaffen werden, die finanzielle oder soziale Erträge abwerfen. Insofern kann bei Inkonsistenz der Sparpläne in einer Volkswirtschaft der Staat am ehesten als „*debtor of last resort*“ fungieren. Daraus darf allerdings kein Plädoyer für unbegrenzte Staatsverschuldung abgeleitet werden. Allzuoft wurde die Staatsschuld bedenkenlos-mutwillig ausgeweitet. Vor der Ära der Schuldengrenzen begrenzte man die Ausgabenlust der Politik vielfach durch die sogenannte Goldene Regel: Zusätzliche Verschuldung wurde auf den Wert der zusätzlichen Investitionen beschränkt. Dabei hatte man primär die materiellen Investitionen im Sinn. In unserer Zeit der zunehmenden Bedeutung immaterieller Investitionen wird man den Begriff weiter fassen müssen. Dabei mag es Grenzfälle und Versuche wie Tricks der Grenzüberschreitung geben. Die eventuellen Nachteile wären jedoch erheblich kleiner als die der heute üblichen mechanischen Schuldengrenzen.

Anmerkungen

- ¹ So etwa erscheint die geplante Ausweitung des italienischen Budgetdefizits weniger wegen des relativ hohen Schuldenstands bedenklich, sondern vielmehr, weil sie nicht strukturverbesserenden Investitionen, sondern dem Konsum zugutekommt; siehe dazu Subacci (2018).
- ² Bei der zahlenmäßigen Implementierung kann es natürlich zu statistischen Differenzen kommen.
- ³ Eine noch besseres – allerdings fernliegendes – Beispiel ist China: Seine extrem hohe private Sparneigung zwingt zu steigender Staats- und Auslandsverschuldung (Exportüberschuss).
- ⁴ In der Literatur wird dieses Thema unter den Schlagworten „*savings glut*“ (Bernanke 2007; Bernanke et al. 2011 bzw. Weizsäcker 2011a, b) behandelt. Die gegenwärtige Konstellation entspricht allerdings – wie noch gezeigt wird – eher einem „*investment shortfall*“.
- ⁵ Die neueren protektionistischen Tendenzen – generell, wie im Besonderen die jüngsten Exzesse des amerikanischen Präsidenten – können als Vorboten für entsprechende Reaktionen gewertet werden.
- ⁶ Diese Darstellung wurde gewählt, weil die stärkere Fluktuation der Reihen in den Finanzkonten die Darstellung unübersichtlich gemacht hätte. Die Aussage wird dadurch nicht verändert.
- ⁷ Für den einzelnen Kleinsparer ist der Konsumverzicht zumeist temporär, er spart üblicherweise auf Anschaffungen an. Schon für Großvermögen gilt das nicht, und erst recht nicht für die Gesamtwirtschaft: Wie Abbildung 1 zeigt, nimmt die Summe der Haushaltsersparnisse kontinuierlich zu, sodass der „Konsumverzicht“ im Aggregat dauerhaft ist.
- ⁸ Die öffentliche Diskussion geht davon aus, dass das gegenwärtige „Nullzins“-Niveau Folge der expansiven Politik der Europäischen Zentralbank (*Quantitative Easing*) ist. Das ist bestenfalls beschränkt richtig: Die Geldpolitik mag zum Zinsdruck beigetragen haben; die entscheidende Ursache ist jedoch der (welt- wie EU-weite) Sparüberschuss.

Er wird nicht so rasch verschwinden (Tichy 2019b), und insofern werden die Zinsen wohl für absehbare Zeit niedrig bleiben.

- ⁹ Nach dem News Based Index (www.policyuncertainty.com/media/EPU_BBD_Mar2016.pdf) war die Verunsicherung in Deutschland nach der Finanzkrise (2009-2015) um die Hälfte höher als zuvor (1995-2008).
- ¹⁰ So schätzen die Deutschen etwa die Lage ihrer Wirtschaft als günstiger ein als die Österreicher und sind „mit dem Leben, das sie führen“, zufriedener.
- ¹¹ Andererseits vertrauen sie Parlament, Regierung und Parteien mehr.
- ¹² Ein Beispiel in der Tageszeitung „Kurier“ (11.7.2016): „750.000 Österreicher sind völlig überschuldet. Immer mehr Menschen gehen in den Privatkonkurs, 2015 waren es schon 8851. Viele scheitern an den Bedingungen und leben als U-Boot.“
- ¹³ Europäische Zentralbank (2017).
- ¹⁴ Zum Teil ist das Folge der Wohnsituation: Im internationalen Vergleich wohnen weniger österreichische Haushalte in einem Eigenheim (48%, Wien sogar nur 18%) und die Hypothekarkredite sind zumeist gut abgesichert. In Österreich hat bloß jeder fünfte Haushalt unbesicherte Schulden, in Deutschland hingegen jeder dritte.
- ¹⁵ Altersspezifische Zusammenhänge sind entgegen der Lebenszyklushypothese kaum zu beobachten, sobald für das Einkommen kontrolliert wird. Mehr als die Hälfte spart „für Notsituationen“; vgl. Fessler und Schürz (2017) 21.
- ¹⁶ Fessler und Schürz (2017).
- ¹⁷ Das gilt nicht für die USA und noch weniger für China und die Schwellenländer, in denen die Unternehmensverschuldung stark gestiegen ist und die Qualität der Unternehmensanleihen erheblich abgenommen hat (McKinsey 2018).
- ¹⁸ Die im S&P 500 enthaltenen Firmen haben 2001-2010 eigene Aktien im Wert von etwa 3 Bill. \$ zurückgekauft (Lazonick 2013). In Europa sind Aktienrückkäufe zwar weniger stark verbreitet, doch wird geschätzt, dass die deutschen Kapitalgesellschaften dafür 2018 5,5 Mrd. € ausgeben; im Jahr der Finanzkrise 2008 waren es sogar fast 17 Mrd. € (Breinich-Schilly 2018).
- ¹⁹ Die privaten Investitionen sanken in Österreich sogar noch etwas stärker, da der Staatsanteil an den Investitionen von 2,8% vor der Finanzkrise (1995-2008) auf 3,1% danach (2009-2015) stieg; in Deutschland blieb er mit 2,2% unverändert.
- ²⁰ Tichy (2019a).
- ²¹ Corrado et al. (2016); Thum-Thysen et al. (2017).
- ²² Sachverständigenrat (2017) 120ff.
- ²³ Eurobarometer Herbst 2017, Frage QC2.5.
- ²⁴ Fiskalrat (2016) 5.
- ²⁵ In der Finanzierungsrechnung schlagen sich die Sanierungsausgaben offenbar im Posten „*unquoted shares*“ nieder: Sein Anstieg um 38,7 Mrd. € im Zeitraum 2009-2015 entspricht etwa dem von Fiskalrat (2016, S. 5) angegebenen Netto-Kosten der Banksanierung von 35,8 Mrd. €; in den einzelnen Jahreswerten ist das allerdings nicht unmittelbar nachzuvollziehen. „Vor allem der Zeitpunkt der budgetären Verbuchung von Hilfsmaßnahmen zur Restrukturierung der Bankensysteme gemäß ESVG 2010 kann von den tatsächlichen Zahlungsströmen abweichen.“ (Fiskalrat 2016, S. 1)
- ²⁶ Die Schuldenbremse soll die strukturelle, also nicht konjunkturbedingte, jährliche Nettokreditaufnahme des Bundes mit maximal 0,35% des Bruttoinlandsproduktes begrenzen. Für die Länder wird die Nettokreditaufnahme ganz verboten. Ausnahmen sind bei Naturkatastrophen oder schweren Rezessionen gestattet. Eine Übergangsregelung sieht die erstmalige Anwendung der Neuregelungen für das Haushaltsjahr 2011 vor. Die Einhaltung der 0,35%-Grenze ist für den Bund ab dem Jahr 2016 zwingend vorgesehen, das Verbot der Nettokreditaufnahme der Länder tritt ab dem Jahr 2020 in Kraft.
- ²⁸ Sachverständigenrat (2017) 66.

- ²⁹ Tichy (2017).
- ³⁰ Marx bezeichnete das als „children’s fairy tale“, und in diesem Punkt stimmen ihm alle ernsthaften Volkswirte zu.
- ³¹ Wäre Deutschland nicht Mitglied der Eurozone, hätten seine anhaltend hohen Leistungsbilanzüberschüsse längst zu einer Aufwertung (der deutschen Währung) führen müssen. Der deutsche Leistungsbilanzüberschuss von etwa 8% des BIP wird jedoch durch Leistungsbilanzdefizite anderer Mitglieder teilweise kompensiert. Insofern profitierte Deutschland davon, dass der geringere Leistungsbilanzüberschuss der Eurozone von bloß etwa 3% des BIP die Aufwertung des Euro dämpfte.
- ³² McKinsey (2018).
- ³³ Siehe Anmerkung 10.
- ³⁴ Modigliani, Brumberg (1954).
- ³⁵ Jappelli, Modigliani (1998); Fessler, Schürz (2017) 21.
- ³⁶ Herndon et al. (2013).

Literatur

- Bernanke, B. S., Global imbalances: Recent developments and prospects (2007); online: <http://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/bernanke20070>.
- Bernanke, Ben S.; Bertaut, Carol; Pounder DeMarco, Laurie; Kamin, Steven, International capital flows and the returns to safe assets in the United States, 2003-2007 (= Board of Governors of the Federal Reserve System International Finance Discussion Papers 1014, 2011).
- Breinich-Schilly, A., Unternehmen stecken 4,8 Milliarden in Aktienrückkäufe (2018); online: <https://www.springerprofessional.de/kapitalmarkt/unternehmensstrategie/unternehmen-stecken-4-8-milliarden-in-aktienrueckkaeufe/16029810> (abgerufen 7.18.2018).
- Cecchetti, S. G.; Mohanty, M. S.; Zampolli, F., The real effects of debt (= BIS Working Paper Series 352, 2011).
- Corrado, C.; Haskel, J.; Jona-Lasinio, C.; Iommi, M., Intangible investment in the EU and US before and since the Great Recession and its contribution to productivity growth (European Investment Bank 2016).
- Eurobarometer 88, Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union (Herbst 2017).
- EZB, The Household Finance and Consumption Survey Wave 2, Statistical tables (2017).
- Fessler, Pirmin; Schürz, Martin, Zur Verteilung der Sparquoten in Österreich, in: OeNB Monetary Policy & the Economy Q3 (2017) 13-33.
- Fiskalrat, Das „österreichische Bankenpaket“ und die Staatsfinanzen, Information des Büros des Fiskalrates vom 12. Jänner 2016 (Wien 2016).
- Gordon, Robert J., The rise and fall of American growth, in: IMF Finance & Development 53/2 (2016) 33-37.
- Herndon, Thomas; Ash, Michael; Pollin, Robert, Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff (2013); online: <https://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/...301.../WP322.pdf>.
- Jappelli, T.; Modigliani, F., The age-saving profile and the life-cycle hypothesis, in: Klein, L.R. (Hrsg.), Long-run Growth and Short-run Stabilization: Essays in Memory of Albert Ando (1998) chpt. 2.
- Lazonick, William, The financialization of the U.S. corporation: What has been lost, and how it can be regained, in: Seattle University Law Review 36/2 (2013) 857-909.
- McKinsey Global Institute, Visualising global debt (2018); online: <https://www.mckinsey.com/business-functions/strategy-and-corporate-finance/our-insights/visualizing-global-debt> (abgerufen 7.18.2018).

- Modigliani, F.; Brumberg, R.H., Utility Analysis and the Consumption Function: An Interpretation of Cross-Section Data, in: Kurihara, K.K. (Hrsg.), *Post-Keynesian Economics* (New Brunswick 1954) 388-436.
- Pescatori, A.; Sandri, D.; Simon, J., Debt and growth: Is there a magic threshold? (= IMF Working Paper WP/14/34, Washington, D. C., 2014).
- Reinhart, Carmen M.; Rogoff, Kenneth S., Growth in a time of debt, in: *American Economic Review, Papers & Proceedings* 100 (2010) 573-578.
- Reinhart, Carmen M.; Reinhart, Vincent R.; Rogoff, Kenneth S., Public debt overhangs: Advanced-economy episodes since 1800, in: *Journal of Economic Perspectives* 26/3 (2012) 69-86.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 17/18 (Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2017).
- Subacchi, Paola, Italy's Old New Populism (2018); online: <https://www.project-syndicate.org/commentary/italy-populist-government-deficit-budget-by-paola-subacchi-2018-10> (abgerufen 7.10.2018).
- Thum-Thysen, Anna; Voigt, Peter; Bilbao-Osorio, Benat; Maier, Christoph; Ognyanova, Diana, Unlocking Investment in Intangible Assets (= European Commission Discussion Paper 047, Brüssel 2017).
- Tichy, Gunther, Mangelnde Effizienz als Erfolgsbremse, in: *WIFO-Monatsberichte* 90/9 (2017) 677-699.
- Tichy, Gunther, Die nachhaltigen Folgen der Finanzkrise, in: *WIFO-Monatsberichte* 92/1 (2019) 47-60.
- Tichy, Gunther, Niedrigzinsen: EZB-Politik oder ökonomisches Gesetz, erscheint in: *Wirtschaftsdienst* (2019).
- Weizsäcker, C. C., Public Debt Requirements in a Regime of Price Stability (Max Planck Institute for Collective Goods, Bonn 2011a).
- Weizsäcker, C. C., Staatliches Gewaltmonopol, Staatsverschuldung und individuelle Vorsorge (Walter-Adolf-Jöhr-Vorlesung, Universität St. Gallen, St. Gallen 2011b).

Zusammenfassung

Unter deutscher Führung hat sich eine geradezu krankhafte Aversion gegen Schulden entwickelt. Nicht bloß Staatsschulden gelten als grundsätzlich kontraproduktiv, erhebliche Angst besteht auch vor einer Überschuldung der Firmen. Dabei wird übersehen, dass die Schulden gesamtwirtschaftlich stets so hoch sein müssen wie die Ersparnisse; solange die Ersparnisse steigen – und das ist bei steigendem Wohlstand zu erwarten –, müssen auch die Schulden steigen. Bei dem etwa 2%-igen Wachstum, das auch für die Zukunft zu erwarten ist, reicht der investitionsbedingte Verschuldungsbedarf der Wirtschaft nicht aus, die gesamten Ersparnisse aufzunehmen. Der daraus resultierende Nachfragemangel dämpft das Wachstum und kann Rezessionen auslösen. Um das zu vermeiden, muss der Staat die überschüssigen Ersparnisse aufnehmen. Das ist in einer wachsenden Wirtschaft unproblematisch, wenn die Verschuldung für Wohlstands-steigernde Investitionen verwendet wird; darunter sind nicht bloß Investitionen in die materielle Infrastruktur, sondern auch in die immaterielle – Bildung, Gesundheit etc. zu verstehen. Anstelle der Schuldenregel sollte eine Investitionsregel treten.

Abstract

Triggered off by Germany debt is increasingly assessed as dangerous. Government debt is considered as counter-productive and corporate indebtedness is seen as excessive. At an aggregate basis the volume of debt is necessarily identical to the volume of savings (given a balanced current account). As savings will continue to increase with increasing wealth, debt will have to increase in lockstep. Given the 2 percent growth expected for the future corporate's investment-driven indebtedness will continue be lower than the supply of savings. The resulting lack of demand depresses growth and may cause a recession. To counteract government should use the redundant savings. This is unproblematic in a growing economy if government invests in infrastructure – material and even more in immaterial: education, health etc.

Key words: Saving, Interest Rates, Monetary Policy.

JEL codes: E21, E43, E52.

blog.arbeit-wirtschaft.at

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

Geldsystem und Aufsichtskompetenz: Warum die Bankenaufsicht bei der Notenbank konzentriert sein sollte

Wolfgang Edelmüller

1. Einleitung und Problemstellung

Die österreichische Bundesregierung hat mit Ministerratsbeschluss vom 21.11.2018 eine strukturelle Rahmenrichtlinie für die angestrebte Reform der Finanzmarktaufsicht vorgegeben.¹ Demnach soll – offensichtlich nach BaFin-Vorbild² – bis Ende 2019 die Konzentration der Bankenaufsicht bei der FMA durchgeführt werden. Die bisherige Prüfungszuständigkeit der OeNB wird daher mitsamt dem Personal aus hoch qualifizierten BankanalystInnen in die FMA transferiert. Gleichzeitig soll die regulatorische Kompetenz von der durch fachliche Aufsichtserfahrung ausgewiesenen FMA zu beamteten LegistInnen des Finanzministeriums wandern, wo zu diesem Zweck in der Sektion III (Wirtschaftspolitik, Finanzmärkte und Zölle) eigens eine neue Gruppe mit drei Abteilungen (Aufsichtsbehörden, Kapitalmarktrecht, Wertpapierrecht) eingerichtet wird.

Das entscheidende und dabei kritische Moment dieser Reformvorgabe, die in weiten Teilen mit Prozessverschlangung, Kosteneinsparung und einem gewandelten Aufsichtsverständnis („beraten statt strafen“) argumentiert wird, ist die vollständige Zusammenführung der Bankenaufsicht mit den übrigen Agenden der Finanzmarktaufsicht. So als wäre der Bankensektor eine Sparte der Finanzbranche gleich allen anderen Akteuren auf den Finanzmärkten (Versicherungen, Vermögensverwalter, Wertpapierfonds, Pensionsfonds, Hedge Fonds, Investmentbanken usw.) einschließlich der dazugehörigen Handelsplätze, die sich primär und nicht selten spekulativ mit dem Vermögensmanagement befassen. Und hinterfragenswert ist auch das Vorhaben, die Zuständigkeit für die regulatorischen Anweisungen im Finanzsektor von der Banken- und Finanzmarktaufsicht zu trennen, weil eine qualitativ hochwertige, wirksame und krisenpräventive Regulierung auf die Erfahrungen der Aufsichtspraxis angewiesen ist, um inhaltliche Aufsichtseffektivität und regulatorische Treffsicherheit zu gewährleisten.

Ein funktionierender Bankensektor ist essenziell für eine entwickelte

Volkswirtschaft, weil nur im Rahmen der systemischen Kooperation zwischen Notenbank und Geschäftsbankenapparat die dezentrale Liquiditätsversorgung der Wirtschaft (Haushalte, Unternehmen, Institutionen) sichergestellt werden kann. Denn im Bankensektor werden die Zahlungsmittel hergestellt und mit Hilfe der Zentralbank in Umlauf gebracht, um im Wege des Zahlungsverkehrssystems die außergewöhnliche Menge von laufenden Zahlungsvorgängen bei maximaler Transaktionssicherheit zu bewältigen. Nicht von ungefähr wird die Bedeutung dieses monetären Komplexes mit der physiologischen Metapher des „Blutkreislaufs“ umschrieben, weil die ausreichende Versorgung mit Liquidität eine Überlebensfrage in einer arbeitsteiligen, marktorientierten Geldwirtschaft ist.

Die Fragen des Geldsystems sind daher entscheidend für die Prosperität und Stabilität der realwirtschaftlichen Wertschöpfungsprozesse. Dazu gehört auch die Frage, ob der systemische Zusammenhang zwischen Zentralbank und Geschäftsbankenapparat, der sich besonders aus der zahlungsverkehrsabhängigen Bewältigung der dezentralen Liquiditätsversorgung ergibt, nicht den Einsatz einer speziell qualifizierten Bankenaufsicht rechtfertigt, die ihre Sonderaufgaben im organisatorischen Rahmen der Notenbank wahrnimmt – wie das im Übrigen als Teil der Bankenunion auf EWWEU-Ebene durch die systemrelevante Großbankenaufsicht bei der EZB bereits realisiert ist.³ Anhand eines kurz umrissenen analytischen Konzepts der arbeitsteiligen Geldwirtschaft soll im Folgenden unter besonderer Berücksichtigung der Bankenaufsicht dargestellt werden, wie die behördlichen Aufsichtsfunktionen nach sachlichen Kriterien entwickelt werden könnten. Und warum die Bankenaufsicht aus funktionellen Überlegungen dem Aufgabengebiet der Notenbank zugeordnet werden sollte.

2. Technische Merkmale moderner Geldsysteme

Die in entwickelten Volkswirtschaften vorherrschenden Geldsysteme werden als „zweistufige Teilreservesysteme“, manchmal auch als „fraktionale Reservesysteme“ titulierte. Diese Begriffe bezeichnen die operativen Hauptmerkmale souveräner Währungssysteme, bei denen der Staat prinzipiell das Geldmonopol ausübt, das er aber in der Praxis des Zahlungsverkehrs mit dem Geschäftsbankenapparat teilt. Organisatorische Trägerin des staatlichen Geldmonopols ist die Zentralbank (Notenbank). Von ihr wird das Zentralbankgeld (auch Geldbasis genannt) hergestellt, das in Form von Banknoten und Reserven zirkuliert. Die Reserven sind die Guthaben der Geschäftsbanken bei der Zentralbank und fungieren als Zahlungsmittel zwischen den Geschäftsbanken. Guthaben bei der Zentralbank (also Reserven) können nur Geschäftsbanken unterhalten, die von

der Zentralbank oder der Bankenaufsicht mit einer Bankenkonzession ausgestattet wurden.

Mit dieser Bankenkonzession erteilt der Staat den Geschäftsbanken das Privileg, eigenes Geld herzustellen, das gemeinhin als Giralgeld bezeichnet wird, weil es in Form von bankeigenem Buchgeld auf den Girokonten der Bankkunden gutgeschrieben wird. Dieses Giralgeldprivileg ist jedoch an die Voraussetzung geknüpft, dass die Girokontoinhaber ihre Kontoguthaben bei den Geschäftsbanken jederzeit in Form von Banknoten beheben oder Überweisungsaufträge erteilen können, die von den Geschäftsbanken zulasten der Girokontoguthaben umgehend erfüllt werden müssen.

Für beide Zahlungsverkehrsarten benötigen die Geschäftsbanken Zentralbankgeld, also Guthaben bei der Notenbank (Reserven). Einmal als Zahlungsmittel zwischen den Banken bei bargeldlosem Überweisungsverkehr und einmal als Bargeld in Form von Banknoten bei Kundenbehebungen für Barzahlungszwecke. Das Bargeld wird den Geschäftsbanken bei Bedarf zulasten ihrer Reserveguthaben von der Notenbank in Form von Banknoten in die bankeigene Barreserve, also quasi in den Banktresor, geliefert.

Geschäftsbanken können daher ihren Aufgaben im Zahlungsverkehr (Barzahlungs- und Überweisungsverkehr) nur gerecht werden, wenn sie über ausreichende Reserven bei der Zentralbank verfügen, die in einem gesicherten Zirkulationsverhältnis zum Umfang ihres Giralgeldvolumens stehen. Daraus wird die Fachbezeichnung „zweistufiges Teilreservesystem“ hergeleitet, weil die Reserven nur einen Teil des von der jeweiligen Geschäftsbank emittierten Giralgeldes decken müssen und außerdem in der übergeordneten Stufe der Notenbank hergestellt und aufbewahrt (gutgeschrieben) werden, womit allein die Zentralbank die Zahlungsmittelleistung des Giralgeldes der Geschäftsbanken garantieren kann.

Schon aus dieser einfachen Beschreibung weniger technischer Merkmale des Zahlungsverkehrssystems wird die eminente Bedeutung der Zentralbank für die Geldversorgung ersichtlich, weil nur sie die Voraussetzungen für die Verwendung von Girokontoguthaben bei Geschäftsbanken (Giralgeld) für die täglichen Zahlungserfordernisse herstellen kann.

Diese Dominanz der Notenbank in der dualen Geldhierarchie zwischen Zentralbankgeld und Giralgeld wird umso deutlicher, wenn man den Geldentstehungsprozess, allgemein als Geldschöpfung bezeichnet, zusätzlich in Betracht zieht. Die originäre Giralgeldschöpfung ist untrennbar mit dem Kreditvergabeprozess der Geschäftsbanken verbunden. Bankeigenes Giralgeld entsteht in aller Regel (mit der Ausnahme von Vermögenskäufen) durch die Valutierung (Zuzählung) von zugesicherten Krediten in Form von Gutschriften auf den Girokonten der kreditausnützenden Bankkunden. Mit der Kreditzuzählung wird eine wechselseitige Verpflichtung begründet: auf der Kreditnehmerseite die vereinbarungsgemäße Kredit-

rückführung samt Zinsen mit künftigem Giralgeld der kreditgewährenden Bank, auf der Kreditgeberseite die unwiderrufliche Verwendungszusage für die aus der Kreditvergabe entstandenen Girokontoguthaben als Zahlungsmittel im Barzahlungs- und bargeldlosen Überweisungsverkehr der Bankkunden.

Geschäftsbanken benötigen daher entgegen landläufiger Meinung und neoklassischer Lehrbuchirrtümer zur Kreditvergabe keine vorher angesparten Kundeneinlagen, sondern Zentralbankreserven in der für die Zahlungsverkehrsart relevanten Geldform: Zentralbankguthaben für den Überweisungsverkehr und Banknoten (samt Münzgeld) für den Barzahlungsverkehr, um das „mit einem Federstrich“ durch eine Kreditzuzahlungsbuchung als Kontogutschrift geschaffene Giralgeld (die gleichzeitig und nicht vorgängig entstehende Kundeneinlage) im Zahlungsverkehrssystem als Zahlungsmittel operationalisieren zu können. Diese einfachen Merkmale der Geldzirkulation, die man durch konsistente Analysen des Bilanzgeschehens im Bankensektor konkret beobachten kann, lassen sich in einem analytischen Konzept der arbeitsteiligen Geldwirtschaft verallgemeinern.

3. Das analytische Konzept der arbeitsteiligen Geldwirtschaft

Das analytische Konzept der arbeitsteiligen Geldwirtschaft beruht auf der Grundtatsache, dass in einer entwickelten Volkswirtschaft jede Einnahme einer Ausgabe und jede Ausgabe einer Einnahme entspricht.⁴ Aus dieser zwingenden Logik ergeben sich zwei empirische Ableitungen, nämlich Arbeitsteilung und Zahlungsausgleich. Arbeitsteilung bedeutet, dass durch die menschliche Fähigkeit der produktiven Spezialisierung („*tool making animal*“)⁵ eigener Bedarf aus fremder Ware gedeckt und eigene Ware für fremden Bedarf hergestellt wird. Daraus resultiert der Tauschzwang, der die Marktwirtschaft historisch und empirisch begründet. Zahlungsausgleich bedeutet, dass in einer entwickelten Marktwirtschaft Güter und Dienstleistungen niemals gegeneinander getauscht werden („Barter-ökonomie“: Gütertauschwirtschaft, „Naturaltausch“), sondern die von der Arbeitsteilung angetriebene Warenzirkulation allein durch den Ausgleich von Forderungen aus Verkäufen und von Verbindlichkeiten aus Käufen vermittelt wird. Dazu ist Geld als Zahlungsmittel notwendig, dessen Transaktionsicherheit zum schuldbefreienden Ausgleich von Forderungen und Verbindlichkeiten nur vom Staat durch die Garantie des monetären Tauschwerts zum Nennbetrag seiner Denominierung gewährleistet werden kann.⁶ Das begründet die wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Rolle des Staats als Inhaber des Geldmonopols („Währungssouveränität“) in einer entwickelten Volkswirtschaft.⁷

Der Staat ist die einzige Instanz, die Ausgaben ohne Einnahmen tätigen kann, weil er über seine Zentralbank das Geldmonopol ausübt.⁸ Es versetzt ihn in die Lage, jederzeit und unbegrenzt Zentralbankgeld (Bargeld und Zentralbankreserven) „aus dem Nichts“ herzustellen, um alle in einer Volkswirtschaft verfügbaren Ressourcen zur Erfüllung seiner vom Gesetzgeber (in der politischen Demokratie: vom Parlament) auferlegten Staatsaufgaben zu erwerben. Gleichzeitig sorgt der Staat für die allgemeine Akzeptanz seines Geldes als Zahlungsmittel, indem er kraft seiner Steuerhoheit die BürgerInnen mit Steuerpflichten belastet, wobei die aus den Steuervorschreibungen resultierenden Verbindlichkeiten der SteuerbürgerInnen an den Staat nur durch Rückgabe des staatlichen Geldes schuldbefreiend getilgt werden können.

Der Staat zwingt auf diese Weise seine steuerpflichtigen BürgerInnen zum laufenden Erwerb des staatlichen Geldes durch Vermarktung ihrer Wirtschaftsleistungen (Arbeitskraft und Güter) zwecks Begleichung der Steuerschuld. Dadurch garantiert er den zirkulationsfähigen Tauschwert des staatlichen Geldes zum Nennbetrag seiner Denominierung und lenkt *uno actu* im Umfang des Steuer- und Abgabenaufkommens die volkswirtschaftlichen Ressourcen zwischen privater und öffentlicher Verwendung. Der Staat verfügt daher über die souveränen Mittel zur Verwirklichung von Vollbeschäftigung in einer arbeitsteiligen, monetären Produktionswirtschaft mit fundamentaler Unsicherheit, in der nicht das Angebot seine Nachfrage erzeugt („Say’sches Gesetz“), sondern die effektive Nachfrage aus dem unsicherheitsgeprägten monetären Einnahmen-Ausgaben-Zusammenhang das Angebot und die Ressourcenauslastung hervorbringt.⁹

In der realen Welt der vorherrschenden zweistufigen Teilreservesysteme teilt sich der Staat sein Geldmonopol mit dem Geschäftsbankenapparat, dem er ein Geldschöpfungsprivileg zur Herstellung von bankeigenem Buchgeld („*bank money*“ bei Keynes,¹⁰ Giralgeld im allgemeinen Sprachgebrauch) auf Konzessionsbasis einräumt, mit der Verpflichtung, den ultimativen Zahlungsausgleich zwischen den Geschäftsbanken nur mit staatlichem Geld (Zentralbankgeld in Form von Reserven = Zentralbankguthaben) herbeizuführen und den Girokontoinhabern die jederzeitige Behebung ihrer Bankguthaben in Form von Bargeld (aus den Barreserven der Banken = Zentralbankgeld in Form von Banknoten) zu ermöglichen. Dadurch verhilft der Staat über die Zentralbank dem privaten Giralgeld der Geschäftsbanken zur allgemeinen Zahlungsmittleignung in der Denominierung des staatlichen Geldes.

Beim Staat verbleiben das gesetzliche Denominierungsrecht (hoheitliches Geldzeichen), das Herstellungsmonopol für staatliches Geld (Bargeld und Reserven) und das Konzessionsmonopol für das Giralgeldprivileg. Im Zahlungsverkehrssystem (Banküberweisungs- und Barzahlungsverkehr) werden daher Giralgeld und Zentralbankgeld (Bargeld und Re-

serven) als gleichwertige Zahlungsmittel operationalisiert. Was aber nur solange gilt, als die staatliche Bankenaufsicht im Rahmen der mikroprudenziellen Regulierung die Solvenz der Akteure im Geschäftsbankenapparat zum Gläubigerschutz der Girokontoinhaber wirksam überwachen kann.

Somit lässt sich der monetäre Einnahmen-Ausgaben-Zusammenhang in einer arbeitsteiligen Geldwirtschaft schlüssig nachweisen. Forderungen und Verbindlichkeiten entstehen aus Lieferungen und Leistungen zwischen den durch die Arbeitsteilung individualisierten Wirtschaftssubjekten (z. B. Unternehmen und Arbeitskräfte), denen entsprechende Liefer- und Arbeitsverträge zugrunde liegen, die einem zivilrechtlichen Erfüllungszwang unterliegen. Der Aushandlungsraum für die Ausgestaltung dieser Verträge (z. B. Mengen, Preise, Liefer- und Zahlungsbedingungen usw.) sind die jeweiligen Märkte (z. B. Güter- und Arbeitsmärkte), auf denen die spezifischen Organisationsformen mit ihren Normen und Routinen die ökonomischen Machtbeziehungen zwischen den MarktteilnehmerInnen regulieren, sodass es zu konkreten Vertragsabschlüssen kommen kann.¹¹ Die aus der Vertragserfüllung resultierenden Forderungen und Verbindlichkeiten werden durch Zahlungsmittel in Form von Geld ausgeglichen.

Das setzt voraus, dass die den Leistungsbeziehungen zugrunde liegenden Preise der Waren und Dienstleistungen Geldpreise sind, also in Einheiten des Zahlungsmittels ausgezeichnet („denominiert“) werden, das den schuldbefreienden Zahlungsausgleich der Forderungen und Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen ermöglicht. Die Auszeichnung der Warenpreise und Nominallöhne in Geldeinheiten des zum Ausgleich der Forderungen und Verbindlichkeiten erforderlichen Zahlungsmittels erzwingt der Staat durch sein steuerhoheitlich begründetes Geldmonopol, das die Ausgabe und den Umlauf des gesetzlichen Zahlungsmittels durch die Güter- und Dienstleistungsbeschaffung des Staates zur Erfüllung seiner Staatsaufgaben regelt. Deshalb sind auch das Buchgeld (Giralgeld) der Geschäftsbanken in einem zweistufigen Teilreservesystem ebenso wie sämtliche Leistungsverträge von realwirtschaftlichem Belang in Recheneinheiten des staatlichen Geldes denominiert und nur mit staatlich autorisiertem Geld (Bargeld, Reservegeld, Giralgeld) erfüllbar.

Mit der Begleichung einer Verbindlichkeit aus Käufersicht und Erfüllung einer Forderung aus Verkäufersicht (Zahlungsausgleich) wird auf der Schuldnerseite Geld ausgegeben und auf der Gläubigerseite Geld eingenommen. Die Differenz zwischen den monetären Ausgaben und Einnahmen eines Wirtschaftssubjekts innerhalb einer Periode ist der Finanzierungssaldo, der einzelwirtschaftlich durch die Kapitalflussrechnung (besser: „Geldflussrechnung“) ermittelt wird. Die Konsolidierung der Finanzierungssalden innerhalb einer Gruppe von Wirtschaftssubjekten mit identischen Merkmalen der wirtschaftlichen Leistungserstellung (z. B.

Haushalte, Unternehmen, Staat, Ausland, Finanzsektor) ergibt die sektoralen Finanzierungssalden, die sich aufgrund der spiegelgleichen Einnahmen-Ausgaben-Logik zur Gänze ausgleichen (null ergeben) müssen.¹²

Der Zahlungsausgleich im wirtschaftlichen Leistungsprozess erfordert also Geld als Zahlungsmittel. Die Zahlungsmittelleistung des Geldes bestimmt das steuerhoheitlich begründete staatliche Geldmonopol, im zweistufigen Teilreservesystem über das Giralgeldprivileg unter Einschluss des Buchgeldes der konzessionierten Geschäftsbanken. Die Herstellung des Giralgeldes der Geschäftsbanken erfolgt „aus dem Nichts“ (analog zur Herstellung des Zentralbankgeldes) durch Kreditvergabe oder den Erwerb von marktgängigem Vermögen. Giralgeld entsteht durch die Valutierung (Zuzählung oder Gutschrift) von eingeräumten Krediten (daher auch die Begriffsverwendung: „Kreditgeld“) oder vereinbarten Erwerbspreisen auf den Girokonten der Kreditnehmer oder Vermögensverkäufer bei den Geschäftsbanken.

Die Valutierung eines Kredites auf dem Girokonto des Kreditkunden („Giralgeldschöpfung“) begründet eine Verbindlichkeit der Bank zur jederzeitigen Barauszahlung (Banknoten der Zentralbank oder Scheidemünzen des Staats aus seinem Münzregal) des Girokontoguthabens oder zur anweisungskonformen Verwendung im bargeldlosen Überweisungsverkehr des Geschäftsbankenapparats. Umgekehrt begründet die Inanspruchnahme eines Kredites die Rückzahlungsverpflichtung samt Zinsen des Kreditkunden mit künftigem Giralgeld der kreditgewährenden Bank oder mit Bargeld der Zentralbank („Giralgeldvernichtung“).

Der Zahlungsmittelbedarf der Wirtschaftssubjekte zur Verwendung im Zahlungsverkehr für die Zwecke ihrer marktvermittelten Aktivitäten (Käufe und Verkäufe: „Transaktionskassa“ bei Keynes) oder zur Liquiditätsvorsorge („Vorsichtskassa“ bei Keynes)¹³ bestimmt die laufende Geldnachfrage, deren periodische Bedarfsspitzen durch den Kreditvergabeprozess der Geschäftsbanken (Kreditgewährung/Geldschöpfung und Kredittilgung/Geldvernichtung) alimentiert werden. Die Geldmenge ist daher eine endogene, vom Liquiditätsbedarf der Volkswirtschaft und ihrem Aktivitätsniveau abhängige Nettonachfragegröße, deren Ursprung immer auf Geldschöpfung durch Kreditvergabe oder Vermögenskäufe und Geldvernichtung durch Kredittilgung oder Vermögensverkäufe im Geschäftsbankenapparat zurückgeht.

Diese Geldmenge zirkuliert je nach Umlaufgeschwindigkeit im Zahlungsverkehrssystem, in dem der endgültige („ultimative“) Zahlungsausgleich über Zwischenstationen im Interbankenmarkt („Geldmarkt“) durch Reservetransfers zwischen den Geschäftsbanken (*Settlement* der Clearingsalden, siehe auch EN 15) erfolgt. Diese müssen daher die von der Zentralbank verfügbaren Voraussetzungen für die Beschaffung von Reserven zwecks laufendem Zahlungsausgleich (*Funding* der Clearingsalden)

erfüllen können. Die Zentralbank kann die Bereitstellung von Reserven bei Erfüllung dieser Voraussetzungen nicht verweigern, wenn die Zahlungsmittelfunktion des Giralgeldes im zweistufigen Teilreservesystem aufrechterhalten werden soll. Die Zentralbankgeldmenge ist daher im Gegensatz zum vertikalen Geldschöpfungsmultiplikatormodell der neoklassischen Lehrbücher („Geldangebotstheorie“)¹⁴ eine abhängige Variable der zirkulierenden Geldmenge, die vom „kurzfristigen Zustand der langfristigen Erwartung“ (Keynes)¹⁵ einer Volkswirtschaft als Determinante der wirtschaftlichen Ressourcennutzung abhängt.

4. Bedeutung und Bedingung des Reserveangebots der Notenbank

Technisch erfolgt die Zirkulation der Reserven des Geschäftsbankenapparats ausschließlich in der Bilanz der Notenbank, indem der Zahlungsausgleich für die sogenannten Clearingsalden, die sich aus der Aufrechnung der täglich zwischen den Banken anfallenden Kundenüberweisungen ergeben, durch Reserveübertragungen an die Forderungsinhaber vollzogen wird. Zwar können diese Clearingsalden anstelle des *Settlement* durch Reserven auch durch wechselseitige Kreditlimite am Interbankenmarkt („Geldmarkt“) gestundet werden, die ultimative Form des Zahlungsausgleichs zwischen den Banken bleibt jedoch immer der Reserveübertrag bei der Notenbank.¹⁶

Die Menge der zirkulierenden Zahlungsmittel, die man nach bestimmten, am jeweiligen Liquiditätsgrad orientierten Zurechnungskriterien als Geldmenge (M1, M2, M3) bezeichnet, entsteht im Kreditvergabeprozess der Geschäftsbanken, wo sich ein permanenter Wiederholungsablauf aus Kreditzuzahlungen und Kreditrückführungen in einer Iteration von Giralgeldschöpfung (Kreditzuzahlung) und Giralgeldvernichtung (Kreditrückführung) manifestiert. Angetrieben wird dieser Iterationsprozess vom Zahlungsmittelbedarf der Wirtschaftssubjekte, der von der einzelwirtschaftlich geplanten Ressourcenauslastung einer Volkswirtschaft abhängt. Die zirkulierende Geldmenge (z. B. M1: Bargeld + kurzfristig abrufbare Girokontoguthaben bei den Geschäftsbanken) als endogene Nettonachfragegröße oszilliert daher entlang eines erwartungsabhängigen Wachstumspfad. Die Notenbank passt folglich bei neutraler Position zur Aufrechterhaltung der Zahlungsmittelleistung des Giralgeldes ihr Reserveangebot an die Geldnachfrage flexibel an, weshalb das Volumen des umlaufenden Zentralbankgeldes (Bargeld und Reserven) entgegen den Dogmen des Monetarismus (Geldangebotstheorie, Geldschöpfungsmultiplikatormodell) als eine abhängige Variable der Geldnachfrage erscheint.

Allerdings verfügt die Zentralbank die ökonomischen Bedingungen für

ihr akkommodierendes Reserveangebot und stabilisiert damit neben der liquiditätstechnischen auch die wirtschaftliche Säule der Zahlungsmittelleistung des Giralgeldes der Geschäftsbanken. Denn aus Bankkundensicht sind die Guthaben auf ihren Girokonten im Unterschied zum Bargeld¹⁷ Geldforderungen, die wegen ihrer Belastung mit den Solvenz- und Liquiditätsrisiken der Geschäftsbanken des Gläubigerschutzes bedürfen.

Das Reserveangebot der Notenbank wird durch die Valutierung besicherter Kredite der Zentralbank an die Geschäftsbanken oder durch Kaufpreisgutschriften aus dem Ankauf von Wertpapieren (vorzugsweise Staatsanleihen) der Geschäftsbanken oder sonstiger Finanzvermögensinhaber durch die Zentralbank ausgeführt. Die Notenbank fixiert sowohl die erforderliche Risikoqualität (gewöhnlich durch das „Rating“ ausgedrückt) der zur Besicherung oder zum Ankauf zugelassenen Wertpapiere als auch die Verzinsung der Notenbankkredite und der Reserveguthaben der Geschäftsbanken. Und die Notenbank entriert solche Geschäfte zur aktiven Reservebeschaffung nur mit Geschäftsbanken, bei denen die ökonomische Kapitalsteuerung den regulatorischen Kapitalanforderungen entspricht.

Während die Notenbank durch die Kreditbereitstellung, die Beteiligung am Wertpapierhandel und die diskretionäre Zinsfestlegung für Notenbankkredite und Reserveguthaben („*policy rates*“) über den Hebel des Reserveangebots ihr geldpolitisches Instrumentarium (Zins- und Offenmarktpolitik) schärft, zielt sie mit der Einhaltung der regulatorischen Kapitalvorschriften als Geschäftsgrundlage für Transaktionen mit den Geschäftsbanken auf die ökonomische Sicherung der Zahlungsmittelleistung des Giralgeldes. Die Geschäftsbanken müssen daher zur Erlangung der notwendigen Reserven, mit denen sie erst ihr im Kreditvergabeprozess geschaffenes Giralgeld als Zahlungsmittel aktivieren können, den jederzeitigen Nachweis einer ausreichenden Kapitalausstattung erbringen können. Wobei Umfang und Qualität der Kapitalanforderungen sowie die Methodik ihres Nachweises regulatorisch vorgeschrieben und aufsichtsbehördlich überwacht werden („mikropudenzielle Regulierung“).¹⁸

5. Regulatorische Absicherung des Reserveangebots der Notenbank

Eine der Kernaufgaben der staatlichen Regulierungs- und Aufsichtsbehörde in einem zweistufigen Teilreservesystem ist daher die dauerhafte Sicherung der Zahlungsmittelleistung des Giralgeldes, konkret die jederzeitige und uneingeschränkte Verwendung risikobelasteter Geldforderungen (Girokontoguthaben) gegen Geschäftsbanken für den schuldbefreienden Zahlungsausgleich durch Barzahlungen oder Banküberweisungen.

Diese ist an zusammenhängende Funktionsbedingungen gebunden. Im Kreditvergabeprozess der Geschäftsbanken muss die Auswahl der Kreditnehmer nach Bonitätskriterien erfolgen, die im Kreditportfolio die zyklisch schwankende Ausfallshäufigkeit der Kreditforderungen auf eine Bandbreite beschränkt, die in den stochastisch kalkulierten Risikokosten (Standardrisikokosten, neusprachlich: „*expected loss*“) der Zinsberechnung Deckung findet. Dadurch kann der erwartete Aufwand aus Kreditausfällen (periodische Wertberichtigungen) im Nettozinsergebnis verdient (gedeckt) werden. Die laufenden Gewinne der Geschäftsbanken aus den Zinsspannen- und Dienstleistungserträgen nach Vollkosten (Liquiditäts-, Risiko- und Verwaltungskosten) sollten somit im Minimum eine ausreichende Rendite für den Kapitalbedarf erwirtschaften, den die regulatorische Kapitalunterlegung für die „unerwarteten Ausfallsereignisse“ (neusprachlich: „*unexpected loss*“) über den Kapitalmarkt erfordert. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die Iteration von Giralgeldschöpfung (Kreditvergabe) und Giralgeldvernichtung (Kredittilgung) in der Gesamtheit des Geschäftsbankenapparats auf einen Kreis von KreditnehmerInnen angewendet wird, der gleichermaßen kreditwürdig wie schuldendienstfähig ist, sodass die zirkulierende Geldmenge als Nettonachfragegröße für Zahlungsmittel nicht wesentlich vom Pfad der realwirtschaftlichen Wertschöpfungsentwicklung abweicht.

Man geht davon aus, dass durch diesen bonitätsorientierten Zirkulationsmechanismus nur zu stückkosteninduzierten Güter- und Dienstleistungspreisen „gedecktes“ Geld in Umlauf gebracht wird. Die Zentralbank offeriert daher das *Funding* von Reserven für den Zahlungsausgleich im Zahlungsverkehrssystem (Überweisungs- und Barzahlungsverkehr) *grasso modo* nur dann und zumeist gegen ausgewählte Sicherheiten zumeist in Form von Wertpapierpensionsgeschäften („Repos“), wenn die ökonomische Kapitalsteuerung der Geschäftsbanken den regulatorischen Kapitalanforderungen entspricht. Und die Geschäftsbanken sind unter diesen Voraussetzungen immer in der Lage, über genügend Zentralbank- und Barreserven (letztere durch Abruf von Zentralbankguthaben in Form von Banknoten) zu verfügen, um den Zahlungsausgleich aus dem Überweisungsverkehr (*Settlement* der Clearingsalden) durch Reserveübertragungen an die Inhaber der Forderungssalden und aus der Barauszahlung von Girokontoguthaben der Bankkunden zu ermöglichen. Dadurch erst verfestigt sich das Vertrauen in die Zahlungsmittelleistung des privaten Giralgeldes der Geschäftsbanken.

Die Schwäche dieses Regulierungskonzepts (nach Basel I-III) besteht ganz offensichtlich darin, dass es das reale Phänomen der fundamentalen Unsicherheit ignoriert. Es werden die unerwarteten Ausfallsereignisse („*unexpected loss*“) als Maßstab für die regulatorische Ausstattung mit Risikokapital, die realiter einer unkalkulierbaren („fundamentalen“) Unsi-

cherheit unterliegen, durch die Anwendung von Konfidenzniveaus (Ausfallshäufigkeit außerhalb bestimmter Bandbreiten des erwarteten Verlusts) stochastisch transformiert, um sie kalkulierbar zu machen. Im Sinne von Paul Davidson sitzt das Konzept in der Falle der „ergodischen Methodologie“ fest,¹⁹ die innerhalb einer berechenbaren Wahrscheinlichkeitsverteilung, die sich aus den Konfidenzintervallen zur Ermittlung des erforderlichen Risikokapitals für ein bestimmtes Kreditportfolio („*value at risk*“) ableitet, eine sichere Welt vorgaukelt. Gegenüber Unsicherheit im Sinne der Unvorhersehbarkeit von Ausfallsereignissen ist daher das Konzept verwundbar, sodass selbst bei hoher Aufsichtseffizienz die Zahlungsmittelteilung des Giralgeldes nicht voll abgesichert werden kann. Ökonomische Schocks können daher potenziell immer einen Sturm auf die Banken auslösen und sich bis zum Zusammenbruch des Geldmarkts ausweiten.

Eine optimierte, wenngleich keine vollkommene Transaktionssicherheit für das Giralgeld ist aber erreichbar, wenn als Weiterentwicklung des Banken-Regulierungssystems folgende zusätzliche Maßnahmen gesetzt werden, die in das bisherige Regulativ der Europäischen Bankenunion nur ansatzweise Eingang gefunden haben:

- (i) Einführung eines Trennbankensystems, sodass die Giralgeldschöpfung weitgehend auf den realwirtschaftlichen Kreditvergabeprozess verwiesen ist und die spekulativen Marktrisiken des Eigenhandels (Geldschöpfung und Geldvernichtung durch Kauf und Verkauf von Vermögen in Form von Wertpapieren, Fremdwährungen und Derivaten) auf den Bedarf für Zahlungsverkehrszwecke und Kundenveranlagungen beschränkt bleiben, wobei Marktrisikopositionen tunlichst geschlossen werden mit Transaktionspartnern, deren Settlementrisiken überschaubar sind;²⁰
- (ii) Erhöhung der mikroprudenziellen Aufsichtseffizienz, sodass Akteure im Geschäftsbankenapparat mit spekulativen und unzulänglich beherrschbaren Geschäftsmodellen (z. B. Mängel in der Anforderungskette des Kreditrisikomanagements: Methoden $\Rightarrow$ Instrumente $\Rightarrow$ Prozesse $\Rightarrow$ Organisation $\Rightarrow$ Ressourcen) rasch sanktioniert oder durch Abwicklung aus dem Markt genommen werden können;
- (iii) Einführung eines flexiblen Kernkapitalpuffers zusätzlich zu den regulatorischen Eigenmittelanforderungen als kurzfristiges Sanktionsinstrument der Aufsicht zur Rücksteuerung der Abweichler ohne Abwicklungsnotwendigkeit auf den allgemeinen Iterationspfad der Geldschöpfung im Kreditvergabeprozess;
- (iv) die Zentralbank fungiert als „*lender of last resort*“ mit Leitfunktion auch bei aufsichtsbehördlich verfügbaren Bankenabwicklungen, um durch rasche Liquiditätssicherung Ansteckungseffekte über den Geldmarkt (Interbankenmarkt) zu verhindern;
- (v) regulatorische Einhegung („*ringfencing*“) des Schattenbankensek-

tors, damit dem Übergreifen des spekulativen Versagens der Vermögensmärkte auf die für die Liquidität des Geschäftsbankenapparats essenziellen Geldmärkte entgegengewirkt werden kann;

- (vi) makroprudenzielle Regulierung durch direkte Anweisungseingriffe der Aufsicht in den Kreditvergabeprozess, um die kreditgetriebene Spekulationsdynamik auf Real- und Finanzvermögensmärkten („Blasenbildung“) einzudämmen.

Bankenaufsicht und Zentralbank müssen in der Lage sein, die Funktionsfähigkeit der liquiden Märkte aufrechtzuerhalten, die sich entgegen liberaler Dogmatik nicht immer von selbst ergibt, weil das unabweisbare „Vorsichtsmotiv“ (Keynes) nicht beherrschbare Schockwellen der Liquiditätspräferenz auslösen kann. Dann gerät die Zahlungsmittleignung des Giralgeldes mit dem Zusammenbruch seiner Umlaufgeschwindigkeit rasch in Gefahr und die Krise des zweistufigen Teilreservesystems stürzt die Realwirtschaft unweigerlich in Turbulenzen bis hin zur Rezession oder sogar – wie in den 1930er-Jahren – zur Depression. Tritt das ein, kann nur mehr die Zentralbank das volle Geldregime übernehmen.

Wenn die Zahlungsmittleignung des Giralgeldes im Zusammenwirken von Zentralbank und Bankenaufsicht weitgehend (aber wohl nie vollständig) gesichert werden kann, dann bietet das private Buchgeld der Geschäftsbanken eine annähernd gleiche Transaktionssicherheit wie das staatliche Geld (Bargeld und Zentralbankreserven). Und dann sind auch die ökonomischen Eigenschaften des Giralgeldes eng an die Geldfunktionen des gesetzlichen Zahlungsmittels angelehnt. Es fungiert als nomineller Wertspeicher (Wertaufbewahrungsfunktion), mit dem zu jeder Zeit gleichlautend denominierte Forderungen und Verbindlichkeiten (Rechengeldfunktion) erfüllt oder beglichen werden können (Zahlungsmittelfunktion), wobei der Zahlungsempfänger das Geld sofort für neue Zahlungszwecke wiederverwenden (Liquiditätsfunktion) oder es ohne nominellen Wertverlust für spätere Zahlungsverwendungen aufbewahren kann (Vermögensfunktion). Dadurch eignet sich Giralgeld zur Finanzierung aller Transaktionen, die zum schuldbefreienden Abschluss einen Zahlungsausgleich erfordern (Finanzierungsfunktion).

Die Finanzierungssalden, die sich durch periodische Aufrechnung der Zahlungsströme entweder in Einnahmen- oder Ausgabenüberschüssen manifestieren, müssen sich in den Saldobewegungen des Bargeldbestands und/oder der Girokontoguthaben wiederfinden. Einnahmenüberschüsse erhöhen die periodische Liquidität und stehen für Veranlagungen und Finanzierungen zur Verfügung, Ausgabenüberschüsse vermindern die periodische Liquidität und müssen durch Kredite (Bank- und/oder Lieferantenkredite = aufgeschobener/gestundeter Zahlungsausgleich) oder Eigenmittel finanziert werden. In den Vermögensbilanzen der Wirtschaftssubjekte, die durch Gegenüberstellung von Vermögensbeständen (Akti-

va) und deren Finanzierung (Passiva) aufgezeichnet werden, verändern die periodischen Finanzierungssalden die Vermögenszusammensetzung (einschließlich Bilanzverlängerung- oder -verkürzung) und die Finanzierungsstruktur (einschließlich *Leverage*: Verhältnis von Eigen- zu Fremdkapital).

6. Giralgeldzirkulation und Ersparnisbildung

Aus der Natur der Giralgeldschöpfung im Kreditvergabeprozess der Geschäftsbanken wird deutlich, dass die Ausreichung von Krediten unabhängig von Kundeneinlagen unterschiedlicher Fristigkeit²¹ erfolgt, also der Kreditvergabe keine bei den Geschäftsbanken veranlagten Ersparnisse vorausgehen müssen, wie das der fiktiven Vorstellungswelt der „*Loanable Funds*“-Theorie entspringt. Denn durch die Valutierung von Krediten (oder von Kaufpreisen bei Vermögenskäufen) werden die Einlagen in Form von Giralgeld (jederzeit abrufbare Girokontoguthaben für Zahlungszwecke in Form von Barzahlungen oder Banküberweisungen) gleichzeitig mit einem Buchungsvorgang „aus dem Nichts“ („mit einem Federstrich“) geschaffen. Bestehende Einlagen können für Kreditzwecke gar nicht verwendet werden, denn ihre potenzielle Verwendung ist durch die Geldfunktionen bereits festgelegt, eine darüber hinausgehende „Doppelverwendung“ ist funktionell und logisch ausgeschlossen. Die erwartungsabhängige Verwendung und Verteilung dieser Zahlungsmittel im Zahlungsverkehrskreislauf erst entscheidet, ob sie als Einnahmenüberschüsse gespart (in längerfristige Veranlagungsformen transformiert) oder zur Kredittilgung (Giralgeldvernichtung) verwendet werden oder als Girokontoguthaben zur kurzfristigen Liquiditätssicherung (Transaktions-, Vorsichts- und Spekulationskassa nach Keynes) im Giralgeldkreislauf verbleiben.

Die periodisch abgrenzbare Bestandsidentität $I = S$ (Investitionen = I ergeben sich aus Ersparnissen = S) entspringt daher der Einnahmen-Ausgaben-Logik *ex post* der Verwendung von Zahlungsmitteln in Form von Giralgeld, das *ex ante* durch Kreditvergabe geschaffen wird. Sie kann für jedes beliebige Zeitintervall durch Stichtagsvergleiche der Bestandsveränderungen in den relevanten Vermögensbilanzen auf jeder Aggregationsstufe dargestellt werden.

Davon zu unterscheiden ist das *Funding* der Geschäftsbanken für den Zahlungsausgleich im Zahlungsverkehr und den Bargeldbedarf der Bankkunden, das temporär durch wechselseitige Limite im Interbankenmarkt zwecks Stundung der Clearingsalden überbrückt, aber ultimativ immer durch die Bereitstellung und Zirkulation von Zentralbankreserven erfolgt und eine Säule der Zahlungsmittleignung des Giralgeldes darstellt. Daher sind es nicht die Ersparnisse, von denen die Finanzierung der In-

vestitionen ausgeht, sondern die erwartungsabhängige Finanzierbarkeit von Investitionen (Nettovermögenszuwächse aller Art) durch das bonitätskonform ausgereichte, aber „rückzahlbare Kreditgeld“ (Giralgeld) der Banken, die im Geldkreislauf die Ersparnisbildung durch Einnahmenüberschüsse im Umfang der Investitionen ermöglicht.

In der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung der VGR wird die auf der Einnahmen-Ausgaben-Logik beruhende Komplementarität der sektoralen Finanzierungssalden auf makroökonomischer („aggregierter“) Ebene dargestellt. Die Summe der Finanzierungssalden, die bei Einnahmenüberschüssen positiv und bei Ausgabenüberschüssen negativ ausgewiesen werden, müssen sich logischerweise vollständig ausgleichen (= null ergeben). Vermögenszuwächse (über den Sektor aggregierte Einnahmenüberschüsse) werden durch Verschuldungsanstieg (über den Sektor aggregierte Ausgabenüberschüsse) intersektoral saldiert. Daraus folgt, dass in einer arbeitsteiligen Geldwirtschaft innerhalb und zwischen den Sektoren unabhängig von der sektoralen Abgrenzung und den Aggregationsstufen Vermögen immer in seinen Finanzierungsformen („Geldvermögen“) gespiegelt ist.²² Und daher repräsentieren die Schulden eines Sektors immer das Vermögen der Komplementärsektoren. Die periodischen Ausgabenüberschüsse (Zunahme der Verschuldung) eines Sektors werden dann durch die periodengleichen Einnahmenüberschüsse (Zunahme des Vermögens) anderer Sektoren ausgeglichen.

Und das gilt auf allen Aggregationsstufen ohne jeglichem „Mikrofundierungsproblem“: ein Budgetdefizit (periodischer Ausgabenüberschuss des Staats = Sektor) wird durch die Begebung von Staatsanleihen (Zunahme der staatlichen Neuverschuldung) finanziert, die Neuemission findet über den Wertpapierhandel durch die Kanäle des Zahlungsverkehrssystems ihre Veranlagung auf den Büchern von Entitäten der Komplementärsektoren mit periodengleichen Einnahmenüberschüssen, das können sein u. a. Wertpapierdepots privater Haushalte, Liquiditätsbücher von Geschäftsbanken (Veranlagung von Überschussreserven in repofähigen Vermögenswerten), Pensions- und Investitionsfonds im In- und im Ausland, usw. Man kann das mit allen denkbaren Arten von Geldvermögen (= Finanzierungsformen) durchspielen, am Ende steht immer der logische Ausgleich komplementärer Finanzierungssalden. Die Basis dieser monetären Ausgleichsmechanismen bleibt in einem souveränen Geldsystem immer ein mit Transaktionssicherheit ausgestattetes Zahlungsmittel, das zu jeder Zeit die schuldbefreiende Kompensation von Zahlungsanforderungen bewerkstelligen kann.

Das analytische Konzept der arbeitsteiligen Geldwirtschaft setzt daher den logischen Rahmen für die empirische Beobachtung der geldvermittelten Wirtschaftsaktivitäten in arbeitsteiligen Marktwirtschaften. Es ersetzt nicht die makroökonomische Theorie zur Erforschung des wirtschaftlichen

Verhaltens und der daraus resultierenden ökonomischen Prozesse. Und es ersetzt auch nicht die wirtschaftspolitischen Handlungsanleitungen zur Erreichung wohldefinierter gesellschaftlicher Ziele (z. B. Vollbeschäftigung, Preisstabilität, produktivitätsorientierte Wohlstandsentwicklung, soziale Sicherheit, größtmögliche Einkommensgleichheit, Steuergerechtigkeit, Maßnahmen gegen die kontraproduktive Ungleichheit der Vermögensverteilung, usw.). Aber es entscheidet über die logische Konsistenz und damit über die empirische Relevanz der ökonomisch-theoretischen Erklärungsversuche und den daraus abgeleiteten wirtschaftspolitischen Implikationen.

7. Wirtschaftspolitische Implikationen für die Bankenaufsichtskompetenz

Souveränes Geld in der operativen Ausgestaltung des zweistufigen Teilreservesystems zur einzelwirtschaftlichen Liquiditätsversorgung beruht auf der dualen Geldhierarchie aus dem staatlichen Geld der Zentralbank (Bargeld und Reserven) und dem privaten Buchgeld der Geschäftsbanken (Giralgeld). Das den Zahlungsverkehr dominierende Giralgeld erhält seine Eignung als dezentrales Zahlungsmittel ausschließlich durch Transaktionssicherheit, also durch die jederzeitige und uneingeschränkte Fähigkeit, gleichlautend denominierte Schuldverhältnisse der Wirtschaftssubjekte (Haushalte, Unternehmen, Institutionen) durch Zahlungsausgleich auflösen zu können. Und dieser Zahlungsausgleich bedeutet im Fall von Giralgeld immer die Einlösung von im wirtschaftlichen Leistungsprozess begründeten Geldforderungen durch betragsgleiche Buchgeldforderungen gegen den Geschäftsbankenapparat. Folglich ist das von den Geschäftsbanken emittierte Giralgeld mit dem Solvenz- und Liquiditätsrisiko seiner Herkunft („Emittentenrisiko“) belastet, das den Anforderungen an die Transaktionssicherheit entgegensteht.²³

Die systemische Lösung dieses Problems obliegt in einem souveränen Währungssystem allein der Zentralbank und der Bankenaufsicht. Die Notenbank stellt durch ihr Reserveangebot erst die Geldbasis her, um durch staatliche Zahlungsmittel (Banknoten, Münzgeld, Zentralbankguthaben) den allgemeinen Zahlungsausgleich auf das Niveau souveräner Transaktionssicherheit zu bringen. Und so erhält auch das private Giralgeld des Geschäftsbankenapparats seine Zahlungsmiteileignung erst durch das staatliche Geld als Zahlungsmittel zwischen den konzessionierten Banken. Der liquiditätstechnische Rückhalt durch das Reserveangebot der Notenbank ist die notwendige Bedingung für Giralgeld als transaktionssicheres Zahlungsmittel mit allen ökonomischen Geldeigenschaften. Die hinreichende Bedingung aber ist erst gegeben, wenn der Iterations-

prozess der Geldschöpfung an den realwirtschaftlichen Wertschöpfungsprozess angebunden ist, sodass die zirkulierende Geldmenge Deckung findet in den stückkosteninduzierten Preisen der Güter und Dienstleistungen, aus deren Herstellung und Vermarktung die Zahlungsströme der Geldzirkulation zur jeweiligen Umlaufgeschwindigkeit resultieren. Diese Anforderung kann am ehesten ein Trennbankensystem auf Basis von regulatorischen Kapital- und Liquiditätsanforderungen erfüllen, die den Geschäftsbankenapparat zu einer Kreditportfoliosteuerung veranlasst, in der die kurz- wie langfristigen Ausfallserwartungen sowohl im Nettozinsergebnis zu Vollkosten als auch in der Risikodeckungsmasse der Eigenmittel abgesichert wird.

Daraus resultiert eine funktionale Arbeitsteilung im souveränen Geldsystem mit Teilreserve charakter:

- Die Aufgabe des Geschäftsbankenapparats besteht in der Entwicklung von wettbewerbsfähigen Geschäftsmodellen, die im Rahmen der Risikotragfähigkeit der Einzelinstitute Zahlungsmittel in Form von Giralgeld anbieten können, die im Wertschöpfungsergebnis seiner Verwendung maximale Deckung finden. Akquisition, Analyse und Finanzierung der Kundenzielgruppen, die sowohl kreditwürdig als auch nachhaltig schuldendienstfähig sind und daher über eine ausreichende Bonität verfügen, ist weder trivial noch eine „rocket science“, sondern eine Frage der Angemessenheit von Geschäftsmodell und integrierter Bankensteuerung im Rahmen der regulatorischen Eigenmittel- und Liquiditätsanforderungen.
- Die Aufgabe der Zentralbank besteht unabhängig von ihren geld- und zinspolitischen Zielsetzungen in der Bereitstellung eines ausreichenden („akkommodierenden“) Reserveangebots auf der Geschäftsgrundlage voller regulatorischer *Compliance* des Geschäftsbankenapparats, um das Giralgeldvolumen in einen liquiditätstechnisch wie ökonomisch transaktionssicheren Umlauf zu bringen. Die Beaufsichtigung dieser essenziellen Geschäftsgrundlage in einem realwirtschaftlich fokussierten (Trenn)Bankensystem durch Prüfungsorgane der Notenbank sollte daher zu den originären Aufgaben der Zentralbank gehören. Sie kann durch ihre systemische Einbindung in die dezentrale Zahlungsmittelherstellung des Bankensektors laufendes Meldewesen und zielgerichtete Prüfungspläne so kombinieren, dass sie jederzeit über detaillierte Kenntnisse und eine kompakte Gesamtsicht zu den wirtschaftlichen Verhältnissen im Geschäftsbankenapparat gleichermaßen verfügt. Und ist daher auch am besten in der Lage, regulatorische Inputs für einen krisenpräventiven Aufsichtsprozess zu liefern, um potenzielle Schocks vom Geldmarkt fernzuhalten.

Einer der Aufsatzpunkte für Aufsichtsreformen im Sinne von logischer Konsistenz und empirischer Relevanz in einem schlüssig analysierten

Geldsystem mit Teilreservecharakter sollte folglich die Trennung der Bankenaufsicht von der Finanzmarktaufsicht mit Bankenaufsichtszuständigkeit bei der Notenbank sein, weil der Gläubigerschutz im Bankensektor weit über die Anforderungen der Finanzvermögensmärkte hinausgeht und die Transaktionssicherheit der Zahlungsmittel als Grundlage funktionierender Geldsysteme tangiert. In diesem Licht wäre auch die Zukunftsfähigkeit der aktuellen Aufsichtsreform in Österreich kritisch einzuordnen.²⁴

Anmerkungen

- ¹ Vortrag an den Ministerrat betreffend die Reform der Österreichischen Finanzmarktaufsicht; <https://www.fma.gv.at/download.php?d=3725>.
- ² „Zum 1. Mai 2002 ist das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (...) mit den damaligen Bundesaufsichtsämtern für den Wertpapierhandel (...) und das Versicherungswesen (...) zur Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) verschmolzen worden.“ Siehe: https://www.bafin.de/DE/DieBaFin/AufgabenGeschichte/aufgabengeschichte_node.html.
- ³ Der Einheitliche Bankenaufsichtsmechanismus SSM (Single Supervisory Mechanism) in der Verantwortung der EZB trat am 4. November 2014 als eine der tragenden Säulen der Europäischen Bankenunion in Kraft. Funktionelle Kurzbeschreibung unter: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.de.html>.
- ⁴ Auf diesem Prinzip beruht die bestands- und flussgrößenkonsistente Modellierung volkswirtschaftlicher Produktions- und Dienstleistungskreisläufe auf VGR-Datenbasis, die dem Bilanzierungsansatz zugerechnet wird (*Stock-Flow Consistent Models* – SFC) und als postkeynesianische Alternative zu den agentenbasierten Gleichgewichtsmodellen Anwendung findet. Zur Standardeinführung in dieses Thema vgl. Godley, Lavoie (2012). Der Bilanzierungsansatz verweist überdies auf die methodische Bedeutung der „doppelten Buchführung“ in der Vermögensdarstellung einer Volkswirtschaft, wobei aber die wechselseitige Konnektivität im Leistungsaustausch zwischen den Vermögenseinheiten erst durch die Geldstromanalysen mit spiegelgleichen Bucheinträgen („*Quadruple Entry Bookkeeping*“) hergestellt wird.
- ⁵ Dieser Begriff zur Umschreibung des innovativen Homo-Faber-Prinzips in der Anthropologie wird Benjamin Franklin zugeschrieben und wurde von Samuel Johnson tradiert. Vgl. Boswell (1981).
- ⁶ Vereinfachter Erklärungsversuch. Aus einer Warenlieferung hat A eine Forderung gegen B und B eine gleich hohe Verbindlichkeit an A, die in Geldeinheiten der lokalen Währung (analog dem Geldpreis der gelieferten Waren) denominiert sind. Gläubiger (Verkäufer) und Schuldner (Käufer) kommen überein, dass B seine Verbindlichkeit an A nur schuldbefreiend tilgen kann, wenn er A seine Forderung mit einem gleich hohen Geldbetrag in lokaler Währung einlöst. A tauscht seine Forderung gegen B aber nur deshalb gegen eine betragsgleiche Forderung gegen das staatliche Geldmonopol (als solche wird staatliches Geld von der Zentralbank bilanziell ausgewiesen) ein, weil dieser Staat den Tauschwert seines Geldes im Umfang des jeweiligen Nennbetrags souveränitätsrechtlich mit einem höheren Grad an Sicherheit als B (oder jemand anderer) garantieren kann, indem er zur schuldbefreienden Tilgung der den SteuerbürgerInnen auferlegten Steuer- und Abgabenverbindlichkeiten („Steuerhoheit“) nur sein eigenes Geld als „gesetzliches Zahlungsmittel“ zulässt. Dadurch wird das staatliche Geld zum zirkulationsfähigen Zahlungsmittel. Denn A, B, C usw. können zur Abwehr behördlicher Zwangsmaßnahmen der Steuereintreibung ihre Steuern und Abgaben nur mit staatli-

chem Geld bezahlen und werden daher dieses Geld zur wechselseitigen Schuldbefreiung aus dem Waren- und Dienstleistungsverkehr untereinander weiterreichen, weil es von jedem einzelnen Akteur in der Lieferkette der Warenzirkulation als einzig zulässiges Zahlungsmittel zur Begleichung der jeweils eigenen Steuerschuld benötigt wird.

- ⁷ Die folgenden Ausführungen orientieren sich an den Erkenntnissen der „*Modern Money Theory*“ (MMT), die eine historisch und empirisch konsistente Erklärung von Ursprung und Wesen des staatlichen Geldes anbietet („Neochartalismus“). Zum aktuellen Forschungsstand der MMT vgl. Wray (2012). Als akademische „Wiederentdeckungsschrift“ zur chartalistischen Geldsystemtheorie in der Tradition von Knapp, Keynes, Minsky u. a. gilt Wray (1998; deutsche Übersetzung: Wray (2018)).
- ⁸ In der EWWU wird das Geldmonopol von der EZB als Leitinstitut des ESZB ausgeübt. Mit dem Verlust der autonomen Währungssouveränität der einzelnen EWWU-Mitgliedstaaten wird der implizierte Schutz vor dem „*sovereign default*“ geschwächt, sofern die EZB ihre „*Lender of Last Resort*“-Funktion nicht auf andere Weise wahrnimmt. Damit sind weitreichende Einschränkungen im Staatsschuldenmanagement verbunden.
- ⁹ Zur Zurückweisung des „Say’schen Gesetzes“ in der Keynes’schen Theorie der effektiven Nachfrage und seine methodische Wiederbelebung in der ergodischen Axiomatik der neoklassischen Synthese vgl. Davidson (2007).
- ¹⁰ Vgl. Keynes (1971) 20.
- ¹¹ Vgl. Pirker (2004).
- ¹² Vereinfachter Erklärungsversuch: Wenn jede Einnahme einer Ausgabe und umgekehrt entspricht und wenn die periodische Aufrechnung der Einnahmen-Ausgaben-Ströme Finanzierungssalden ergeben, die zu betragsgleichen Veränderungen der Nettovermögenspositionen führen, sodass ein Einnahmenüberschuss einem Zuwachs des Nettovermögens und ein Ausgabenüberschuss einer Minderung des Nettovermögens entspricht, dann müssen sich die Forderungen der Gläubiger und die Verbindlichkeiten der Schuldner aus den Finanzierungssalden (= Nettovermögensveränderung) unabhängig von der sektoralen Abgrenzung und der Aggregationsstufe einer Volkswirtschaft in den Komplementärsalden der Sektoren wiederfinden. Bei Konsolidierung der Sektorbilanzen erfolgt dann zwingend ein gänzlicher Saldenausgleich. (Zu den Ursprüngen und der Entwicklung der „*Flow of Funds*“-Methode und ihrer „Saldenmechanik“ vgl. den Überblicksartikel Caverzasi, Godin (2013). Siehe auch: <http://www.levyinstitute.org/publications/stock-flow-consistent-modeling-through-the-ages>).
- ¹³ Zur Klassifizierung der Keynes’schen Kassenhaltungsmotive vgl. Keynes (1973) 194.
- ¹⁴ Vgl. Jarchow (1973).
- ¹⁵ Zur Keynes’schen Erwartungslehre vgl. Keynes (1973) 147.
- ¹⁶ Vereinfachter Erklärungsversuch: Den Geschäftsbanken stehen zur Regulierung des Zahlungsausgleichs aus dem Zahlungsverkehr grundsätzlich drei Wege offen: (1) Reserveübertrag an die Forderungsinhaber der Clearingsalden als Passivtausch in der Notenbankbilanz mit korrespondierenden Buchungen in den Bilanzen der involvierten Geschäftsbanken; (2) Aktivierung des Geldhandels zur Schließung von Reservelücken zwischen den Geschäftsbanken durch wechselseitige Ausleihung von Überschussreserven gegen geldmarktkonforme Verzinsung, sodass die Clearingsalden gemäß (1) ausgeglichen werden können; (3) Wechselseitige Stundung der Clearingsalden durch Interbankenlimite gegen Besicherung und Verzinsung, sodass ein Zahlungsausgleich durch Reserveübertrag gem. (1) erst bei Limitüberschreitung, -reduktion oder -streichung erfolgt, wodurch der Aufbau hoher, reservefreier Liquiditätsspielräume ermöglicht wird. Letzteres löst dann bei schockartigen Geldmarktstörungen einen Run auf die Notenbankliquidität („*lender of last resort*“) aus, um die gestundeten Netto-Clearing-Salden ultimativ durch Reserven zu schließen.
- ¹⁷ Banknoten sind Forderungen gegen die Notenbank, die in deren Bilanz passivseitig in

der Sammelposition des Banknotenumlaufs ausgewiesen sind. Als reines Zahlungsmittel des Papiergeldsystems sind sie nur in sich selbst oder in Zentralbankreserven konvertierbar („Konvertibilitätsausschluss“).

- ¹⁸ Im Basel-III-Regulativ wird neben den Eigenmittelanforderungen seit der Finanzmarktkrise 2007/08 auch der Liquiditätssicherung des Geschäftsbankenapparates ein besonderes Augenmerk gewidmet, was zur weiteren Transaktionssicherheit des Giralgeldes über den Reservebeschaffungshebel durch Liquiditätsdeckungsanforderungen beiträgt. Die betreffenden Regelungsmaterien sind in den Richtlinien 2013/36/EU (Eigenkapitalrichtlinie – Capital Requirement Directive- CRD IV) und der Verordnung (EU)Nr. 575/2013 (Kapitaladäquanzverordnung – Capital Requirements Regulation – CRR) für den gesamten EU-Geltungsbereich normiert, aus: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.
- ¹⁹ Vgl. Davidson (2007).
- ²⁰ Der zweckgerichtete Zugang zu den Finanzvermögensmärkten muss dem Geschäftsbankenapparat allerdings offengehalten werden, allein schon wegen des Managements der Liquiditätsbücher durch repofähige Veranlagungsformen (Anleihenmärkte usw.) und die Entwicklung von marktgängigen Zahlungsverkehrs- und Absicherungsprodukte (Derivate usw.) für die laufenden Kundendienstleistungen.
- ²¹ Die „fristenkongruente Refinanzierung“ hat im Unterschied zu den Vermögensbilanzen realwirtschaftlicher Unternehmen in den Bilanzen des Geschäftsbankenapparats eine primär liquiditätsorientierte Bedeutung. Die Schichtung der Einlagen nach unterschiedlicher Fristigkeit mit einem nach Fälligkeit aufsteigenden Zinsgefüge verfolgt den Zweck der Liquiditätskostenabsicherung, die neben dem Risiko- und Verwaltungskostenmanagement das Bankbetriebsergebnis zur Deckung der Eigenkapitalkosten bestimmt. Eine ausgewogene Fristigkeitsstruktur der Passivseite einer Bankbilanz verringert wegen der Veranlagungsbindung der Kundeneinlagen die Abhängigkeit vom Geldmarkt (Interbankenmarkt) und trägt daher zur Verstetigung der Liquiditätskostenentwicklung bei.
- ²² Durch die monetäre Rechengeldfunktion in der nominellen Vermögensdarstellung ist auch das Nettovermögen (einzelwirtschaftlich: „Eigenmittel“, „Eigenkapital“, „Gewinnverrechnung“, „Gewinnrücklagen“ usw.) in der Form von „Geldforderung“ der EigentümerInnen gegen die Besiztentitäten der Vermögensaktiva ausgewiesen, erst recht, wenn es sich um mobile Eigentumsanteile in verbriefter Wertpapierform (Aktien, Anteilscheine usw.) handelt.
- ²³ Für dieses Problem gibt es in der realen Welt der fundamentalen Unsicherheit mit ihren kumulativen Erwartungsschwankungen keine marktkonforme Gleichgewichtslösung. Zwar ist es im fiktionalen Rahmen des Gleichgewichtsparadigmas theoretisch vorstellbar, dass sich am Interbankenmarkt über den freien Zinsmechanismus ein allgemeines Limitgleichgewicht bildet, das den mit dem jeweiligen Ressourcenauslastungsniveau korrespondierenden Liquiditätsspielraum des Geschäftsbankenapparats zu den exakten Liquiditätskosten für die Zinsberechnung im Kreditvergabeprozess bestimmt. Damit würden die Zentralbankreserven durch die Manövriermasse der gestundeten Clearingsalden substituiert und das souveräne Geldsystem in ein reines Bankengeldsystem transformiert, für das der Staat nur mehr Geldzeichen und Mengenmaß vorgibt, aber auf die Sicherheit des souveränen Geldes verzichtet wird. Allein die Modellierung dieser liberalistischen Traumwelt führt ins ergodische Nirvana bar jeglichen Realitätsbezugs.
- ²⁴ Vgl. dazu auch Zotter (2019).

Literatur

- Boswell, James, Dr. Samuel Johnson. Leben und Meinungen (Zürich 1981).
- Caverzasi, Eugenio; Godin, Antoine, Stock-flow Consistent Modeling through the Ages (=Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper Nr. 745, Annandale-on-Hudson, NY, 2013); online: www.levyinstitute.org/pubs/wp-745.pdf.
- Davidson, Paul, John Maynard Keynes (Basingstoke 2007).
- Godley, Wynne; Lavoie, Marc, Monetary Economics. An Integrated Approach to Credit, Money, Income, Production and Wealth (New York 2012).
- Jarchow, H.-J., Theorie und Politik des Geldes 1, Geldtheorie (Göttingen 1973).
- Keynes, John Maynard, A Treatise on Money in Two Volumes, The Pure Theory of Money, in: The Collected Writings John Maynard Keynes, Volume V (London, Basingstoke 1971).
- Keynes, John Maynard, The General Theory of Employment, Interest and Money, in: The Collected Writings of John Maynard Keynes, Volume VII (London, Basingstoke 1973).
- Pirker, Reinhard, Märkte als Regulierungsformen sozialen Lebens (Weimar bei Marburg 2004).
- Wray, L. Randall, Modern Money Theory: A Primer on Macroeconomics for Sovereign Monetary Systems (Basingstoke 2012).
- Wray, L. Randall, Understanding Modern Money: The Key to Full Employment and Price Stability (New York 1998); deutsche Übersetzung: Wray, L. Randall, Modernes Geld verstehen, Der Schlüssel zu Vollbeschäftigung und Preisstabilität (Berlin 2018).
- Zotter, Thomas, Bankenaufsichtsreform: Aufsicht mit Biss oder „Beraten statt strafen“? (= A&WBlog, 1.Februar 2019); <https://awblog.at/bankenaufsicht-beraten-statt-strafen/>.

Zusammenfassung

Entwickelte Volkswirtschaften treten in der Gestalt von arbeitsteiligen Geldwirtschaften in Erscheinung, bei denen ein staatliches Geldmonopol im Rahmen des „zweistufigen Teil-reservesystems“ für die Bereitstellung endogener Zahlungsmittel aus dem dezentralen Kreditvergabeprozess sorgt. Daraus resultiert eine duale Geldhierarchie zwischen dem staatlichen Geld der Zentralbanken und dem privaten Giralgeld des Geschäftsbankenapparats. Der Leistungsanspruch des den dezentralen Zahlungsverkehrs beherrschenden Giralgelds besteht in einer Transaktionssicherheit auf dem Niveau des souveränen Geldes, um die im wirtschaftlichen Wertschöpfungskreislauf begründeten Forderungen und Verbindlichkeiten durch Zahlungsausgleich schuldbefreiend einlösen und tilgen zu können. Darin besteht auch die empirische Grundlage für SFC-basierte Analysekonzepte der Geldwirtschaft, die dem Bilanzierungsansatz folgen. Die Zahlungsmittelleignung des umlauffähigen Giralgelds ist daher liquiditätstechnisch von einem akkommodierenden Reserveangebot der Notenbank abhängig, das als Zahlungsmittel zwischen den Geschäftsbanken fungiert. Da aber Giralgeld immer als Geldforderungen gegen Geschäftsbanken ausgewiesen ist, die mit dem Solvenz- und Liquiditätsrisiko der Emittenten belastet sind, bedarf es über Einlagensicherungssysteme hinaus auch der ökonomischen Absicherung durch mikroprudenzielle Regulierung und Beaufsichtigung des Geschäftsbankenapparats. Diese systemische Aufgabe kann am besten die Notenbank über den Hebel der Reservebereitstellung im Rahmen eines Trennbankensystems erfüllen. Zukunftsweisend sollte daher die Kompetenz der Bankenaufsicht anlog zum Einheitlichen Aufsichtsmechanismus der Europäischen Bankenunion bei der Zentralbank konzentriert sein.

Abstract

Advanced economies appear in the guise of labour-division based monetary production economies with sovereign currency systems which are within the framework of „fractional reserve banking“ providing endogenous means of exchange by the locally organized procedures of bank lending. This implies a dual hierarchy of money between the sovereign currency of the central banks and the private deposit monies of the commercial banking sector. The performance demand of deposit money which is dominating the decentralized monetary transaction system requires a security of transactions close to the level of sovereign cash currency in order to fully compensate claims and liabilities created in the economic circuit of value added processing. This points also to the empirical source of SFC-based concepts of monetary analysis following the balance sheet approach. The accessibility of circulating deposit money as a fully compensating means of exchange thus depends on the liquidity driven provision of central bank reserves accommodating the demand for payment between the commercial banks. But since all deposit monies are monetary claims against individual commercial banks which are burdened with the solvency and liquidity risks of the issuers an economic safeguarding beyond deposit guarantee schemes by methods of micro-prudential regulation and supervision of the commercial banking sector is essential. These systemic tasks and duties can best be suited by central banks as the continuous providers of reserves preferably within a separation framework of commercial and investment banking. As a matter of functional coherence commercial banking supervision authorities should be therefore part of the central bank's organization similar to the SSM of the European Banking Union in a forward looking perspective.

Key words: Modern Monetary Theory (MMT), SFC-based balance sheet approach, fractional reserve banking, micro-prudential regulation and supervision, Glass-Steagall legislation.

JEL codes: G28, E12, E42, E51, E52.



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>

BÜCHER

Karl Polanyi: Ein Denker für die heutige Zeit

Rezension von: Gareth Dale, Karl
Polanyi: A Life on the Left, Columbia
University Press, New York 2017,
381 Seiten, broschiert, ca. € 22;
ISBN: 978-0-231-17609-5.

Globale Erderwärmung, Artensterben, Handelsstreit, Sanktionen, Kriege, Flüchtlinge, dazu die Gefahren von Gentechnik, *Big Data* und Massenmedien: Die wohlhabende und friedliche Welt, das „Ende der Geschichte“, das von neoliberaler Seite noch vor wenigen Jahren so stolz propagiert wurde, gehört der Vergangenheit an. Zweifel kommen auf, ob die Globalisierung eine unvermeidliche Tatsache ist, die allen zum Vorteil gereicht, oder ob die politischen Eliten den weltumspannenden Wettbewerb nicht eher als Vorwand missbrauchen, um ihre Privilegien zu sichern.

Die Wahlerfolge souveränistischer politischer Kräfte in Ungarn, Polen, Österreich und Italien, die Zugewinne der „Nationalen Front“ in Frankreich, der „Alternative für Deutschland“ und das Votum für den Brexit deuten an, dass eine wachsende Anzahl von Menschen den wirtschaftsliberalen Glaubenssätzen skeptisch gegenübersteht. Mehr noch, der Aufstieg von Erdoğan in der Türkei, der Sieg der hindu-nationalistischen Kräfte unter Narendra Modi in Indien, die Wahlerfolge Donald Trumps in den USA und Jair Bolsona-

ros in Brasilien zeigen, dass der politische Rechtsruck nicht auf die Europäische Union begrenzt ist.

Viele der beschriebenen Erscheinungen sind so neu nicht. Schon einmal glaubten Regierungen, die Stabilisierung des internationalen Markt- und Finanzsystems über die Belange der Menschen stellen zu müssen, deren Interessen sie zu vertreten beanspruchten. Das Unterfangen scheiterte. Die Konsequenzen kennen wir. Als die Austeritätspolitik in Deutschland die versprochenen Wirkungen nicht zeigte, konnten die demokratischen Kräfte den Aufstieg Hitlers nicht mehr verhindern. Sicher, Geschichte wiederholt sich nicht. Aber die Frage drängt sich auf, ob es möglich sein könnte, dass die Konflikte, die Europa in den 1930er-Jahren ins Unglück stürzten, heute weitere Teile des Erdballs und größere Bevölkerungen erfassen.

Das deutlich gestiegene Interesse an Karl Polanyis Arbeiten im letzten Jahrzehnt wäre ohne die Parallelen zwischen den jüngeren Ereignissen und den Zwischenkriegserfahrungen in Europa kaum zu verstehen. Polanyi war es, der in seinem bekanntesten Buch „The Great Transformation“ (TGT) in bis heute einzigartiger Weise die Spannungen herausarbeitete, die den Zusammenbruch der liberalen Zivilisation des 19. Jahrhunderts bewirkten, die Europa zum führenden Kontinent auf dem Globus gemacht hatte.

Rückblickend wird sichtbar, dass der große Kritiker der politischen Ökonomie im vergangenen Jahrhundert nicht John M. Keynes war, sondern Karl Polanyi. Dieser glaubte nicht an die Nach-

haltigkeit einer Strategie, die sich darauf konzentrierte, die Defizite des Marktsystems mittels staatlicher Eingriffe zu kompensieren. Für ihn waren die beiden Weltkriege, die Weltwirtschaftskrise und der Aufstieg des Faschismus in Europa Ausdruck der grundlegenden Krise einer Zivilisation, in der nicht die Gesellschaft, sondern deren Wirtschaft die Standards setzte und die Normen, Vorstellungen und Weltanschauungen der Epoche prägte.

Gareth Dale gebührt der Verdienst, mit der intellektuellen Biografie Karl Polanyis eine Lücke geschlossen zu haben. Bis vor wenigen Jahren konzentrierten sich die Diskussionen über Polanyis Arbeiten auf TGT. In den letzten Jahren wurde eine Vielzahl seiner Schriften sowohl in deutscher Sprache (Polanyi 2002-2005, 2003; Brie 2015) wie auch auf Englisch (Polanyi 2014, 2016, 2018; Brie und Thomasberger 2018) veröffentlicht. Zusammen mit Dales Biografie erlauben sie uns, ein recht detailliertes Bild nicht nur von Polanyis Werk, sondern auch von der dahinterstehenden Person und deren Leben zu zeichnen.

Dales Biografie ist bedeutsam, weil sie nicht bei den bekannten, Polanyi zugeschriebenen Kategorien wie „Einbettung“, „Doppelbewegung“, „fiktive Waren“, „Selbstregulierung des Marktsystems“ oder „Große Transformation“ stehen bleibt. Dale zeigt die Vielfalt von Polanyis Denken, die historischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, sowohl seine persönliche Situation wie auch die politische Atmosphäre und die Diskussionen, in die er involviert war.

Die Ereignisse und Gegebenheiten, die Dale in der Biografie kenntnisreich präsentiert, erlauben es gleichzeitig, die Fragestellung zu rekonstruieren,

die Polanyis lebenslangen Forschungsanstrengungen zugrunde lag. Wie bei den meisten großen Intellektuellen, so kann auch Polanyis *Œuvre* am besten als das Resultat eines unablässigen Suchprozesses verstanden werden, eines Suchprozesses, der die herrschende Weltanschauung, den ökonomischen Liberalismus, sowohl auf sittlicher wie auch auf sachlich-wissenschaftlicher Ebene aus einer ihm eigenen Perspektive herausfordert.

Die Leitfrage, die Polanyis ansonsten heterogen erscheinende Forschungsarbeiten und Themen durchzieht und zusammenbindet, ist jene, die er 1925 in einem Brief auf den Punkt brachte: „*How can we be free, in spite of the fact of society?*“¹ Wie ist es möglich, die persönliche Freiheit des Einzelnen unter den Bedingungen einer modernen, komplexen, arbeitsteiligen Gesellschaft zu verteidigen und zu erweitern?

Polanyis Vorstellung der persönlichen Freiheit stützt sich, wie Dale (S. 6 und S. 93) zu Recht betont, auf eine Ethik der persönlichen Verantwortung. Er vertritt damit eine Vorstellung, die sich mit derjenigen von Max Weber in dem berühmten Vortrag „Politik als Beruf“² zum Ausdruck gebrachten schneidet. Die Freiheit des Einzelnen ist für Polanyi untrennbar mit der Möglichkeit verbunden, Verantwortung für die Konsequenzen der eigenen Handlungen zu übernehmen. Für ihn ist Freiheit ein positiver Begriff, der schon deswegen, weil unter modernen Bedingungen kaum eine Handlung ohne Konsequenzen für andere bleibt, eine gesellschaftliche Dimension einschließt.

Polanyis Leben begann 1886 in der Österreichisch-Ungarischen Donaumonarchie und führte ihn über England und die USA schließlich nach Kanada,

wo er im Jahr 1964 starb. In sieben Kapiteln zeichnet Dale die großen Etappen von Polanyis Leben detailliert nach.

Die ersten 33 Jahre verbrachte Polanyi, obwohl in Wien geboren, in Budapest. Freiheit schloss hier zuallererst die Möglichkeiten der Überwindung der rückständigen Verhältnisse in Ungarn ein. Das setzte voraus, dass die Menschen Zugang zu den Erkenntnissen der modernen Wissenschaften und Technologien erhielten. Gleichzeitig kämpfte Polanyi für gesellschaftliche Veränderungen, die eine aktive Beteiligung aller am politischen Leben ermöglichen sollten. Der Galilei-Kreis, als dessen erster Vorsitzender er fungierte, diente vor allem diesem Zweck.

Der entscheidende Moment in Polanyis Leben aber waren ohne Zweifel der Erste Weltkrieg und die politischen Veränderungen, die dieser bewirkte. Verwundet und an Typhus erkrankt kehrte er von der Front zurück. Die Österreichisch-Ungarische Monarchie gehörte der Vergangenheit an, als er, durch die Krankheit gezeichnet und das Ende der Ungarischen Räterepublik und die Machtübernahme durch die reaktionäre Regierung Horthy vor Augen, im Juni 1919 nach Wien emigrierte.

In Wien traf Polanyi, wie Dale sehr gut herausarbeitet, auf seine großen Antagonisten, die Anhänger des ökonomischen Liberalismus – zunächst in Gestalt von Carl Menger, Friedrich Wieser und Ludwig Mises. Die Österreichische Schule der Volkswirtschaftslehre gehörte nicht nur zur Avantgarde innerhalb der ökonomischen Disziplin, in den 1920er-Jahren sollten ihre Protagonisten auch einen entscheidenden Beitrag zur Rekonstruktion des liberalen Staats, der Wirt-

schaftsordnung wie auch des internationalen Goldstandards leisten. Indem sie sich als die Verteidiger der persönlichen Freiheit gegenüber den Gefahren des Bolschewismus präsentierten, gelang es ihnen darüber hinaus, das öffentliche Bewusstsein in ihrem Sinne zu beeinflussen.

Polanyi hielt nicht nur in seinen Arbeiten für den „Österreichischen Volkswirt“, für die er als Redakteur mehr als 250 Artikel vornehmlich zu Fragen der internationalen Politik und Wirtschaft verfasste, dagegen. Polanyis Kritik zielte auf den entscheidenden Schwachpunkt: Wie kann eine politische Philosophie, die, wie die liberale, die Idee der persönlichen Freiheit auf ihre Fahnen schreibt, ihrem Anspruch gerecht werden, wenn sie die Freiheit und Verantwortung des Einzelnen auf den Bereich der persönlichen Beziehungen begrenzt und gleichzeitig Politik und Staat dazu verpflichtet, der Wettbewerbsordnung höchste Priorität einzuräumen? Wenn weder die Einzelnen noch die staatlichen Organe den Belangen der Gesellschaft verpflichtet sind, wer ist dann verantwortlich für die immer wiederkehrenden ökonomischen Krisen, für Arbeitslosigkeit oder für Verteilungsungerechtigkeiten? Wer, so können wir heute hinzufügen, trifft die Entscheidungen, die notwendig wären, um Treibhauseffekt oder Artensterben zu stoppen? Wer stellt sicher, dass die neuen technologischen Möglichkeiten, die das Maschinenzeitalter mit sich bringt, das Menschsein auf Erden nicht gefährden?

Das wirtschaftsliberale Versprechen, Angebot und Nachfrage würden es schon regeln, ist, so Polanyis Kritik, genauso utopisch wie die Idee zentralwirtschaftlicher Planung. Das Wettbewerbssystem ist nichts anderes als ein

seelenloser Mechanismus, der niemals in der Lage sein kann, menschliche Entscheidungen zu ersetzen. Es ist weder moralisch akzeptabel noch sachlich vertretbar, das Schicksal der Gesellschaft in die Hände eines selbstregulierenden Systems zu legen. Polanyis Beiträge zur Debatte über die sozialistische Rechnungslegung wie auch seine gildensozialistischen Reformvorschläge entsprangen dieser Konfrontation mit den Anfängen des neoliberalen Denkens in Wien.

Als die politischen Bedingungen die Arbeitsmöglichkeiten Polanyis immer mehr einschränkten, verließ er Österreich 1933 zunächst in Richtung England. Die Frage der Freiheit blieb, wie Dale zeigt, der Kern, der seinen Auseinandersetzungen mit dem Faschismus, seinen Diskussionsbeiträgen im Rahmen der christlichen Linken und schließlich seinen Arbeiten über die Geschichte Englands ihre Richtung gab. Aus Letzteren entsprang das Buch „The Great Transformation“ (eigentlich hätte es „The liberal Utopia“ heißen sollen),³ das er während des Zweiten Weltkriegs am Bennington College im US-Bundesstaat Vermont fertigstellen konnte. Hier gelang es ihm, das Problem der Freiheit in einer komplexen Gesellschaft (so der Titel des entscheidenden letzten Kapitels) in Form einer historischen Darstellung der Ursachen des Zusammenbruchs der europäischen Welt des 19. Jahrhunderts systematische Form zu geben.

Erst 1947, fast im Pensionsalter, erlangte Polanyi eine akademische Position, in der er doch immer ein Außenseiter blieb. Seine Jahre an der Columbia University waren äußerst fruchtbar, auch wenn die Intentionen seiner Studien über primitive, archaische und

moderne Wirtschaften oft missinterpretiert wurden. Polanyi ging es nicht um utopische Modelle gemeinschaftlichen Lebens. Sein Ziel war profaner. Es bestand vor allen Dingen darin, den außergewöhnlichen Charakter der Marktgemeinschaft herauszustellen. Für Polanyi war die moderne westliche Zivilisation eine besondere und in der menschlichen Geschichte einmalige – das heißt auch: begrenzte – historische Formation, insofern nur hier „*a whole society [is] embedded in the mechanism of its own economy*“.⁴

Was ist die Bedeutung von Polanyi heute? Was können wir aus seinen Arbeiten lernen? Vor allen Dingen macht Dale deutlich, dass die Analogien zwischen der heutigen Zeit und Polanyis Zeit nicht überdehnt werden dürfen. Einzelne Begriffe, aus dem Zusammenhang gerissen, helfen nicht weiter. Polanyi analysierte den Kollaps der europäischen Zivilisation des 19. Jahrhunderts, deren wirtschaftliches und finanzielles Zentrum in England lag, auch wenn andere Länder aufholten. Heute sehen wir die Grenzen der nach dem Zweiten Weltkrieg wesentlich nach US-amerikanischen Vorstellungen geformten Gesellschaften.

Entscheidender sind der Ansatz und die Fragestellungen, die Polanyis intellektuellen Werdegang bestimmten. In all seinen Reflexionen, und das zeigt Dale sehr klar, richtete sich sein Blick nicht allein auf Wirtschaft, auf die ökonomischen Konflikte und Krisen, sondern auf das Verhältnis von Wirtschaft und Gesellschaft, von Wettbewerbssystem und Demokratie, d. h. auf den Platz, der der Wirtschaft im gesellschaftlichen Ganzen zukommt. Aus dieser Perspektive wird verständlich, warum er Marx als Philosophen der Freiheit hochschätzte und gleichzeitig

den populären Marxismus als ökonomistisch-deterministische Verkürzung zurückwies.

Dales Biografie macht auch deutlich, dass Polanyi sich zu keiner Zeit auf eine Kritik des „grenzenlosen Kapitalismus“ beschränkte, sondern die Doppelbewegung⁵ als die eigentliche Ursache betrachtete, die die Zivilisation des 19. Jahrhunderts in den Ruin trieb. Sicher konnte er die spätere neoliberale Strategie, protektiven Ansprüchen nicht offen entgegenzutreten, sondern auf den Einsatz marktkonformer Instrumente zu pochen, nicht voraussehen. Aber sie hätte ihn auch nicht überrascht. Eine Erkenntnis, die damit in direktem Zusammenhang steht und auch unter heutigen Bedingungen nichts von ihrer Relevanz eingebüßt hat, ist die Einsicht, dass die Gegenbewegung, solange sie sich auf die Protektion von Sonderinteressen (einzeln Gruppen, Klassen, Industrien oder Länder) beschränkt, keine Lösung, sondern Teil des Problems ist.

Sicher, Polanyi hätte Ungerechtigkeiten der Einkommensverteilung oder austeritätspolitische Maßnahmen, die die Lasten der Sanierung auf die schwächsten Bevölkerungsschichten abladen, kritisiert. Aber er hätte sich nie mit einer politischen Strategie zufriedengegeben, deren Kern darin besteht, Marktversagen zu korrigieren, „externe Effekte“ zu internalisieren oder auf CO₂-Steuern zu setzen, um den Treibhausgasausstoß zu reduzieren.

Polanyis Suche nach einer Alternative war grundlegender. Ihm ging es nicht nur um kurzfristige Krisenlösungen, sondern eine nachhaltige Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft. Er verstand die wirtschaftlichen Krisen nicht als Marktversagen, son-

dern als Konsequenz einer Politik, die dem Marktsystem Entscheidungen zu überantworten sucht, die nur Menschen treffen können. Er wollte dazu beitragen, die Herrschaft von ökonomischen Logiken, quantitativem Denken, Konsumismus und dem blinden Streben nach wirtschaftlichem Wachstum zu überwinden. Sein Ziel war eine Gesellschaft, die den Einzelnen ermöglichen würde, die gesellschaftlichen Konsequenzen ihrer Handlungen so weit als möglich zu übersehen.

Aber Polanyi war auch Realist. Er lieferte keine fertigen Rezepte, die sich direkt auf die heutige Situation übertragen ließen. Sein Suchprozess ist unvollendet geblieben. Aber gerade deshalb ist er heute so relevant: Er lenkt unseren Blick auf die entscheidenden Fragen, die einer Antwort bedürfen, wenn die existenzielle Krise der westlichen Zivilisation, deren Auswirkungen wir täglich erfahren, überwunden werden soll.

Claus Thomasberger

Anmerkungen

¹ Polanyi (2006) 317.

² Weber (1994).

³ Der Titel „The Great Transformation“ resultierte aus einer Intervention des Verlegers, der Polanyi davon überzeugte, dass das amerikanische Publikum den Begriff „liberal“ aufgrund der unterschiedlichen Bedeutungen, mit der das Wort dies- und jenseits des Atlantiks verknüpft ist, missverstehen würde.

⁴ Polanyi (2018) 267.

⁵ Deren Entdeckung nicht sein Verdienst, sondern, wie er selbst anmerkte, „liberalen Autoren, wie Spencer und Sumner, Mises und Lippmann“ (Polanyi (1978) 196) zu verdanken ist.

Literatur

- Brie, Michael, Polanyi neu entdecken (Hamburg 2015).
- Brie, Michael; Thomasberger, Claus (Hrsg.), Karl Polanyi's Vision of a Socialist Transformation (Montreal 2018).
- Polanyi, Karl, The Great Transformation (Frankfurt am Main 1978).
- Polanyi, Karl, Chronik der großen Transformation: Artikel und Aufsätze (1920-1948), 3 Bde., hrsg. von Michele Cangiani, Kari Polanyi Levitt und Claus Thomasberger (Marburg 2002-2005).
- Polanyi, Karl, Letter to a friend 1925, in: Polanyi Levitt, Kari; McRobbie, Kenneth (Hrsg.), Karl Polanyi in Vienna (Montreal 2006).
- Polanyi, Karl, For a New West: Essays, 1919-1958, hrsg. von Giorgio Resta und Mariavittoria Catanzariti (Cambridge 2014).
- Polanyi, Karl, Karl Polanyi: The Hungarian Writings, hrsg. von Gareth Dale (Manchester 2016).
- Polanyi, Karl, Economy and Society: Selected Writings, hrsg. von Michele Cangiani und Claus Thomasberger (Cambridge 2018).
- Weber, Max, Politik als Beruf, in: Max Weber Gesamtausgabe, hrsg. von Wolfgang J. Mommsen und Wolfgang Schluchter (Tübingen 1994) 35-88.

Polanyi in Zeiten des Populismus

Rezension von: Christopher Holmes,
 Polanyi in Times of Populism. Vision and
 Contradiction in the History of Economic
 Ideas, Routledge, Abingdon 2018,
 176 Seiten, gebunden, € 124;
 ISBN 978-1-138-22670-8.

Ich wurde in den 1990ern geboren. Ein Jahr nach dem Fall der Berliner Mauer. Zwei Jahre vor dem offiziellen Ende des Kalten Krieges. Neun Jahre vor der Einführung des Euro als gemeinsame Währung. Während die ersten drei Viertel des 20. Jahrhunderts von Bildern der Spaltung und des Konfliktes geprägt waren, schien sich die Stimmungslage des Westens im abschließenden Vierteljahrhundert in Richtung Vernetzung und Verbundenheit zu verlagern.¹

Zur gleichen Zeit, besonders seit den 1970er-Jahren, erfuhr das „liberale Credo“ einen Wiederaufschwung. Die Finanzkrise 2008 stellte diesen Glauben ernsthaft in Frage, auch weil die Politik nicht in der Lage war, eine adäquate Antwort zu liefern. Zehn Jahre später sieht sich meine Generation, die bis dahin nichts als Frieden kannte, tagtäglich mit einer Rhetorik von „*Fire and Fury*“ und Staatsoberhäuptern, die Immigranten als „Tiere“ bezeichnen, konfrontiert. Angesichts unserer persönlichen Erfahrungen dieses kurzen und friedvollen Abschnitts der Geschichte scheint es beinahe unerklärlich, dass ein solch antagonistischer Diskurs nicht nur akzeptiert, sondern auch noch an den Wahlurnen belohnt wird.

In seinem lesenswerten und nachdenklich stimmenden Buch wendet

sich Christopher Holmes diesem Phänomen zu. Er problematisiert die Versuche – nicht zuletzt der Linken und Liberalen –, Prozesse wirtschaftlicher Verbesserung und Bedürfnisse der Beheimatung in einer abstrakten Vision zu verschmelzen. Karl Polanyis Werk, in dem deutlich wird, dass Menschen in einer Marktgesellschaft Möglichkeiten der Beheimatung² und Möglichkeiten der Verbesserung³ benötigen,⁴ kann hierbei wesentliche Erkenntnisse und Antworten liefern.

Das Buch ist in vier Teile gegliedert. In Teil 1, „Polanyian perspectives“, offeriert Holmes eine – von ihm „postmodern“ genannte – Lesart von Karl Polanyis Werk. Holmes konzentriert sich nicht wie andere vor ihm auf die wohl bekannten Schlüsselbegriffe „Einbettung“ oder „fiktive Ware“, sondern schildert in einer einzigartigen Herangehensweise die Spannung zwischen Beheimatung und Verbesserung, welche Polanyi im Kapitel 3 von „*The Great Transformation*“ (TGT) diskutiert.

Der Fokus auf Beheimatung und Verbesserung als Schlüsselkonzepte stellt eine unkonventionelle Lesart dar, da die Mehrheit der ForscherInnen der Internationalen Politischen Ökonomie (IPÖ) dazu tendiert, ihr Hauptaugenmerk auf die Paarungen Gesellschaft/Markt oder Staat/Wirtschaft zu richten. Obwohl – oder gerade, weil – diese Lesart unorthodox ist, ermöglicht sie vielfältige Einsichten. Sie überwindet nicht nur die aus analytischer Sicht fragwürdige Gegenüberstellung von eingebetteter bzw. nicht eingebetteter Wirtschaft – welche immer schon ein sozialer Bereich ist –, sondern erlaubt auch ein umfassenderes Verständnis der neoliberalen Zeitspanne, in der Staat und Markt so eng miteinander

verflochten sind (z. B. durch Privat-Öffentliche Partnerschaften).

Um eine zu stark vereinfachende Darstellung der IPÖ als homogene Gruppe zu vermeiden, hätte der erste Teil von Holmes' Buch von einer detaillierteren Diskussion der Vielfalt von Polanyi-Auslegungen innerhalb der IPÖ profitiert. Dennoch ist der vorherrschende Trend, Polanyi durch die Gesellschaft/Markt- oder Staat/Wirtschaft-Paarungen zu lesen, nicht aus der Luft gegriffen. Holmes eröffnet damit die Möglichkeit einer fruchtbaren Kritik, nicht zuletzt, weil solche Paarungen oft dazu tendieren, Individualismus und Kommunitarismus einander entgegenzusetzen und dabei komplexere Beziehungen abstrahieren, wodurch sie irrelevant für politische Entscheidungen werden.⁵ Die Idee einer dialektischen Auflösung der inkommensurablen Werte von Beheimatung und Verbesserung wird folglich durch die Anerkennung ihrer dualistischen Beziehung ersetzt.

Durch diese postmoderne Linse betrachtet, erscheint Polanyis Hauptaugenmerk darauf gerichtet, „Denksysteme zu enthüllen, die danach trachten die Spannung zwischen dem Bedürfnis nach Verbesserung und den Bedarf an Beheimatung durch idealisierte Visionen zu transzendieren“ (S. 39).⁶ Der Marktideologie wird dadurch unterstellt, einem Trugschluss zu unterliegen, nicht weil sie die wahre Natur der Wirtschaft oder des Menschen falsch repräsentiert, sondern weil sie ihnen eine einzige Essenz überstülpt. Sie ersetzt die chaotische und heterogene Wirklichkeit mit einer universalen, transzendentalen ökonomistischen Welt-sicht.

Polanyis Kritik ist folglich nicht nur auf die Marktlogik per se beschränkt.

Sie ist ebenso eine substanziellere Kritik an der Moderne „als Glaube in universale Vernunft angesichts des Niedergangs des Glaubens an Gott“ (S. 30). Holmes' Hinweis auf Ähnlichkeiten zwischen Polanyis Werk und Camus' Implikationen des Absurden, respektive Berlins Kritik am Rationalismus, ist besonders innovativ und misst TGT sogar noch mehr Tiefsinn bei.

Im Gegensatz zu anderen Interpretationen, beispielsweise Palumbos und Scotts „Remaking Market Society“ (2017), platziert Holmes Polanyi in die postmoderne Tradition. Der eingeschränkte Rahmen dieser Rezension erlaubt mir nicht, diese Unstimmigkeit im Detail zu diskutieren, obwohl man Polanyi auch als dualistischen Modernen – im Gegensatz zu einem monistischen Modernen wie Friedrich Hayek – betrachten könnte. Meiner Ansicht nach bietet Holmes' postmoderne Lesart jedoch ergiebige Einsichten. Ähnlich wie Kierkegaards Kritik (1846 [1962], S. 60; Übersetzung RB) an der „modernen Öffentlichkeit“ als eine Erfindung der Presse, welche eine Masse an verschiedenen Individuen zusammen zu bringen versucht, „die niemals in einer tatsächlichen Situation oder Organisation vereinigt waren oder werden können“, wird TGT so ein Manifest für eine Kritik an der Gesellschaft als „eine Verwirklichung abstrakter Gedanken, zusammengehalten von einem künstlichen und alles durchdringenden Medium, das für alle und für niemanden spricht“.⁷ In einer Ära neoliberaler Denkweisen ist eine solche Lesart aus pragmatischer Sicht besonders nützlich hinsichtlich ihrer praktischen Konsequenzen, weil sie deutlich macht, dass politische Entscheidungen zwischen unversöhnlichen Werten notwendig sind.

Im zweiten Teil, „Contradiction and transcendence“, liefert Holmes eine umfassende Geschichte ökonomischer Ideen als eine Serie abstrakter und theoretischer Ordnungsvisionen. Die Rekonstruktion dieser Visionen ist von immenser Bedeutsamkeit, um die weitverbreitete Kritik an der simplifizierten Darstellung des Laissez-faire in TGT zu thematisieren und zu überwinden. Außerdem erweitert sie Polanyis Analyse, indem sie den nicht-uniformen und vielfältigen Charakter von Laissez-faire-Vorstellungen in der Geschichte demonstriert. Das Foucault'sche Konzept der „Problematisierung“ wird hierbei benutzt, um zu betonen, dass nicht alles zu jeder Zeit gesagt werden kann – die Art und Weise, wie (ökonomische) Probleme historisch aufgeworfen werden, charakterisiert die Bedingung für mögliche Lösungsansätze.⁸

In diesem Sinne, drückt TGT eine permanente kritische Einstellung aus, in der wir niemals darauf hoffen können, universale Ideen zu finden. Rationalität in einem absoluten Sinne existiert nicht, und der Glaube an solche Universalitäten wird zu einem zentralen Problem. Rationalität ist immer historisch konstituiert, und eine ständige Kritik an dieser Bedingtheit ist entscheidend, um die unvereinbaren Werte von Beheimatung und Verbesserung zu enthüllen. Nur so ist Veränderung möglich. Zugleich impliziert Holmes' Interpretation Polanyis, ebenfalls in Einklang mit Foucault, dass permanente Fragen (in ökonomischer Hinsicht) durchaus existieren, obwohl sie immer historisch konstituiert sind: das Ringen zwischen Verbesserung und Beheimatung.

In Teil drei, „Marketised social protection“, fokussiert sich Holmes auf

drei unterschiedliche Politikbereiche und umreißt Modi der Argumentation, „in denen die Spannung zwischen Verbesserung und Beheimatung konzeptuell, wenn auch nicht in der Praxis, transzendiert werden könne“ (S. 88). In diesem Zusammenhang diskutiert er drei spezielle Visionen der Ordnung in den Politikbereichen Geld, Land und Arbeit: die Visionen der Markteffizienzhypothese, des Emissionshandels und der Individualisierung von Risiko-Management in der staatlichen Bereitstellung von Wohlfahrt. Sie alle implizieren, dass es keinen Bedarf an politischen Entscheidungen zwischen Verbesserung und Beheimatung geben würde; Letzteres könnte immer durch oder als das Erstere erreicht werden.

Diese drei Beispiele untermauern Holmes Argument nicht nur in empirischer Hinsicht, sondern demonstrieren auch das enorme Potenzial von Polanyis Schriften in der Analyse von Entwicklungen, die über den historisch-konkreten Kontext des 19. Jahrhunderts hinausgehen. Auf diese Weise lenkt Holmes die Aufmerksamkeit der LeserInnen implizit auf die Möglichkeit und Notwendigkeit weiterer konkreter Fallstudien, um Polanyi im zeitgenössischen Kapitalismus zu verstehen.

Im vierten Teil, „Contradiction without transcendence“, schließt Holmes sein Buch mit knappen aktuellen Reflexionen ab. Er argumentiert, dass – obwohl die Finanzkrise 2008 deutlich gemacht hat, dass die Leugnung der Notwendigkeit der Wahl zwischen Verbesserung und Beheimatung zum Scheitern verurteilt ist – Regierungen diese Krise nicht zum Anlass nahmen, die Problematik angemessen zu behandeln, sondern sich einzig und allein auf Verbesserung beschränkten. Austeri-

tätspolitik und die Sozialisierung privater Schulden sind treffende Beispiele.

Dies änderte sich wiederum 2016 mit Großbritanniens Referendum, die Europäische Union zu verlassen, und dem politischen Aufstieg Donald Trumps. Obwohl eine Studie nach der anderen die wirtschaftlichen Verluste vorhersagte, die durch Brexit und Trumps Politik entstehen würden, erwies sich die rhetorische und diskursive Orientierung der Kampagnen, Lebensgrundlagen lieber direkt zu verteidigen als indirekt durch einen abstrakten Prozess von wirtschaftlicher Verbesserung, als zielführend. Zusammengefasst insistiert Holmes – wie Polanyi vor ihm – auf die Anerkennung, dass sowohl Verbesserung als auch Beheimatung große soziale Werte darstellen. Politische Entscheidungen sind hierbei unvermeidbar, und eine offene Debatte über die Pluralität dieser Werte eine Voraussetzung, da beide Werte gleichzeitig unersetzlich und unvereinbar sind. Nur durch offene Diskussionen über verschiedenartige Wirtschaftsvorstellungen ist es möglich, antagonistischen Populismus zu überwinden und zu einer agonistischen Politik im Mouffe'schen Sinn zu gelangen.

Holmes' Ausblick ist besonders treffend zu einer Zeit, in der regierungskritische Medien vermehrt als „Fake News“ diskreditiert werden, in der rechte Regierungen soziokulturelle – und vor allem auch feministische – Errungenschaften rückgängig machen und in der die *Mainstream*-Linke noch immer Forderungen nach Beheimatung als rückschrittlich bezeichnet und ihre Strategien der Verbesserung als moralisch überlegen rechtfertigt. Dies ermöglicht weder eine politische Konfrontation noch eine öffentliche Debatte.

Eine fortschreitende Destruktion von Plattformen, die es ermöglichen, unvereinbare Interessen und Werte anzuerkennen und demokratisch zu diskutieren, wird vermehrt zu anderen Arten kollektiver Identitäten, wie nationalistischen, religiösen oder ethnischen Formen der Identifikation führen.⁹ Trump und Brexit sind hier zwei Paradebeispiele.

Die Menschheit steht heute einer Fülle globaler Herausforderungen gegenüber, und politische Entscheidungen sind unvermeidbar. „Polanyi in Times of Populism“ ist in diesem Sinne als ein dringend benötigter Appell zu verstehen, dass die demokratische Voraussetzung für jegliche Erkundungsbewegungen und Lernprozesse (welche in Zeiten der Veränderung unverzichtbar sind) eine Gesellschaft ist, in der plurale Interessen, Vorstellungen und Werte ausgesprochen und diskutiert werden können.

Richard Bärnthaler

Anmerkungen

¹ Siehe Jasanoff (2001).

² In der deutschen Suhrkamp-Ausgabe wird „habitation“ – also eine gesicherte und oftmals routinisierte Lebensgrundlage – mit „Behausung“ übersetzt. „Beheimatung“ ist wohl die bessere Übersetzung, um die kulturelle Einbettung sowie die Entwurzelung durch die kapitalistische Modernisierung zu benennen.

³ „Verbesserung“ benennt unter anderem die Steigerung von Produktivität, Effizienz und Profit und den damit oftmals einhergehenden steigenden materiellen Wohlstand.

⁴ Polanyi (2014 [1978]) 61.

⁵ Rorty (1999).

⁶ Dieses und alle folgenden Zitate aus Holmes' „Polanyi in Times of Populism“ sind meine eigenen Übersetzungen.

- ⁷ Aylesworth (2015) über die postmoderne Avantgarde; Übersetzung RB.
⁸ Foucault (1984).
⁹ Mouffe (2005).

Literatur

Aylesworth, Gary, Postmodernism, in: Zalta, Edward N. (Hrsg.), The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Palo Alto, CA, 2015); online: <https://plato.stanford.edu/archives/spr2015/entries/postmodernism/>.
 Foucault, Michel, Polemics, politics and problematizations. Interview conducted by P. Rabinow (1984); online: <http://foucault.info/foucault/interview.html>.
 Jasanoff, Sheila, Image and Imagination: The Formation of Global Environmental Consciousness, in: Miller, Clark A.; Edwards, Paul N. (Hrsg.), Changing the

Atmosphere: Expert Knowledge and Environmental Governance (Cambridge, MA, 2001) 309-337.
 Kierkegaard, Søren, The Present Age (New York 1846 [1962]).
 Mouffe, Chantal, On the Political (Abingdon 2005).
 Palumbo, Antonino; Scott, Alan, Remaking Market Society: A Critique of Social Theory and Political Economy in Neoliberal Times (London 2017).
 Polanyi, Karl, The Great Transformation: Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen (Frankfurt am Main 2014 [1978]).
 Rorty, Richard, The Communitarian Impulse, in: Colorado College's 125th Anniversary Symposium on Cultures in the 21st Century: Conflicts and Convergences. Colorado College, Bd. 5 (Colorado College 1999).

Die weltweite Ungleichheit

Rezension von: Thomas Piketty,
Facundo Alvaredo, Lucas Chancel,
Emmanuel Saez, Gabriel Zucman (Hrsg.),
Die weltweite Ungleichheit. Der World
Inequality Report 2018, C. H. Beck,
München 2018, 457 Seiten, broschiert,
€ 20; ISBN 978-3-406-72385-8.

Aktuelle Debatten um die Erhöhung des Spitzensteuersatzes auf Einkommen oder die Einführung einer Vermögenssteuer in den USA zeigen, dass die Sehnsüchte nach einer gerechteren Welt noch lange nicht gestillt sind. Das vorliegende Buch zur weltweiten Ungleichheit und das damit verbundene Projekt WID.world sind wohl ein weiterer Ausdruck dessen und soll dazu dienen, fundierte Argumente und Zahlen für weiterführende Debatten zu liefern.

Müsste man den Inhalt des Bandes kurz und knapp mit einem Satz aus eben diesem beschreiben, so könnte man dies schelmisch mit dem euphemistischen Hinweis auf der Seite der Verlagsangaben tun: „Mit zahlreichen Tabellen und Graphiken“. Die schier unbegrenzte Fülle an Tabellen und Grafiken ist aber gleichzeitig auch Ausdruck des Engagements, das die Herausgeber an den Tag legen, um die weltweite Ungleichheit in ihren vielen Facetten darzulegen.

Die Inhalte stammen aus aktuellen *Working Papers* und aus Beiträgen in Fachzeitschriften von insgesamt mehr als 100 WissenschaftlerInnen aus 70 Ländern und wurden für eine breite Leserschaft aufbereitet. Der Bericht ist nicht als einmaliges Werk gedacht, sondern als Periodikum, das alle zwei

Jahre in einer aktualisierten Form veröffentlicht wird und das von den Autoren genannte hehre Ziel verfolgt, als global anerkannter Report zur weltweiten Ungleichheit zu dienen und die mediale Aufmerksamkeit auf das Thema Ungleichheit zu lenken.

Dafür gibt es günstige Voraussetzungen: Die fünf Herausgeber steuern selbst wichtige Beiträge bei und gehören zudem allesamt zu den weltweit führenden VerteilungsforscherInnen. Mit Thomas Piketty und Gabriel Zucman als mediale Leitfiguren sorgen sie seit Jahren für Furore in der Ungleichheitsforschung. Teile der Autorenschaft trugen mit wissenschaftlichen Ausarbeitungen unmittelbar zu den eingangs erwähnten Debatten bei.

Entstehung des Berichts

Die Entstehung des Berichts bzw. Buches fällt wohl nicht zufällig mit der ersten WID.world-Konferenz Mitte Dezember 2017 in Paris zusammen, wobei WID für „World Inequality Database“ steht und das umfassendere Nachfolgeprojekt der „World Top Income Database“ darstellt.

Die Veröffentlichung dieses Buches ist zudem einer der vielen Belege der wissenschaftlichen und organisatorischen Professionalität des Projekts WID.world insgesamt. Bereits am Tag der Konferenz lagen die layoutierten Zusammenfassungen in insgesamt neun Sprachen auf, die es mehr als drei Milliarden Menschen ermöglicht, Informationen zu Verteilungsfragen in ihrer Erstsprache zu erhalten. Die Website, die unter anderem auch dieses Buch als freien *Download* beinhaltet, könnte in den nächsten Jahren zu einer zentralen Anlaufstelle für WissenschaftlerInnen weltweit werden. Be-

reits jetzt sind öffentlich zugängliche Daten und Grafiken zu einer Vielzahl von Ländern mit Zeitreihen verfügbar, die teilweise bis an den Beginn des 19. Jahrhunderts reichen. Dabei machen die Autoren schon in der Einleitung klar, dass ihnen die Reproduzierbarkeit und Transparenz der Daten ein großes Anliegen ist.

Im Rahmen des Projekts, in das dieses Buch eingebettet ist, geht es aber nicht nur um die strukturierte und einheitliche Erfassung von Einkommens- und Vermögensdaten, sondern auch um die methodische Erweiterung der Werkzeuge, mit denen Fragen der Ungleichheit behandelt werden können. Diese beinhalten einerseits den sogenannten DINA-Ansatz (*Distributional National Accounts*), der darauf abzielt, mikroökonomische Steuer- oder Befragungsdaten etwa mit dem Wachstum auf makroökonomischer Ebene in Einklang zu bringen. Darüber hinaus gibt es aber auch Weiterentwicklungen im Bereich der Schätzverfahren wie die *Generalized Pareto Curves*, die mittels weniger Parameter exaktere Ergebnisse bei Einkommens- und Vermögensschätzungen zulassen als bisherige Ansätze.

Neben den zu erwartenden Dimensionen der Einkommens- und Vermögensverteilung, die in je einem Teil behandelt werden, findet sich auch eine Gegenüberstellung von privatem und öffentlichem Vermögen im Zeitverlauf wieder. Im fünften und letzten Abschnitt zeigen die Autoren die mögliche zukünftige Entwicklung der Ungleichheit anhand mehrere Szenarien auf und legen zudem einen umfangreichen Katalog an Maßnahmen auf, um einer potenziellen Zunahme entgegenzuwirken. Auf den mehr als 450 Seiten kann man sich als LeserIn leicht verlieren in

den Details von Ländern, aber die zentralen Erkenntnisse ziehen sich durch alle Abschnitte durch und sind auch in der Kurzfassung zu Beginn des Buches übersichtlich dargestellt.

Einkommensungleichheit stieg

In ihren Analysen zur Einkommensungleichheit kommen die Forscher im Wesentlichen zur gleichen Erkenntnis wie bereits Branko Milanovic in seinem Buch „Die Ungleiche Welt“. In fast allen Ländern stieg die Einkommensungleichheit in den letzten Jahrzehnten. Die Ausnahmen, wie etwa der Nahe Osten, Subsahara-Afrika oder Brasilien, konnten ihre Einkommensungleichheit jeweils stabilisieren, dies jedoch auf einem – auch international gesehen – sehr hohen Niveau. Auch ein weiterer Bezug zu Branko Milanovic stellen die Autoren her, indem sie eine modifizierte Variante der berühmten Elefantenkurve (*elephant graph*) präsentieren, die das oberste Prozent dank besserer Datenstruktur noch weiter aufteilen kann. Anhand der Ergebnisse konstatieren die Verfasser, dass auch bei globaler Betrachtung die Ungleichheit gestiegen ist: Die reale Wachstumsrate des Einkommens des reichsten Prozents der Weltbevölkerung war zwischen 1980 und 2016 mehr als doppelt so hoch wie jene des Einkommens der unteren 50% der Weltbevölkerung!

Öffentliche Verarmung

Den wahrscheinlich interessantesten Teil des Buches stellt wohl der Abschnitt zur Entwicklung des öffentlichen und des privaten Vermögens dar. Erstmals wird für viele Länder der Versuch unternommen, die Entwicklung

dieser beiden Größen in Relation zu setzen und gemeinsam zu diskutieren. In der umfassenden Darstellung wird klar, dass sich das private Nettovermögen seit den 1970er-Jahren in den meisten Industrieländern sowie den beiden untersuchten Schwellenländern (China, Russland) deutlich gesteigert hat. Die Abkehr vom Kommunismus führte bei den letztgenannten Ländern aber auch zu einem deutlichen Rückgang des öffentlichen Nettovermögens. Dieser Trend ist in teils abgeschwächter Form auch für die Industrieländer zu beobachten. In Großbritannien und den USA ist der öffentliche Nettovermögensanteil am Nationaleinkommen sogar jeweils ins Negative gerutscht.

Im letzten Abschnitt wagen die Autoren auch Prognosen zur Entwicklung der Einkommens- und Vermögensverteilung, die bis zum Jahr 2050 reichen und verschiedene Szenarien als Ausgangslage haben. Aufgrund der deutlich besseren Datenlage im Falle der Einkommensungleichheit können die Forscher genauere Projektionen wagen, vorausschickend, dass alle Modellrechnungen falsch, aber einige nützlich sind. Die Bandbreite der Variation geht von den Annahmen aus, dass die Einkommensverteilung aller Länder entweder den bisherigen Entwicklungen der Einkommensverteilung von Europa (Szenario 3), jenen der USA (Szenario 2) oder ihrer eigenen Entwicklung (Szenario 1) im Zeitraum von 1980 bis 2016 folgt. Die Szenarien machen deutlich, dass die globale Ungleichheit nicht zunehmen muss und dass es wichtige Ansatzmöglichkeiten gibt, um diese Trends umzukehren.

Diese Forderungen fielen nicht zuletzt auch in den eingangs angeführten Debatten und reichen von stärker progressiven Einkommensteuern sowie Vermögens- und Erbschaftssteuern bis zur Forderung nach einem globalen Finanzregister zur Vermeidung von Steuerflucht, erhöhter Chancengleichheit und fairer Bezahlung.

Ein kleiner Wermutstropfen zum Schluss

Ein kleiner Wermutstropfen bleibt für österreichische LeserInnen angesichts der enormen Informationsfülle bestehen, denn bisher ist es leider nicht gelungen, Österreich in das international prestigeträchtige Projekt zu integrieren, was nicht zuletzt auf die – im Vergleich zu anderen Ländern – spärlichen Daten zurückzuführen ist. Es bleibt zu hoffen, dass die Bemühungen in der österreichischen Forschungslandschaft ausreichen, um im nächsten Bericht zur weltweiten Ungleichheit Eingang zu finden.

Somit schließt sich diese Rezension den Forderungen der Forscher gegenüber Regierungen und internationalen Organisationen nach einem besseren Zugang zu bzw. zur Erschließung von originären Daten über Einkommen und Vermögen an, denn „der Mangel an Transparenz in Bezug auf die Ungleichheit von Einkommen und Vermögen [untergräbt] die Möglichkeiten einer friedlichen Auseinandersetzung darüber in der modernen globalisierten Wirtschaft“ (S. 33). Es geht dabei um nichts weniger als „einen Beitrag zur Stärkung der Macht der vielen“ (ebd.).

Michael Ertl

Reform der Eurozonen-Governance

Rezension von: Stéphanie Hennette,
Thomas Piketty, Guillaume Sacriste,
Antoine Vauchez, Für ein anderes
Europa. Vertrag zur Demokratisierung
der Eurozone, C. H. Beck, München
2017, 89 Seiten, broschiert, € 10;
ISBN 978-3-100-36610-8.

Als Reaktion auf die Krise in der Eurozone wurde in den letzten Jahren eine Vielzahl von Reformen und Initiativen sowohl innerhalb des EU-Rahmens (Six-Pack, Two-Pack, Bankenunion, Kapitalmarktunion, Europäisches Semester, EFSI etc.) als auch außerhalb (Fiskalvertrag, Europäischer Stabilisierungsmechanismus/ESM) umgesetzt bzw. befindet sich in Umsetzung. Seit 2012 wird intensiv über verschiedene Konzepte für eine „vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion“ diskutiert. Dazu gibt es unzählige Positionspapiere von politischen Akteuren und wissenschaftlichen Institutionen. Eine umfassende Lösung der Eurokrise, die insbesondere auch die demokratischen Defizite der Wirtschafts- und Währungsunion behebt, zeichnet sich allerdings noch immer nicht ab. Immerhin gibt es in Teilbereichen einige Fortschritte, auf denen weiter aufgebaut werden soll. Zu nennen wäre hier vor allem die Bankenunion, die breite Zustimmung findet.

Der vorliegende schmale Band wartet mit einem konkreten Vorschlag zur Lösung der Eurokrise auf, der nähere Betrachtung verdient. Dafür bürgt schon der Name Piketty, der mit „Das Kapital im 21. Jahrhundert“ vor einigen

Jahren einen Weltbestseller landete. Das hier besprochene Buch, bestehend aus einem kleinen Analyseteil und einem konkreten Vertragsentwurf, ist ein Plädoyer für eine Demokratisierung der Eurozone und bietet interessante Lektüre.

Mit Recht wird festgestellt, dass die eingangs erwähnten Reformen ein neues Machtzentrum geschaffen hätten – die aus den Finanzministern der Eurozone bestehende sogenannte Eurogruppe. Diese ist ein informelles Gremium, das im Zuge der Krisenpolitik zu einer zentralen Schaltstelle für die Ausarbeitung von Rettungsprogrammen wurde. Es spielt auch eine wesentliche Rolle bei der Überwachung der Haushaltspolitik der Eurostaaten.

Einen zweifelhaften Ruf hat sich die Eurogruppe insbesondere bei der Exekution von Hilfsprogrammen für jene Staaten erworben, die sich auf den Finanzmärkten nicht mehr selbst finanzieren konnten und auf Kredite aus Mitteln aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus angewiesen waren. Für die Ausarbeitung der Hilfsprogramme, die u. a. massive Kürzungen im Sozialbereich vorsahen, wurde die sogenannte Troika geschaffen, bestehend aus Vertretern der EU-Kommission, der EZB und des Internationalen Währungsfonds.

Politisch abgesegnet wurden die Programme von der Eurogruppe – ohne entsprechende parlamentarische Kontrolle, quasi in einem „Schwarzen Loch der Demokratie“, wie die Autoren behaupten. Damit liegen sie nicht falsch. Selbst EU-Währungskommissar Pierre Moscovici spricht mittlerweile von einem „demokratischen Skandal“. Die in der Eurogruppe versammelten Finanzminister des Euroraums hätten hinter verschlossenen Türen

ohne entsprechende parlamentarische Rechenschaftspflicht „Pläne von Technikern beschlossen, die das Schicksal von Menschen bis ins Detail prägen“. ¹ Allerdings gehört Moscovici dem Gremium der Eurofinanzminister seit 2012 selbst an – bis 2014 als französischer Finanzminister, seit 2014 als Vertreter der Europäischen Kommission!

Gemildert wird dieser „demokratischer Skandal“ keineswegs durch die Tatsache, dass die Mitglieder der Eurogruppe als Finanzminister ihren jeweiligen nationalen Parlamenten gegenüber rechenschaftspflichtig sind. Gerade die Erfahrungen mit den Hilfsprogrammen haben gezeigt, dass die nationalen Parlamente in jenen Staaten, die sich nicht mehr auf den Finanzmärkten refinanzieren können, *de facto* gezwungen sind, jeglichen Bestimmungen zuzustimmen. Umso wichtiger wäre eine Rechenschaftspflicht der Euro-Gruppe gegenüber dem Europäischen Parlament, die derzeit nicht existiert. Daher konnte auch der ehemalige Eurogruppen-Chef Jeroen Dijsselbloem die Einladung des Europäischen Parlaments zu einer Debatte über das Hilfsprogramm für Griechenland wiederholt ausschlagen.

Als Antwort auf diesen „Skandal“ schlagen die AutorInnen die Schaffung einer „Parlamentarischen Versammlung der Eurozone“ mit weitreichenden Kompetenzen vor. Sie soll Einfluss auf die politische Agenda der Eurozone nehmen und über eine Gesetzgebungskompetenz verfügen, „die es ihr ermöglicht, die Harmonisierung der Wirtschafts- und Steuerpolitik, ein dauerhaftes Wachstum und die Beschäftigung zu fördern“. Sie soll Empfehlungen der Eurogruppe im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen

Ungleichgewicht ergänzen oder abändern.

Besonders wichtig: Sie soll über die Gewährung der Finanzhilfen im Rahmen des Europäischen Stabilisierungsmechanismus und über die ausgehandelten Hilfsprogramme abstimmen und gemeinsam mit der Eurogruppe die Bemessungsgrundlage und den Steuersatz der Unternehmenssteuern bestimmen. Damit soll – so ein weiterer Vorschlag der Autoren – ein zukünftiger Haushalt der Eurozone finanziert werden. Mit maximal 400 Abgeordneten, die nach Vorstellung der Autoren zu 80% aus den nationalen Parlamenten und zu 20% aus dem Europäischen Parlament kommen sollen, hätte diese Versammlung eine beachtliche Größenordnung.

Detailliert dargelegt sind diese weitreichenden Vorschläge in dem von den AutorInnen ausgearbeiteten „Vertrag zur Demokratisierung der Steuerung der Eurozone“ (DemV). Dazu ist allerdings eine Reihe kritischer Anmerkungen zu machen. Vor allem ist der vorgeschlagene Weg einer Demokratisierung der Eurozone fragwürdig.

Erstaunlich ist, dass die Autoren mit diesem Vertrag einen Weg beschreiten wollen, der höchst umstritten ist: Statt über eine Reform der EU-Verträge soll der Demokratisierungsvertrag außerhalb des EU-Rechts – also im Wege eines völkerrechtlichen Vertrags – beschlossen und damit das EU-Rechtsgefüge noch unübersichtlicher werden. Die AutorInnen verweisen dabei ausdrücklich auf den Europäischen Stabilitätsmechanismus und den Fiskalvertrag, die beide ebenfalls als völkerrechtliche Verträge außerhalb des EU-Rechts stehen, aber auf die wirtschaftspolitische Steuerung der Eurozone wesentlichen Einfluss ausüben.

Besonders kritikwürdig ist, dass die AutorInnen beide Verträge in ihrer Substanz nicht in Frage stellen.

Mittlerweile hat die Europäische Kommission mit ihrem Anfang Dezember 2017 vorgelegten weiteren Maßnahmenpaket zur Vertiefung der WWU² vorgeschlagen, beide völkerrechtlichen Verträge bzw. deren Substanz im Wege des Sekundärrechts (Verordnung, Richtlinie) in das Unionsrecht zu übernehmen und somit wieder einen einheitlichen EU-Rechtsrahmen herzustellen. Wie in der umfassenden Stellungnahme der Bundesarbeitskammer³ zum Maßnahmenpaket dargelegt, ist diese Vorgangsweise offensichtlich europarechtswidrig. In beiden Fällen bedarf es einer EU-Vertragsreform.

In der BAK-Stellungnahme wird das demokratiepolitische Defizit ähnlich gelöst, wie von AutorInnen vorgeschlagen, allerdings durch eine entsprechende Aufwertung des Europäischen Parlaments im Zuge einer EU-Vertragsreform. So soll das Mitentscheidungsrecht des EU-Parlaments auf sämtliche Bereiche der europäischen Wirtschaftspolitik ausgeweitet werden. In Bezug auf den ESM wird gefordert, dass das Parlament in die Ausarbeitung und die Beschlussfassung der Hilfsprogramme eingebunden sein muss. Zudem müssen die Europäische Säule sozialer Rechte und alle relevanten Bestimmungen der Grundrechtecharta als Kriterienkatalog für die Auflagen im Zusammenhang mit der Kreditgewährung entsprechend verankert werden.

Im Übrigen wird von der BAK die von der Kommission vorgeschlagene Übernahme der Substanz des Fiskalvertrags in das EU-Recht klar abgelehnt. Aus der Sicht der AK-Rechtsexperten

ist der Fiskalvertrag insofern auch europarechtswidrig, als es weder der Kommission noch dem Rat zusteht, die Mitgliedstaaten auf die Erlassung innerstaatlicher Haushaltsregeln oder die Einrichtung von Institutionen zu verpflichten (wie im Vertrag vorgesehen).

Zudem ist der Vertrag ökonomisch falsch konstruiert. Statt einer weiteren Verschärfung des fiskalpolitischen Regelwerks ist eine Ausweitung der Spielräume vor allem in ökonomischen Schwächephasen erforderlich, bspw. durch die Einführung einer „Goldenen Investitionsregel“. Diese Regel würde den offensichtlichen Widerspruch zwischen öffentlichen Investitionsnotwendigkeiten und EU-Fiskalregeln nachhaltig entschärfen. Der Fiskalvertrag sollte daher überhaupt aufgehoben werden.

Es wäre sinnvoll und wichtig gewesen, wenn die Autoren sich intensiver mit beiden völkerrechtlichen Verträgen auseinandergesetzt hätten. Gut möglich, dass sie in diesem Fall zu ähnlichen Schlussfolgerungen gekommen wären.

Im Maßnahmenpaket wartet die Europäische Kommission auch mit einem interessanten Vorschlag in Bezug auf die Eurogruppe auf, die das von den Autoren mit Recht kritisierte Demokratiedefizit zumindest zum Teil beheben könnte. Konkret wird die Schaffung eines Europäischen Ministers für Wirtschaft und Finanzen vorgeschlagen, der als zentraler Gesprächspartner für Fragen der Wirtschafts-, Fiskal- und Finanzpolitik die wirtschaftspolitische Koordinierung stärken, die Formulierung und Umsetzung einer angemessenen Fiskalpolitik für das Eurogebiet als Ganzes unterstützen und die EU-Haushaltsinstrumente koordinieren soll.

Dieser Minister wäre gleichzeitig Vi-

zepräsident der Kommission, würde den Vorsitz in der Eurogruppe innehaben und damit auch den Vorsitz im Gouverneursrat des EWF führen und hätte somit eine sehr gewichtige Position. Der Vorschlag bringt auch etwas Licht in die oben angeführte überraschende Kritik des EU-Währungskommissars an der Arbeit der Eurogruppe wenige Monate vor der Präsentation des Maßnahmenpakets. In Wirklichkeit geht es bei dieser Kritik wohl darum, bei den wirtschafts- und finanzpolitischen Entscheidungen im Euroraum die EU-Kommission stärker in den Vordergrund zu rücken.

Eine solche Funktion hätte allerdings den Vorteil, dass dadurch die informelle Eurogruppe zu mehr Transparenz verpflichtet würde und aufgrund der oben beschriebenen Doppelfunktion ein Misstrauensantrag gegenüber dem/der entsprechenden KommissarIn im EU-Parlament möglich wäre. Somit entstünde eine gewisse Rechenschaftspflicht der Eurogruppe gegenüber dem Europäischen Parlament.

Das neue Amt müsste aber Teil eines Gesamtpakets sein, das die Demokratiedefizite der wirtschaftspolitischen Steuerung und institutionelle Ungleichgewichte insgesamt behebt. Unter vielem anderen mehr wäre als Gegengewicht ein/e EU-Arbeits- und SozialministerIn auf der gleichen Ebene vorzusehen, welche/r z. B. für die Umsetzung und Überwachung der Europäischen Säule sozialer Rechte zuständig ist. Und dem Europäischen Parlament muss in der wirtschaftspoli-

tischen Steuerung zukünftig eine Schlüsselrolle durch Mitentscheidung zukommen.

Das Maßnahmenpaket der EU-Kommission ist erst nach Veröffentlichung des Buchs präsentiert worden. Es wäre interessant gewesen, ob und in welchen Ausmaß die vorgeschlagenen Maßnahmen der EU-Kommission in das Buch Eingang gefunden hätten, wenn die Präsentation früher erfolgt wäre. Als Fazit bleibt festzuhalten: Das Buch thematisiert schwerwiegende Defizite in der Steuerung der Eurozone, die unbedingt behoben werden müssen. Fraglich ist, ob der „Vertrag zur Demokratisierung der Eurozone“ der richtige Weg dazu ist. Jedenfalls sollte die notwendige Demokratisierung der Eurozone nicht zu einer weiteren Unübersichtlichkeit führen, sondern im Weg einer EU-Vertragsreform durch Aufwertung des Europäischen Parlaments erfolgen – so mühsam und derzeit aussichtslos dies auch derzeit scheinen mag.

Norbert Tempel

Anmerkungen

- ¹ Musler, Werner, Klage über falsche Verfahren: EU-Kommissar nennt Griechenland-Hilfe „Skandal“, in: FAZ (5.9.2017).
- ² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5005_de.htm (6.12.2017).
- ³ Siehe Stellungnahme der BAK zum WWU-Maßnahmenpaket der Kommission vom 6.12.2017; online: https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/eu/Positionspapier_zur_Vertiefung_der_WWU.pdf (März 2018).

Arbeitsbeziehungen und (Lohn-)Ungleichheit

Rezension von: Daniel Vaughan-Whitehead (Hrsg.), *Reducing Inequalities in Europe. How Industrial Relations and Labour Policies Can Close the Gap*, Edward Elgar, Cheltenham und Northampton, MA, und International Labour Office (ILO), Genf 2018, 612 Seiten, gebunden, £ 140; ISBN 978-1-788-11628-2.

Ausgehend von dem Befund (teilweise stark) steigender Lohnungleichheit in der Mehrzahl der EU-Länder seit einigen Jahrzehnten in einer Vielzahl von Studien¹ stellen sich die AutorInnen des vorliegenden, von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) koordinierten Sammelbandes die Aufgabe darzulegen, auf welche Weise und in welchem Ausmaß die nationalen Arbeitsbeziehungen (d. h. dreiseitige Sozialpartnerschaft bzw. zwei- oder dreiseitige Sozialpakte auf nationaler Ebene und insbesondere Kollektivverträge (KV) zwischen Gewerkschaften und Einzelunternehmen bzw. Arbeitgeberverbänden) zur Begrenzung oder sogar Reduktion der Lohnungleichheit und anderer Formen der Ungleichheit unter den unselbstständig Erwerbstätigen (wie z. B. Verteilung der wöchentlichen Arbeitsstunden unter Teilzeitbeschäftigten oder Anteil der befristeten Arbeitsverhältnisse) beigetragen haben.

Der Band besteht zum Großteil aus zwölf jeweils von nationalen ExpertInnen verfassten Länderkapiteln, die sich mit vierzehn Ländern befassen (WEu: D, NL, B, F, GB, IRL, S; SEu: E, I, GR; OEu: SLO, LT, LV, EST). Die Ka-

pitel weisen eine gemeinsame Struktur auf, nämlich: Hauptmerkmale der Arbeitsbeziehungen; Maßnahmen gegen Ungleichheit im Rahmen der Arbeitsbeziehungen; Effekte derselben auf die Ungleichheit.

Im einleitenden Beitrag fassen die AutorInnen, der Herausgeber Daniel Vaughan-Whitehead und Rosalia Vazquez-Alvarez, die Hauptergebnisse der Länderstudien zusammen, präsentieren Sozialpakte und KV auf verschiedenen Ebenen, die auf eine Reduzierung unterschiedlicher Formen der Ungleichheit abzielten bzw. auf innovative Weise eine Balance zwischen Flexibilität (der Betriebe) und Sicherheit (der Beschäftigten) anstreben, und legen die Resultate von statistischen Analysen über die Effekte von KV auf diverse Ungleichheitsformen dar, wobei die Datengrundlage die europäische Verdienststrukturerhebung SES (Structure of Earnings Survey) bildet. Den Abschluss des einleitenden Kapitels machen arbeitspolitische Schlussfolgerungen aus der empirischen Evidenz.

Kollektivverträge und Ungleichheit

KVverhandlungen und sozialer Dialog auf der nationalen Ebene können, so die theoretische Literatur zu diesen Zusammenhängen, eine wichtige Rolle bei der Verringerung von Ungleichheiten und der Verwirklichung eines höheren Maßes an sozialem Zusammenhalt spielen.

Zahlreiche Studien belegen, dass starke Kollektivverhandlungsinstitutionen zu einer stärker egalitären Lohnstruktur beitragen. Zwischen dem Zentralisierungsgrad der KVverhandlungen und dem Ausmaß der Lohnungleichheit besteht tendenziell ein nega-

tiver Zusammenhang. Anders ausgedrückt: In Ländern mit überwiegend oder ausschließlich dezentralen KVverhandlungen auf der Betriebs- oder Unternehmensebene ist die Lohnungleichheit der Tendenz nach höher als in Ländern mit überwiegend BranchenKV- oder MehrebenenKVverhandlungen (nationale, Branchen- und Betriebsebene oder Branchen- und Betriebsebene).

Für die tendenziell flachere Lohnstruktur bei Existenz eines KV (gleichgültig, auf welcher Ebene, in Kontrast zu einer Situation ohne KV) und in stärker zentralisierten Lohnverhandlungssystemen (d. h. bei Existenz eines BranchenKV im Vergleich zu KV ausschließlich auf dezentraler Ebene, d. h. in Betrieben oder Unternehmen) gibt es mehrere Erklärungsansätze, die einander nicht ausschließen, sondern komplementär sind:

Erstens haben Gewerkschaften ein Interesse, die Bedeutung von Managemententscheidungen über individuelle Löhne, bei denen die Machtasymmetrie stark zum Tragen kommt, einzuschränken, und bevorzugen die Standardisierung der Löhne nach objektiven Kriterien (Qualifikation, Betriebserfahrung, physische und psychische Arbeitsbelastung etc.) durch kollektive Lohnverhandlungen.

Im Falle von betrieblichen KVverhandlungen kommen zweitens der aktuellen betriebswirtschaftlichen Lage des Betriebs und der erwarteten Entwicklung derselben, welche die jeweilige Marktsituation des Betriebs und Unternehmens widerspiegeln, entscheidende Bedeutung zu. In der Regel streuen die betriebswirtschaftlichen Gesamtbewertungen von Betrieben bzw. Unternehmen in einer Branche sehr stark. Im Falle von BranchenKV-

verhandlungen dominieren hingegen gesamtwirtschaftliche und branchenspezifische Argumente die Lohnverhandlungen, und die Betriebe mit außergewöhnlich günstiger betriebswirtschaftlicher Lage sowie die marginalen Betriebe mit besonders ungünstigen Kennzahlen finden dabei geringere Berücksichtigung als das breite Mittelfeld der Betriebe.

Drittens besitzen die Gewerkschaften in BranchenKVverhandlungen mehr Verhandlungsmacht als im Falle von Verhandlungen in einzelnen Betrieben oder Unternehmen. Durch überbetriebliche KV bzw. Allgemeinverbindlichkeitsmechanismen (AVM) können die Gewerkschaften mithin erreichen, dass branchen- bzw. berufsspezifische kollektivvertragliche Mindestlöhne auch den Beschäftigten mit der geringsten Verhandlungsmacht, bspw. unqualifizierten Beschäftigten in Kleinunternehmen, zugutekommen.

Ein vierter Erklärungsansatz stellt auf die Mehrheitsverhältnisse in den Gewerkschaften ab und geht von einer Medianwähler-Perspektive der Gewerkschaftsentscheidungen aus: Sofern der Durchschnittslohn über dem Medianlohn liegt, wird die Gewerkschaft in den KVverhandlungen versuchen, für die unteren Lohngruppen überdurchschnittliche Lohnerhöhungen auszuhandeln.²

Ein fünfter Erklärungsansatz betont die für die Gewerkschaften positiven indirekten Effekte, welche von überdurchschnittlichen Anhebungen des jeweils untersten kollektivvertraglichen Mindestlohns in Branchen- bzw. BerufskV ausgehen: Die Arbeitgeber haben im Hinblick auf die Erhaltung des sozialen Friedens und eines guten Arbeitsklimas unter den Beschäftigten ein Interesse daran, die relativen Löh-

ne innerhalb der Belegschaft nicht zu stark zu verändern und reagieren daher oft auf die überdurchschnittliche Anhebung des untersten kollektivvertraglichen Mindestlohns mit gewissen Lohnanpassungen in der Lohnhierarchie etwas oberhalb. Stärkere Erhöhungen der untersten Tariflöhne strahlen also etwas aus auf die Löhne unmittelbar darüber, wobei die indirekten Effekte in der Regel mit zunehmender Distanz von der unteren Lohngrenze abnehmen (sog. Kräusel-Effekt). Mittels des vierten und des fünften Erklärungsansatzes lässt sich die Programmatik solidarischer Lohnpolitik vieler Gewerkschaften ökonomisch begründen.

Im Folgenden sollen einige der im vorliegenden Sammelband erläuterten Ergebnisse bezüglich der Zusammenhänge zwischen KVverhandlungsinstitutionen und Ungleichheit kurz dargestellt werden:

Existenz eines KV und Lohnungleichheit: Auf der Basis der SES-Daten über reale Effektivverdienste in 16 EU-Ländern wird gezeigt, dass die Lohnungleichheit (gemessen anhand der fünf Perzentilrelationen P100/P1, P100/P10, P90/P10, P50/P10 und P90/P50) in den Jahren 2002, 2006 und 2010 jeweils in den Unternehmen mit KV (in allen Kennzahlen, mit einer Ausnahme) höher war als in den Unternehmen ohne KV.³

Zentralisierungsgrad der KVverhandlungen und Lohnungleichheit: Stärker zentralisierte KVverhandlungen gehen einher mit geringerer Lohnungleichheit (Hayter 2011, 2015). In Übereinstimmung damit zeigen Canal Domínguez und Rodríguez Gutiérrez (2016), dass KV auf Unternehmensebene zu höherer Lohnstreuung führen als überbetriebliche KV.

AVM und Lohnungleichheit: AVM begünstigen eine stärker egalitäre Lohnstruktur.

Deckungsgrad der KV und Lohnungleichheit: Überbetriebliche KV sorgen erstens wie angeführt für eine gewisse Standardisierung der Löhne, die insbesondere den unteren Lohnsegmenten zugutekommt. Zweitens implizieren sie zumeist regelmäßige, oft alljährliche Erhöhungen der kollektivvertraglichen Mindestlöhne. Für Beschäftigte mit geringer oder sehr geringer Verhandlungsmacht in Betrieben, die nicht in den Geltungsbereich eines überbetrieblichen KV fallen, sind regelmäßige Lohnanpassungen an Inflation und Produktivitätsfortschritte keineswegs gewährleistet. Diese die Lohnungleichheit eindämmenden oder verringern den Effekte von KV sind umso größer, je höher die gesamtwirtschaftliche Abdeckung durch KV ist.

Die europäischen Erfahrungen der letzten Jahrzehnte zeigen, dass ein hoher kollektivvertraglicher Deckungsgrad auf zwei Weisen erreicht werden kann:

- durch BranchenKV in Verbindung mit AVM (oder funktionalen Äquivalenten wie der Pflichtmitgliedschaft der Arbeitgeber in einer Wirtschaftskammer). Wie die Korrelation innerhalb der EU zeigt, besteht ein enger Zusammenhang zwischen dem Organisationsgrad der Arbeitgeberverbände und der kollektivvertraglichen Deckungsquote. Der Konnex ist dabei meist ein indirekter: Eine hohe Deckungsquote wird in jenen Ländern erzielt, wo überbetriebliche KV, zumeist Branchenabkommen, die Regel sind. Und überbetriebliche KVverhandlungen setzen die Existenz von Arbeitgeberverbänden voraus.

den voraus, die mit einem Mandat für Verhandlungen mit den Gewerkschaften ausgestattet sind.

- durch BranchenKV kombiniert mit einem hohen Organisationsgrad der Gewerkschaften.

Gemäß einer Studie von Jelle Visser besteht ein stark negativer Zusammenhang zwischen dem kollektivvertraglichen Deckungsgrad und der Lohnungleichheit, gemessen anhand der P1/P10-Relation. Seine Untersuchung für 32 OECD-Länder führt zu dem Ergebnis, dass die Unterschiede in der Deckungsrate 50% der Varianz der Effektivverdienste erklären (S. 4).

Koordinierungsgrad der KV und Lohnungleichheit: In den meisten EU-15-Ländern werden die KVVerhandlungen in hohem Maße gesamtwirtschaftlich koordiniert, wobei unterschiedliche Koordinationsmechanismen zum Tragen kommen. Ein geringes Maß an Koordination besteht lediglich in Frankreich und Großbritannien.⁴

Eine gesamtwirtschaftliche Koordination der Lohnverhandlungen bedarf sowohl der horizontalen Koordination (jene zwischen Lohnverhandlungen in verschiedenen Branchen) als auch der vertikalen Koordination (jene zwischen verschiedenen Verhandlungsebenen: nationale Ebene, Branche, Unternehmen bzw. Betrieb).

Die vertikale Integration hängt zum einen von der Steuerungsfähigkeit (Autorität) beider Verhandlungsseiten ab, also davon, ob die Organisationen der Arbeitgeber und die Gewerkschaften in der Lage sind, die Einhaltung von Vereinbarungen, die auf höherer Ebene getroffen wurden, auf den unteren Ebenen durchzusetzen. Dabei sind erstens die konföderale Autorität, d. h. die formale Durchsetzungsfähigkeit von Dachorganisationen gegenüber ih-

ren Branchenverbänden (zur Herbeiführung der horizontalen Lohnkoordination), und zweitens die verbandliche Autorität zu berücksichtigen, d. h. die formale Durchsetzungsfähigkeit der Branchengewerkschaften gegenüber den Betriebsräten bzw. der Branchenverbände der Arbeitgeber gegenüber ihren Mitgliedsunternehmen.

Zum anderen beruht die vertikale Integrationsfähigkeit auf arbeitsrechtlichen Normierungen wie der rechtlichen Durchsetzbarkeit kollektivvertraglicher Bestimmungen, der Friedensverpflichtung während der Laufzeit eines Kollektivvertrags, insb. auch für Belegschaftsvertreter in den Betrieben, und dem gewerkschaftlichen Streikmonopol. Derartige rechtliche Regelungen verhindern, dass kollektivvertragliche Bestimmungen durch opportunistisches Verhalten auf der betrieblichen Ebene untergraben werden, und stärken somit die Steuerungsfähigkeit der Verhandlungspartner auf der übergeordneten Ebene.

Gemäß OECD (2004, S. 166) „*overall earnings dispersion tends to fall as union density and bargaining coverage and centralisation/coordination increase*“. „*The evidence confirms that more centralised and more coordinated wage bargaining has a negative relationship with the level of wage inequality*.“ (S. 4). Zu einer solchen Einschätzung gelangen auch Dahl et al. (2013), Fernández-Macias und Vacas-Soriano (2015), Jaumotte und Buitron (2015).

Mehrere Länderstudien des Sammelbandes belegen, dass der Rückgang der kollektivvertraglichen Abdeckung jeweils einen Anstieg des Anteils der Niedriglohnbeschäftigung zur Folge hatte. Gemäß der Definition der ILO beläuft sich die Niedriglohngrenze auf zwei Drittel des Medianlohns.

Vaughan-Whitehead und Vazquez-Alvarez fassen die im vorliegenden Band enthaltenen Ergebnisse der Länderstudien, der ausgewerteten Literatur und der statistischen Analysen zu den Auswirkungen des sozialen Dialogs im Allgemeinen und der KV im Besonderen auf verschiedene Formen der Ungleichheit folgendermaßen zusammen (S. 54):

„The volume clearly emphasises that the social partners are dealing with a range of inequalities and that social dialogue mechanisms, such as collective agreements that include issues related to flexibility, security, employment status, training and so on, can be effective in addressing the various forms of inequality, which have deepened over the recent past.“

Gesetzlicher Mindestlohn und KV-Institutionen

Gesetzliche Mindestlöhne finden sich in der EU vor allem in Ländern mit schwachen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften sowie mit schwachen Arbeitsbeziehungsinstitutionen. In Ländern mit umfassendem (hoher Deckungsgrad) und hoch koordiniertem Kollektivverhandlungssystem – wie A, I, DK, S, FIN (bis 2014 auch D) – existiert i. d. R. kein gesetzlicher Mindestlohn.

Daher bestehen in der EU folgende Zusammenhänge: In den Ländern ohne gesetzlichen Mindestlohn sind der Organisationsgrad der Gewerkschaften, jener der Arbeitgeberverbände, die Deckungsquote der KV, der Zentralisierungsgrad der KV und das Ausmaß der Koordinierung der KV jeweils wesentlich höher als in den Ländern mit gesetzlichem Mindestlohn.⁵

Die Kausalität könnte in beide Richtungen laufen: Die Existenz eines ge-

setzlichen Mindestlohns könnte zu einem Rückgang der Mitgliedschaft in den Gewerkschaften führen, weil ArbeitnehmerInnen keine Veranlassung mehr dafür sehen. Die Gegenthese lautet, dass die Schwäche des KVverhandlungssystems zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns veranlasst, wie etwa in letzter Zeit in Großbritannien und Deutschland. Stark koordinierte KVverhandlungssysteme mit hohem Deckungsgrad benötigen keine gesetzliche Lohnuntergrenze für die am geringsten qualifizierten Arbeitskräfte, weil ohnehin kollektivvertragliche Mindestlöhne auf der Branchen- oder nationalen Ebene für diese Beschäftigten bestehen.

Für die Länder mit gesetzlichem Mindestlohn zeigt sich ein positiver Zusammenhang zwischen dem relativen Niveau des Mindestlohns (Kaitz-Index) und starken KVverhandlungsinstitutionen: Hohe positive Korrelation besteht zwischen dem Organisationsgrad der Arbeitgeberverbände und dem Kaitz-Index, dem Organisationsgrad der Gewerkschaften und dem Kaitz-Index sowie dem Zentralisierungsgrad der KV und dem Kaitz-Index. Letzterer ist definiert als Relation zwischen der Höhe des monatlichen gesetzlichen Mindestlohns und dem Median-Bruttomonatslohn aller Vollzeitbeschäftigten.

Je stärker die KVverhandlungsinstitutionen sind, desto geringer ist tendenziell die Streuung der Löhne im untersten Bereich der Lohnhierarchie, und wirksame gesetzliche Mindestlöhne müssen daher höher angesetzt werden als im Falle sehr schwacher Institutionen. Gerade in KVverhandlungssystemen mit eher niedrigem oder bestenfalls mittelhohem Deckungsgrad haben die involvierten KVparteien besonderes Interesse, Niedriglohnkon-

kurrenz, welche das KVsystem unterminieren könnte, zu vermeiden.

Alles in allem ergibt sich, dass in den Ländern mit gesetzlichem Mindestlohn dieser und die KVverhandlungsinstitutionen einander ergänzen und in Kombination eine positive Wirkung im Hinblick auf eine stärker egalitäre Lohnstruktur entfalten:

„(T)he minimum wage ... clearly contributes to limiting wage inequality (since it makes it possible to increase starting wages at the end of the wage scale thus reducing the pay difference with the top), but only if combined with collective bargaining (that brings with it additional negotiation levels to build more floors).“ (S. 5)

In Ländern mit stark koordiniertem KVverhandlungssystem und hohem Deckungsgrad kann die solidarische Lohnpolitik der Gewerkschaften die Funktionen staatlicher Mindestlohnpolitik übernehmen. Einige der leitenden Prinzipien und Ziele, welche solidarische Lohnpolitik der Gewerkschaften anzuwenden bzw. durchzusetzen bestrebt ist, sollen am Beispiel des ÖGB veranschaulicht werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in Österreich das beinahe flächendeckende System von KV (Deckungsgrad rd. 98%) nicht nur branchen- bzw. berufsbezogen Mindestlöhne für die jeweils unterste Lohngruppe festsetzt, sondern jeweils Mindestlöhne für alle Lohngruppen.

Erstens ist der ÖGB bestrebt, *alle* unselbstständig Beschäftigten – unabhängig von der Größe des Beschäftigterbetriebs, von dessen Branchen- und Spartenzugehörigkeit, von Geschlecht, Alter, Betriebszugehörigkeit, sozialrechtlichem Status, Qualifikation, Beruf und Tätigkeiten eines bzw. einer Beschäftigten – an den aus dem Fortschritt der Arbeitsproduktivität resultie-

renden Erträgen einkommensmäßig teilhaben zu lassen. Dieses Bestreben findet in der am mittelfristigen gesamtwirtschaftlichen Produktivitätszuwachs und an der Veränderung der Verbraucherpreise orientierten Lohnleitlinie des ÖGB, der sog. Benya-Formel, Niederschlag.⁶

Das zweite grundlegende Prinzip besteht in der Zielsetzung, für niedrigere Einkommen überdurchschnittliche Lohnzuwächse durchzusetzen. Die Fachgewerkschaften versuchen, dieses Ziel mittels ihrer KVpolitik auf mehrere Art und Weise zu erreichen:

Der ÖGB-Bundeskongress 2018 beschloss, eine „stärkere Anhebung der Löhne und Gehälter in frauendominierten Branchen“ anzustreben, um auf diese Weise zur Verringerung des nach wie vor hohen Unterschieds zwischen dem mittleren Lohn der Männer und jenem der Frauen beizutragen.

Im Rahmen der gesamtwirtschaftlich koordinierten Mindestlohnpolitik des ÖGB ist es den Fachgewerkschaften in den letzten Jahrzehnten über ihre KVverhandlungen gelungen, durch Anhebung des kollektivvertraglichen Mindestlohns der jeweils untersten Lohngruppe in allen Branchen bzw. Berufen über einen bestimmten, gemeinschaftlich festgesetzten Schwellenwert (zuletzt 1.500 € pro Monat, gegenwärtig angestrebt 1.700 € pro Monat) die Einkommenssituation der NiedriglohnbezieherInnen spürbar zu verbessern.

In den nächsten Jahren werden die Fachgewerkschaften versuchen, dort wo diese Schwelle noch nicht erreicht oder überschritten worden ist, über die branchen- bzw. berufsbezogenen KVverhandlungen für möglichst viele und letztendlich alle Beschäftigtengruppen einen kollektivvertraglichen Mindestlohn der jeweils untersten Lohngruppe

von 1.700 € pro Monat durchzusetzen.

Viele Fachgewerkschaften haben es immer wieder, manche sogar regelmäßig erreicht, in den branchen- bzw. berufsbezogenen KVVerhandlungen überdurchschnittliche prozentuelle Erhöhungen der Mindestlöhne und gegebenenfalls auch der Istlöhne der unteren Lohngruppen durchzusetzen.

Eine andere Weise, die NiedriglohnbezieherInnen stärker zu begünstigen, besteht darin, einen Absolutbetrag als Untergrenze für die kollektivvertragliche Mindestlohn- bzw. Istloohnerhöhung zu vereinbaren. Eine Lohnanhebung in Form eines Absolutbetrags bedeutet für die niedrigsten Löhne einen höheren prozentuellen Anstieg als für die mittleren und höchsten Löhne.

Der im November 2018 zwischen dem Fachverband der NE-Metallindustrie und der Gewerkschaft PRO-GE abgeschlossene KV für die ArbeiterInnen der NE-Metallindustrie beispielsweise beinhaltete ab 1.11.2018 eine Erhöhung des kollektivvertraglichen Mindestlohns und der Istlöhne für die unterste Lohngruppe A-B um 3,6% und jener für die oberste Lohngruppe J-K um 3% und legte einen absoluten Mindestbetrag für den Anstieg der Istlöhne von 80 € pro Monat fest.

Der von der GPA-djp und der Sparte Handel der WKÖ abgeschlossene KV für die Handelsangestellten, der am 1.1.2019 in Kraft trat, enthielt eine Erhöhung der kollektivvertraglichen Gehälter um 2,5%, mindestens aber um 48 € pro Monat. Das bedeutete, dass die unteren Gehaltsgruppen um 3,2% mehr Gehalt erhielten.

Politische Schlussfolgerungen

Rezente ökonomische Studien kommen überwiegend zu dem Ergebnis,

dass wachsende Einkommensungleichheit eine zentrale Ursache für geringeres Wirtschaftswachstum sein kann und die gesamtwirtschaftliche Stabilität gefährden kann.⁷ In der ökonomischen Theorie werden verschiedene Kanäle angeführt, über welche die wachstumshemmenden Effekte der Einkommensungleichheit zum Tragen kommen können. Nachfragebezogen wird v. a. argumentiert, dass steigende Einkommensungleichheit das Wirtschaftswachstum über negative Effekte auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage dämpfen kann, weil die unteren Einkommenssegmente tendenziell eine höhere Konsumneigung aufweisen als die mittleren und höheren. Angebotsseitige Argumente betreffen zum einen politökonomische Instabilität und sozialen Unfrieden, zum anderen negative Auswirkungen auf das Humankapital: Bei steigender Ungleichheit können Personen aus den unteren Einkommenssegmenten weniger in Bildung investieren, was die soziale Mobilität einschränkt und die Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Humankapitals bzw. Wissensbestands bremst.

Aus makroökonomischer Sicht ist eine Verminderung der Lohn- und der Einkommensungleichheit, welche die Zunahme der Lohn- und der Einkommensspreizung der letzten Jahrzehnte – wenigstens teilweise – rückgängig macht, sinnvoll, und aus sozialpolitischer Perspektive ist dies ohnehin der Fall.

Verteilungspolitische Standardwerke wie jene von Atkinson (2015) und Stiglitz et al. (2015) betonen, dass zur Korrektur der Einkommensungleichheit eine Vielzahl von Maßnahmen erforderlich ist. Einige der Instrumente und institutionellen Voraussetzungen,

um wieder zu einer ausgeglicheneren Lohn- und Einkommensverteilung zu gelangen, sind dem Bereich der Arbeitsbeziehungen zuzuordnen: v. a. überbetriebliche LohnKV, ein hoher Deckungsgrad der KV, hoch koordinierte Lohnverhandlungen, regelmäßige Anhebungen der gesetzlichen bzw. kollektivvertraglichen Mindestlöhne.

Diese Maßnahmen, Institutionen bzw. institutionellen Indikatoren beruhen allerdings auf voraussetzungs-vollen institutionellen Grundlagen: insbesondere nicht zu hohen Schwellen für die Zuerkennung der Repräsentativität an Gewerkschaften in Betrieben bzw. Branchen; gesetzlichen Regelungen zugunsten von überbetrieblichen KV und AVM; Beteiligung der Regierung am nationalen sozialen Dialog; Förderung desselben durch den Staat; Heranziehen desselben für die Ausarbeitung und Durchführung wichtiger Reformen im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik, womit die Effektivität und Legitimität staatlicher Politik erhöht wird.

Dem Staat kommen in diesem Kontext also wesentliche Rollen zu: „*First to set the rules and also promote collective bargaining and social dialogue (for instance, to sign or renew tripartite pacts or agreements) and, second, because the state often decides to develop mechanisms in order to extend some agreements, also to cover workers not initially included in the bargaining agreement.*“ (S. 10)

Selbstverständlich sind die Gewerkschaften gefordert, ihre organisatorischen und gesellschaftlichen Machtressourcen zu stärken, und sie dürfen sich nicht ausschließlich auf bestehende institutionelle Ressourcen verlassen.

Statt einer Stärkung des sozialen Dialogs und des KVsystems trat im zu-

rückliegenden Jahrzehnt in vielen Ländern tatsächlich eine Schwächung der betreffenden Organisationen und Institutionen ein. Das galt insbesondere für jene neun von der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008ff besonders betroffenen EU-Länder (GR, CY, I, E, P, RO, H, LV, IRL), die finanzielle Unterstützung von Seiten der „Troika“ (EU, EZB, IWF) bzw. von EU und IWF in Anspruch nahmen. Die Vereinbarungen zwischen den betreffenden nationalen Regierungen mit den jeweiligen Unterstützern enthielten hinsichtlich Lohn- und KVpolitik

- erstens Lohnstopps und -kürzungen im öffentlichen Dienst,
- zweitens das Einfrieren bzw. die Senkung des nationalen gesetzlichen Mindestlohns und
- drittens Veränderungen der gesetzlichen Grundlagen des KVsystems, welche auf Dezentralisierung der KVverhandlungen und generell die De-Kollektivierung und Deregulierung der Lohnfindung hinausliefen.

Die Schwächung der Institutionen des sozialen Dialogs mit dem Ziel der Senkung der Arbeitskosten und Stärkung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit trug mitnichten zu einer raschen wirtschaftlichen Erholung in diesen Ländern bei – ganz im Gegenteil: Die auferlegte Politik der „inneren Abwertung“ führte zu einer teils dramatischen Zunahme der Ungleichheit, wirkte deflationär und verschlimmerte die Schulden-, Wachstums- und Beschäftigungsprobleme zusätzlich.

Die im vorliegenden Band dargelegten Beiträge, welche die Sozialpartner im Rahmen des nationalen sozialen Dialogs im Allgemeinen und über die KV im Besonderen zur Eindämmung oder Verminderung verschiedener Formen

der Ungleichheit geleistet haben, sind wichtige Argumente für eine Aktivierung bzw. Aufwertung des nationalen sozialen Dialogs, für eine Stärkung der KVsysteme und für eine überdurchschnittliche Anhebung gesetzlicher bzw. kollektivvertraglicher Mindestlöhne.

Die zentrale politische Schlussfolgerung des Herausgebers Daniel Vaughan-Whitehead lautet daher: „*The influence of collective bargaining and social dialogue on key aspects of reforms (such as pensions, social security, working time, wages and subcontracting) and on inequalities ... should thus give additional motivation to policy-makers and social partners to sustain and strengthen, rather than to weaken, social dialogue and collective bargaining, and to put them among the policy priorities.*“ (S. 55)

Allen an Arbeitsbeziehungsfragen Interessierten und allen ÖkonomInnen und SoziologInnen, die sich mit Ungleichheit und deren Auswirkungen befassen, ist dieser Sammelband sehr zu empfehlen.

Michael Mesch

Anmerkungen

- ¹ Vgl. OECD (2015).
- ² Freeman (1980); Pontusson (1996).
- ³ Die 5 Relationen wurden dabei anhand von repräsentativen Unternehmensstichproben jeweils länderweise geschätzt, und anschließend wurden für beide Unternehmensgruppen jeweils die gewichteten Mittelwerte der 5 Kennzahlen ermittelt.
- ⁴ Visser (2011) 41, Abbildung 1.13.
- ⁵ Vgl. European Commission (2008) 82, Tabelle 3.2.
- ⁶ Siehe dazu Mesch (2015).
- ⁷ Siehe dazu u. a. Albig et al. (2017); OECD (2015); Dabla-Norris et al. (2015); Cingano (2014); Ostry et al. (2014).

Literatur

- Albig, H.; et al., Wie steigende Einkommensungleichheit das Wirtschaftswachstum in Deutschland beeinflusst, in: DIW-Wochenbericht 10 (2017).
- Atkinson, A. B., *Inequality: What Can Be Done* (Cambridge, MA, 2015).
- Canal Domínguez, J. F.; Rodríguez Gutiérrez, C., Collective bargaining, wage dispersion and the economic cycle: Spanish evidence, in: *Economic and Labour Relations Review* 27/4 (2016) 471-489.
- Cingano, F., Trends in Income Inequality and Its Impact on Economic Growth (= OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 163, Paris 2014).
- Dabla-Norris, E.; et al., Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective (= IMF Staff Discussion Note 15/13, Washington, D. C., 2015).
- Dahl, C. M.; Le Maire, D.; Munch, J. R., Wage dispersion and decentralization of wage bargaining, in: *Journal of Labor Economics* 31/3 (2013) 501-533.
- European Commission, *Industrial Relations in Europe 2008* (Luxemburg 2009).
- European Commission, *Industrial Relations in Europe 2010* (Luxemburg 2011).
- Fernández-Macías, E.; Vacas-Soriano, C., Recent Developments in the Distribution of Wages in Europe (Eurofound, Luxemburg 2015).
- Freeman, R. B., Unionism and the dispersion of wages, in: *Industrial and Labour Relations Review* 34/3 (1980) 3-23.
- Freeman, R. B.; Medoff, J. L., *What do unions do?* (New York 1980).
- Hayter, S. (Hrsg.), *The Role of Collective Bargaining in the Global Economy: Negotiating for Social Justice* (Cheltenham und Genf 2011).
- Hayter, S., Introduction: what future for industrial relations?, in: *International Labour Review* 154/1 (2015) 1-4.
- Hayter, S.; Weinberg, B., Mind the gap: collective bargaining and wage inequality, in: Hayter (Hrsg., 2011) 136-186.
- Jaumotte, F.; Osorio-Buitron, C., Inequality and Labor Market Institutions (= IMF

- Staff Discussion Note 15/14, Washington, D. C., 2015).
- Mesch, Michael, Benya-Formel gleich produktivitätsorientierte Lohnpolitik, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 41/4 (2015) 593-600.
- OECD, *Employment Outlook 2004* (Paris 2004).
- OECD, *In It Together: Why Less Inequality Benefits All* (Paris 2015).
- Ostry, J.; et al., *Redistribution, Inequality, and Growth* (= IMF Staff Discussion Note 14/02, Washington, D. C., 2014).
- Pontusson, Jan, *Wage distribution and labor market institutions in Sweden, Austria and other OECD countries* (Institute for European Studies, Brüssel 1996).
- Stiglitz, J.; et al., *Rewriting the Rules of the American Economy* (Roosevelt Institute, Washington, D. C., 2015).
- Visser, Jelle, *Variations and trends in European industrial relations in the 21st century's first decade*, in: *European Commission* (2011) 17-53.

Arbeit im digitalen Wandel

Rezension von: BEIGEWUM (Hrsg.),
 Umkämpfte Technologien – Arbeit im
 digitalen Wandel, VSA-Verlag,
 Hamburg 2018, 224 Seiten, broschiert,
 € 16,80; ISBN 978-3-899-65847-7.

Zum Modethema Digitalisierung boomt auch der analoge Büchermarkt. Ein Schwerpunkt liegt dabei im Umgang mit und auf der Verwertbarkeit von Daten. Ein Weiterer zeichnet die Erfolgsgeschichten der neuen digitalen Internetgiganten nach. Kritik gibt es an den neuen Entwicklungen auch, in Form von Aufrufen zu Technologieverweigerung bis zur Eindämmung neu auftretender Phänomene, wie Hass im Netz und *Fake News*. Insgesamt bleibt bei der LeserIn oft der Eindruck zurück, dass Digitalisierung eine Naturgewalt sei, die sich, wie die Klimakatastrophe, unweigerlich auf uns zu bewegt und uns auch mit uns unbekannten Konsequenzen überrollen wird. Auf der Welle reiten können jene, die vorne mit dabei sind, gewarnt wird davor, ins Hintertreffen zu geraten.

Sicherlich, die Zukunft ist uns unbekannt und damit schwer prognostizierbar. Der neue Sammelband des BEIGEWUM ruft jedoch in Erinnerung, dass neue technologische Entwicklungen immer gesellschaftlich umkämpft waren, damit keine Naturgesetze wirken, und befasst sich mit Gestaltungsoptionen des technologischen Wandels.

Den gesellschaftlichen Auseinandersetzungen, die damit verbunden sind, widmet sich gleich der erste Teil des Buches.

Romana Brait und Simon Theurl the-

malisieren die Kämpfe gegen technologisch bedingte Arbeitslosigkeit. Berühmtes historisches Beispiel sind die Maschinenstürmer als Sinnbild dafür, dass hinter technologischem Wandel auch divergierende gesellschaftliche Interessen stehen, die ausgehandelt werden müssen.

Diese Feststellung formuliert Jörg Flecker in seinem Beitrag zeitgemäß. Er wendet sich gegen die landläufige Vorstellung, dass sich die Gesellschaft dem technologischen Fortschritt zwangsläufig anpassen muss. Damit meint er den aktuellen Technikdeterminismus und die im Neoliberalismus verbreitete „*There is no alternative*“-Mentalität, hinter der Profitlogiken und Verwertungsinteressen stehen. Er plädiert für und erläutert einen sozialwissenschaftlichen Zugang, der neben den Risiken auch die Chancen und Möglichkeiten eines Digitalisierungsprozesses im Hinblick auf die Arbeitsbeziehungen in den Blick nimmt – ein zentraler Beitrag in diesem Sammelband.

Christian Reiner und Katerina Vrtika pa geben einen Überblick über die ökonomische Debatte zum Thema Innovation und deren AkteurInnen. Anschaulich wird die Markt versus Staat-Debatte im Innovationsprozess dargelegt. Auf Mariana Mazzucatos Argumenten zu einer aktiven Rolle des Staates aufbauend, wird konstatiert, dass eine wirkungsvolle Innovationspolitik aktuell auf einer strategisch-inhaltlichen Politik des Staates, Großunternehmen in technologieintensiven Branchen, einigen innovativen KMU und *last but not least* den Beschäftigten ruht. Nicht alle AkteurInnen gehören aber dann auch (gleichermaßen) zu den ProfitteurInnen der technologischen Entwicklungen.

Darauf geht bereits der erste Beitrag im zweiten Teil des Buches ein, der sich mit den Auswirkungen des technologischen Wandels beschäftigt. Willi Altzinger und Stella Zilian untersuchen die Verteilungseffekte technologischen Fortschritts und kommen zum Schluss, dass die in den letzten Jahren steigende Einkommensungleichheit empirisch nicht eindeutig den neuen Technologien zugeordnet werden kann. Möglicherweise ist der Zeitpunkt der Untersuchung dafür noch zu früh gewählt. Jedenfalls ist der technologische Wandel nicht der einzige und schon gar nicht der wichtigste Erklärungsfaktor für den beobachteten Anstieg der Ungleichheit.

Käthe Knittler legt in ihrem Beitrag das Augenmerk auf die Bereiche, die nicht von den angekündigten Produktivitätssteigerungen durch Digitalisierung profitieren werden. Dies sind die persönlichen Betreuungs- und Pflegeleistungen, bezahlt und unbezahlt. Dieser Bereich ist, wenn die unbezahlte Arbeit in die Berechnungen mit aufgenommen wird, der mit Abstand größte Wirtschaftssektor. Es stellt sich die dringliche Frage der Finanzierung dieser lebensnotwendigen Tätigkeiten, angesichts weiter ansteigender Produktivitätsdifferenzen der Sektoren.

Bettina Haidinger zeigt in ihrem Beitrag Beispiele betrieblicher Kontrolle durch digitalen Technologieeinsatz: Ein Bürogebäude mit 40.000 Sensoren von Deloitte in Amsterdam, die den Arbeitsalltag der MitarbeiterInnen erfassen; *Wearables*, also Geräte mit Sensoren, die während der Arbeitszeit getragen werden und die dabei permanent Aufzeichnungen machen. Alles Formen, wie die Belegschaft während der Arbeit elektronisch vermessen wird. Daran schließen dann lernfähige

Algorithmen an, die die erhobenen Daten verknüpfen können, um Vorschläge für Produktivitätssteigerungen machen zu können. Die Gefahren der permanenten Überwachung für Körper und Psyche wie auch der Anleitungen zur Selbstoptimierung sind nicht unbeträchtlich. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die gezielte Individualisierung erkannt wird und dass mit kollektiven Mitteln wie gewerkschaftlicher und betriebsrätlicher Organisation und gesetzlicher Regulierung entgegengesteuert wird.

Bei manchen neuen Arbeitsformen ist jedoch gar keine betriebliche Kontrolle mehr notwendig, weil sie an eine Plattform ausgelagert sind, wo AuftragnehmerInnen durch ihre KundInnen ständig bewertet werden und dadurch ihren Wert steigern und in der Folge auch mehr Aufträge lukrieren können. Dies ist nur ein Aspekt von *Crowdwork*, wie Philip Schörpf beschreibt. Formal sind die ArbeiterInnen über Onlineplattformen selbstständig, die Plattformen agieren als Intermediäre. Eine Vielzahl an arbeitsrechtlichen Missständen wird immer wieder beobachtet. Diese liegen begründet in der bestehenden Machtasymmetrie und neuen, vom Arbeitsrecht noch nicht erfassten Verhältnissen.

Der dritte Teil des Buches widmet sich der Gestaltbarkeit des technologischen Wandels. Michael Soder erinnert daran, dass technologischer Fortschritt mit Arbeitszeitverkürzung einherging. In Westeuropa hat sich die Arbeitszeit in den letzten 130 Jahren mehr als halbiert. Gerade deshalb sollte Arbeitszeitpolitik einen zentralen Stellenwert in der aktuellen Digitalisierungsdebatte einnehmen.

Martin Risak geht in seinem Beitrag auf die neuen Herausforderungen für

das Arbeitsrecht ein. Dabei fordert er einen neuen Arbeitnehmerbegriff, der sich stärker an der wirtschaftlichen Abhängigkeit orientiert als bisher.

Aber auch die soziale Absicherung steht vor neuen Herausforderungen. Christine Mayrhofer nimmt in dieser Hinsicht den Faden voriger Beiträge auf. Das erwerbsorientierte Sozialversicherungssystem hängt an stabilen Vollzeitstellen und hohem Produktionspotenzial. Deswegen müsse darüber nachgedacht werden, wie Datenbestände und Datenflüsse in die Finanzierung von sozialer Sicherheit miteinbezogen werden können. Auch eine stärkere Einbeziehung von Vermögens- und Kapitaleinkommen in die Sozialstaatsfinanzierung regt sie an.

Miriam Rehm und Matthias Schnetzer beschäftigen sich mit den neuen, alten Verteilungsfragen, die durch neue technologische Entwicklungen entstehen. Wie können die Gewinne erfolgreicher Forschungen bzw. oftmals in der Anfangsphase staatlich geförderter Unternehmen zumindest teilweise an die Allgemeinheit zurückfließen? Durch neue Steuern? Durch effizientere Steuereinzahlung in Zeiten der Steuerflucht? Durch Beteiligungen des Staates an den geförderten Unterneh-

men in Form von Staatsfonds? Durch Kapitalbeteiligungen von MitarbeiterInnen? Durch Förderung von selbstverwalteten Betrieben? Viele Möglichkeiten und Fragen sind damit verbunden. Im Kern geht es dabei um die Frage, wie die Kräfteverhältnisse zwischen Kapital und Arbeit gestaltet werden sollen bzw. können.

Im letzten Beitrag geht Kurt Vandale auf die Arbeitskämpfe in der Plattformökonomie ein und thematisiert die Herausforderungen für die Gewerkschaften. Dabei sollen bestehende, wie auch neue Formen der kollektiven Organisation genutzt werden, um Gegenmacht zu entwickeln.

Insgesamt ist das Buch mit seinen 16 Beiträgen, wovon hier nur einige kurz vorgestellt wurden, ein interessantes und lehrreiches Lesevergnügen und regt zum Nachdenken und Widerstand gegen eingeübte Denkweisen an. Gerade jetzt, wo mit dem Thema Künstliche Intelligenz der nächste Technik-Hype über uns hereinbricht, sollte im Kopf behalten werden, dass die Gestaltung der Zukunft im Sinne der Menschen und nicht nur im Sinne der Verwertungslogik möglich und notwendig ist.

Christa Schlager

Reform der Netzbranchen

Rezension von: Massimo Florio (Hrsg.),
The Reform of Network Industries –
Evaluating Privatisation, Regulation and
Liberalisation in the EU, Edward Elgar,
Cheltenham und Northampton, MA,
2017, 264 Seiten, gebunden, £ 85;
ISBN 978-1-786-43903-1.

Nur wenige Politikbereiche in der EU haben so umfassende und tiefgreifende Reformen erfahren wie die Netzbranchen. Das in den letzten Jahrzehnten vorherrschende politische Paradigma von Liberalisierung und Privatisierung führte zu grundlegenden Strukturänderungen in unterschiedlichen Infrastrukturbereichen, wie etwa bei Energie-, Telekommunikations-, Eisenbahn- und Postnetzen.

All dies sind Infrastrukturen, die ursprünglich als natürliche Monopole galten. Deshalb waren sie in der Regel in den meisten Staaten auch mit einer gesetzlichen Monopolstellung ausgestattet und befanden sich im öffentlichen Eigentum. Nicht zuletzt der sich in den 1980er-Jahren unter Thatcher und Reagan verstärkende Trend zu einem stark wirtschaftsliberal und marktgläubig geprägten Politikverständnis führte ab Anfang der 1990er-Jahre zu intensiven Liberalisierungsbestrebungen auf EU-Ebene.

In vielen Ländern wurde die Liberalisierung der Infrastrukturen zudem oft begleitet von Privatisierungsschritten, obwohl auf europäischer Ebene selbst keine verbindlichen Privatisierungsvorgaben gemacht worden waren.

Obwohl es natürlich unbestrittenermaßen aufgrund des technischen Fortschritts und anderer Rahmenbedin-

gungen notwendig ist, diese wichtigen Infrastrukturen fortlaufend weiterzuentwickeln und sie den Bedürfnissen und Gegebenheiten anzupassen, war es aber nicht zuletzt eine stark ideologisch geprägte Diskussion, die den Weg, den die europäische Politik bei der Reform von Netzbranchen einschlug, kennzeichnete. Damit gingen auch viele Versprechen und Erwartungen einher, welche die Befürworter einer umfassenden Liberalisierung in die Diskussion einbrachten. Deshalb stellt sich die Frage, welche Effekte diese Umstrukturierungen schlussendlich gehabt haben und ob die Reformen auch tatsächlich zu Effizienz- und Wohlstandssteigerungen und zu günstigeren Preisen geführt haben.

In dem vorliegenden Buch versuchen Massimo Florio und andere AutorInnen einen empirisch-wissenschaftlichen Blick auf die Entwicklungen im Zuge der Liberalisierung und Reform von Infrastrukturen in Europa zu werfen und zu beleuchten, inwieweit die Ziele, die hinter der Forderung nach einer Infrastrukturliberalisierung standen, tatsächlich erreicht worden sind.

So leicht, wie es klingt, ist dieses Unterfangen nicht, was die AutorInnen zu Beginn des Buches auch unumwunden und anschaulich darlegen. Der erste Teil des Werkes beschäftigt sich deshalb auch mit den Schwierigkeiten des Messens von Effekten einer Marköffnung von staatlichen Monopolen und jenen der Bewertung der Erkenntnisse einer empirischen Evaluierung von grundlegenden Reformen politischer Rahmenbedingungen.

Dabei werden verschiedene Fallstricke diskutiert, die bei einer empirischen Untersuchung das Ergebnis in verschiedene Richtungen verzerren können. Die Wahl der Variablen und

die Beurteilung von deren Abhängigkeiten untereinander sowie auch die Bewertung und Gewichtung von beobachtbaren Effekten können je nach Blickwinkel und Ausgangspunkt durchaus ganz unterschiedliche Bilder zeichnen, zumal es ohnehin sehr schwer ist, in Politikbereichen, die sich über einen langen Zeitraum entwickeln und die von einem allgemeinen Wandel in vielen Lebensbereichen begleitet sind, signifikante Veränderungen zu identifizieren, die ursächlich auf den Reformschritt zurückzuführen sind.

Vor dem Hintergrund dieser strukturellen empirischen und analytischen Probleme versuchen die AutorInnen aber dennoch durch die Zusammenfassung diverser empirischer Literatur einige Folgen der Reformschritte zu identifizieren. Dabei wird herausgearbeitet, dass es keine allgemein gültigen Ergebnisse gibt und die Entwicklung in jedem Sektor und auch in jedem Land ganz unterschiedlich verlaufen kann. Sie legen zudem kritisch dar, dass es auch viele Mechanismen gibt, die dazu führen können, dass die Effekte sogar in die Gegenrichtung ausschlagen können und sie den ursprünglichen Zielen zuwiderlaufen. So können zum Beispiel Privatisierungsschritte auch dazu führen, dass die Preise steigen und die als Folge von potenziellen Effizienzsteigerungen vermuteten Kostensenkungen ausbleiben.

Dieser allgemeinen Einführung schließen sich Beiträge an, die sich mit den konkreten Entwicklungen in einzelnen Sektoren beschäftigen. Dabei wird ein Abriss der historischen Entwicklung und der Reformschritte der EU in den Energie-, Eisenbahn-, Telekommunikations- und Postmärkten gegeben, und es werden auch die Folgen der Li-

beralisierung und Privatisierung anhand der tatsächlich stattgefundenen Umsetzung in verschiedenen Ländern aufgezeigt.

Die AutorInnen gehen dabei auch auf die interessanten Verwerfungen ein, die sektorspezifische Reformprozesse in manchen Ländern produziert haben. Gerade in Großbritannien, wo ja besonders auf freie Märkte und privates Eigentum an Unternehmen gedrängt worden ist, hat sich in der Rückschau gezeigt, dass dieser Weg oft durch eine Verschlechterung der Versorgung, Sicherheitsprobleme infolge zu niedriger Investitionen sowie steigende Preise gekennzeichnet war.

In Staaten, die hingegen einen moderateren Zugang zu Reformen von Netzbranchen wählten und die weiterhin sowohl durch öffentliches Eigentum als auch durch ein effektives Regulierungsregime eine stärkere Kontrolle über die Märkte beibehielten, scheint hingegen der Umstrukturierungsprozess und die Balance der Interessen oft besser gelungen zu sein. Aber auch hier gilt, dass es jeweils auf den Einzelfall ankommt, die empirischen Analysen also keineswegs immer eindeutig sind.

Gerade für den Energiesektor zeigen die AutorInnen, dass die Effekte von Liberalisierung und Privatisierung auch in der Literatur umstritten sind. Während manche von einem positiven Effekt auf die Effizienz ausgehen, der zum Teil auch den KonsumentInnen zugutegekommen ist, kommen andere Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass es im Privatkundensegment eher zu Preissteigerungen gekommen ist, während der Unternehmenssektor eher verschont wurde.

Anders hat sich der nunmehr vollständig liberalisierte Telekommunika-

tionsmarkt entwickelt. Dort zeigte sich eine zunehmende Vielfalt an Betreibern bei sinkenden Preisen und einem größeren Angebot. Auch wenn trotz Privatisierungsschritten bei vielen ehemaligen staatlichen Betreibern der Anteil des öffentlichen Eigentums noch immer relativ hoch ist, scheint es so, als seien zwischen privaten und öffentlichen Eigentümern keinerlei Unterschiede in der Effizienz zu finden. Ehemalige Monopole haben sich den neuen Marktbedingungen angepasst und agieren auf Augenhöhe mit ihren privaten Konkurrenten. Die Reform der Telekommunikationsnetze wurde gleichzeitig mit einem technischen Umbruchprozess durchgeführt, der auch zu einem enormen Wachstum des Marktes führte. Die Liberalisierung des Telekommarktes ist deshalb auch nur schwer vergleichbar mit anderen Netzbranchen wie etwa dem Postmarkt, der eher schrumpft und wo sich nach der Liberalisierung nun wieder eine starke Tendenz zu Oligopolen zeigt.

Über diese unterschiedlichen Entwicklungen in den einzelnen Sektoren und auch über die wichtigsten Unterschiede bei der Umsetzung in verschiedenen Ländern versucht das vorliegende Buch einen Überblick zu vermitteln. Natürlich können die einzelnen Artikel dabei nur ein rudimentäres Bild zeichnen, denn die umfassenden Reformschritte der EU würden es wohl für jeden einzelnen Infrastrukturbereich nötig machen, ganze Bände zu schreiben, wollte man die Entwicklungen der letzten Jahrzehnte umfassend in allen Details beschreiben.

Aber das ist wohl gar nicht in aller Tiefe notwendig. Der Fokus des Buches liegt ja eher in der Analyse der Reformen als solchen und deren Wohlfahrtseffekten für EU-BürgerInnen.

Aus einer kritischen Perspektive werden hier die sonst üblicherweise untersuchten Parameter wie Kosten und Effizienz um soziale Dimensionen erweitert und die Effekte auf KonsumentInnen in die Betrachtung miteinbezogen. Gerade in Infrastrukturbereichen, die öffentliche Dienstleistungen von vitalem Interesse für die Gesellschaft darstellen, ist diese Perspektive dringend geboten, geht es doch darum, eine gute, sichere und leistbare Versorgung für alle sicherzustellen.

Durch die Zusammenstellung der Entwicklungen und des Reformprozesses in allen wichtigen Netzbranchen haben die AutorInnen einen längst überfälligen Beitrag geleistet, um die oft von wirtschaftlichen Interessen geleitete Diskussion um Liberalisierung und Privatisierung wieder mehr auf reale Fakten zu konzentrieren. Es ist wenig überraschend, dass dabei der von Konservativen und Wirtschaftsliberalen oft beanspruchte Mythos vom „schlechten Unternehmer Staat“ und von Wohlfahrtsgewinnen durch Privatisierung empirischen Überprüfung oft nicht standzuhalten vermag. Vielmehr zeigt sich, dass gerade in Netzbranchen staatliches Eigentum und stärker regulierte Märkte nicht weniger effizient und die Produkte bzw. Dienstleistungen nicht teurer sein müssen. Im Gegenteil, anhand von mehreren sektoralen Länderbeispielen wird gezeigt, dass Privatisierung, Liberalisierung und Deregulierung dort oft zu Verschlechterungen für KonsumentInnen geführt haben. Gerade bei der Versorgung mit so wichtigen Dienstleistungen wie Energie, Telekommunikation, Bahn und Post kommt es eben auf eine gesamtwirtschaftliche Betrachtung an.

Massimo Flori und seine MitautorInnen beleuchten hier viele Facetten der

umfassenden Reformen von Netzbranchen in Europa und zeigen damit auch, dass Reformen in Richtung Liberalisierung und Privatisierung *per se* weder gut noch schlecht sind. Vielmehr hängen die Ergebnisse dieser Strukturänderungen von vielen Faktoren ab und können in die unterschiedlichsten Richtungen ausschlagen. Eine verstärkte sozioökonomische und gesamtwirtschaftliche Betrachtung der Auswirkungen solcher Reformschritte wäre in der politischen, aber auch in

der akademischen Debatte deshalb wünschenswert.

Für IndustrieökonomInnen, aber auch für interessierte LeserInnen aus dem politischen und regulatorischen Umfeld bieten die AutorInnen damit eine interessante und durchaus kritische Zusammenschau der Entwicklung verschiedener Netzbranchen in Europa und der Wirkungen der umfassenden Strukturreformen, die diese Sektoren in den letzten Jahrzehnten erfahren haben.

Mathias Grandosek

Was ist Wert, und wie wird er geschaffen?

Rezension von: Mariana Mazzucato,
The Value of Everything: Making and
Taking in the Global Economy,
Allen Lane, London 2018, 384 Seiten,
broschiert, € 18,15;
ISBN 978-0-241-34779-9.

Mazzucato bringt mit dem vorliegenden Buch eine der Ursprungsfragen der Ökonomie wieder in den Mittelpunkt der Debatte: Was ist Wert, und wie wird er geschaffen? Mazzucato argumentiert hier angelehnt an die klassischen Ökonomen Smith, Ricardo und Marx. Wertschöpfung ist die Produktion neuer Güter und Dienstleistungen mittels verschiedener Arten von Ressourcen. Die Menge an Arbeitskraft, die in die Produktion hineingesteckt wurde, die angewandte Technologie, die Organisation der Arbeit sowie das Verhältnis von Kapital und Arbeit bestimmen den neu erschaffenen Wert. Wenn ein Feld bewirtschaftet oder einen Sessel getischelt wird, entsteht dabei ein neuer Wert. Das bloße Herumschieben von bereits produzierten Gütern und Dienstleistungen bzw. das reine Handeln mit diesen beschreibt die *Wertextraktion*, beispielsweise dann, wenn BankerInnen auf Rohstoffpreise spekulieren oder ImmobilienhändlerInnen Wohnungen kaufen, um sie anschließend wieder zu verkaufen. Dieses unproduktive Abschöpfen von Renten schafft keine neuen Werte.

In welchem Zusammenhang stehen Wert und Preis? Alles, was einen Preis auf einem Markt erzielt, hat den entsprechenden Wert – so zumindest, wenn man dem Konzept von Knapp-

heit und individuellen Präferenzen folgt. Wenn jedoch der Wert durch den Preis bestimmt wird, dann ist auch nur das, was sich auf Märkten bepreisen lässt, wertschaffend. So ginge vieles der tatsächlichen Wertschöpfung verloren. Deshalb stellt Mazzucato diese viel vertretene Werttheorie in Frage. Ziel des Buches ist es, den Lesenden die Schaffung von Werten zu vermitteln und die tatsächlichen Wertschöpfenden zu definieren, damit jene die Anerkennung dafür bekommen, die sie auch wirklich verdienen.

Das Buch ist in neun Kapitel unterteilt, die im Folgenden zusammengefasst werden. Zuerst beschreibt Mazzucato die Geschichte von Wert in der Ökonomie. Heutzutage nehmen wir Wachstum unseres Wohlstands und Fortschritt als gegeben an. Dies war in der Vergangenheit nicht immer so: Vor der Ersten Industriellen Revolution im 19. Jh. wuchs der Lebensstandard nur langsam. Der Aufbau von Staaten, das Finanzieren von Kriegen, Kolonialisierung und Maschinen sowie das Versorgen der Bevölkerung oder die Abschätzung von Besteuerung bedurfte zunehmend einer genaueren Planung. Wie hoch ist das Einkommen einer Nation? Was erzeugt diesen Wert? Wenn man versteht, wie die Produktion von Werten funktioniert, kann man die Schlüsselfrage zu mehr Wohlstand beantworten.

François Quesnay definierte es im 18. Jahrhundert folgendermaßen: *Grund und Boden* ist die Quelle allen Wertes. Menschen können keine Werte schaffen, sondern diese nur transformieren. Der primäre Sektor, vor allem bestehend aus Bauern, Land- und MinenarbeiterInnen, ist der einzig wahre produktive. Handwerker und andere Berufstätige in der Sachgüterprodukti-

on bearbeiten die bereits existierenden Werte und sind deshalb im sekundären Sektor außerhalb der tatsächlichen Werteproduktion. Besonders unproduktiv sind jedoch jene, die bloß Grund und Boden besitzen und somit Werte abschöpfen müssen, um ihr unproduktives Einkommen zu sichern. Wenn die Wertextraktion die Wertschöpfung übersteigt, dann stoppt auch das Wachstum einer Wirtschaft.

Die Klassischen Ökonomen erkennen in der *Arbeit* die Quelle des Wertes. Produktive Sektoren sind deshalb sowohl der primäre als auch der sekundäre Sektor. Smith beschreibt, dass all die andere Arbeit sich selbst nicht reproduziert und vom Überschuss anderer lebt, wie z. B. die Tätigkeiten von Geistlichen, Anwälten oder Soldaten. Folglich plädiert er dafür, AristokratInnen und deren unproduktives Einkommen sowie deren Luxusgüter nicht gesellschaftlich zu finanzieren. Smith definiert drei Arten von Einkommen: Löhne für die Arbeit in kapitalistischen Unternehmen, Profite für Kapitalisten, die die Mittel zur Produktion besitzen, und Renten für die EigentümerInnen von Grund und Boden.

Ricardo beschreibt näher, dass Letzteres durch den Umstand, dass es sich um ein vererbtes Monopol und eine immer knapper werdende Ressource handle, den größten Anteil des nationalen Einkommens erhalten werde. Des Weiteren sei nicht nur Produktion, sondern auch Konsumation in produktive und unproduktive zu unterteilen. Produktiv wäre beispielsweise ein Kapitalist, der mit seinem Kapital eine Arbeitskraft zukaufte und dadurch Profite erzeugt. Aus diesem Grund beschreibt Ricardo investierende Kapitalisten als positiven Bestandteil der Wirtschaft, die Mehrwert erzeugen. Die Alternative

dazu wäre, das Kapital auf unproduktive Weise für Luxusgüter auszugeben, so wie dies so viele der GrundbesitzerInnen in ihrem verschwenderischen Lebensstil taten. Hierbei sind sich Ricardo und Smith einig: Die Extravaganz der aristokratischen Klasse erzeugt keinerlei Mehrwert für eine Nation.

Der letzte im Kapitel genannte Klassiker ist Karl Marx. Seine Arbeitswertlehre besagt, dass Wert nur aus einem speziellen Gut der ArbeiterInnen geschaffen werden kann, nämlich ihrer *Arbeitskraft*. Nur mit Einsatz der Arbeitskraft wird ein Überschuss geschaffen. Gemäß Marx erfolgte die Entwicklung dieses Systems so, dass ursprünglich alle Menschen JägerInnen und SammlerInnen waren und genug arbeiteten, um sich selbst reproduzieren zu können. Dann wurden sie gezwungen, einen Überschuss über ihre eigene Reproduktionsarbeit zu erzeugen, damit sich die feudalistische Klasse ihre unproduktive Konsumation leisten konnte. Im letzten Schritt wurden unabhängigen ProduzentInnen allmählich gewalttätig die Produktionsmittel genommen und sie so zu ArbeiterInnen gemacht – frei, aber ohne Eigentum. Nun konnten Kapitalisten deren Arbeitskraft kaufen, da ArbeiterInnen ohne eigene Produktionsmittel einen Lohn für ihr Überleben benötigten.

Marx verlieh dem Kapital somit eine soziale Dimension und dem Überschuss eine negative Konnotation. Mehrwert wird nun nur geschaffen, wenn das Kapital in die Produktion investiert wird, *ergo* immer mehr an ausgebeuteter Arbeitskraft einen Überschuss schafft. Der Staat spielt bei den Klassikern eine untergeordnete Rolle und wird meist nicht explizit modelliert. Theoretisch befindet er sich jedoch im-

mer außerhalb des produktiven Sektors.

Das zweite Kapitel beschreibt den Erfolgszug der Marginalisten. Kapital wird hier als Ertrag aus dem Sparen gesehen, nicht als Folge des produktiven Konsumierens. Die Neoklassische Theorie besagt, dass Preise von Gütern und Dienstleistungen den Nutzen widerspiegeln, den KäuferInnen erhalten. Ökonomie soll nunmehr als Naturwissenschaft gelten, die sich vorrangig durch Mathematik und Gesetze erklären lässt. Der Kapitalismus wird als friedvolles System porträtiert. Die theoretischen Modelle basieren auf Gleichgewichten, die sich durch wettbewerbliche Mechanismen stabilisieren – völlig im Kontrast zu Marx' Klassenkampf.

Angebot und Nachfrage regulieren die Werte rarer Ressourcen, ausgedrückt in Preisen. Von nun an können Werte, die in einer Volkswirtschaft produziert werden, nicht länger nach einem wertetheoretischen Konzept bemessen werden. Nur was einen Preis auf einem Markt erzielt, hat einen Wert. Und, nur wessen Arbeit einen Preis erzielt, ist auch produktiv. Das Einkommen der Arbeitenden ist abhängig von ihrer marginalen Produktivität und ihrer Präferenz zwischen Arbeit und Freizeit. Folglich ist Arbeitslosigkeit eine freiwillige Entscheidung. Renten werden nicht als unverdientes Einkommen angesehen, sondern als Imperfektion, die mittels Wettbewerbssteigerung korrigiert werden kann. Profite sind nicht durch soziale (Macht-)Beziehungen determiniert, sondern durch die Technologie und daran anknüpfende Produktivität. Der Staat spielt hier eine unproduktive Rolle, da er nur Steuern einsammelt und diese z. B. in Form von Förderungen oder für Infrastruktur ausgibt. Die eingehobenen Steuern sen-

ken die Gesamtwohlfahrt und zerstören folglich Werte.

Wie misst man den Wohlstand einer Nation? Das dritte Kapitel beantwortet diese Frage. Mazzucato beschreibt darin präzise, wie Wohlstand und Werte vor allem *nicht* gemessen werden. Dieses Kapitel fußt besonders auf der Überlegung, dass die Methodik der Bemessung von Wachstum auch die gesellschaftlichen Ansichten einer Volkswirtschaft prägen.

Die derzeitige Messung von Wohlstand basiert auf dem Konzept des BIP. Errechnet man es verwendungsseitig, so setzt es sich aus dem Konsum der Haushalte, den Investitionen der Firmen und den Staatsausgaben zusammen. In dieser Betrachtungsweise tritt der Unternehmenssektor als einziger Investor auf. Die anderen Ausgaben werden zwischen Haushalten und Staat aufgeteilt, die die Nachfrage nach den Endprodukten der Unternehmen bilden. Trifft dies in der Realität zu? Sind nicht viele staatlich finanzierte Leistungen Zwischenprodukte gerade für den Unternehmenssektor, so wie bspw. die Straßeninfrastruktur, und damit kein reiner Konsum von Endprodukten, wie dies bei Haushalten der Fall ist? Solange der Staat reiner Konsument in der Berechnung ist, kann er innerhalb dieser, hauptsächlich marginalistischen, Logik keinen Mehrwert schaffen, sondern nur seine Ausgaben erhöhen.

Allerdings ist es herausfordernd zu errechnen, welcher Wert durch die Benutzung einer Straße für LKW-FahrerInnen oder Familien, die in den Urlaub fahren, entsteht. Unschärfen bei der BIP-Berechnung ergeben sich auch bei der Ausgliederung des fehlenden Schwarzmarktes, bei Umweltverschmutzung oder imputierten Mieten,

um nur einige Beispiele zu nennen. Wenn eine bereits verursachte Verschmutzung von einem Unternehmen für einen marktbasierten Preis behoben wird, steigt das BIP. Es sinkt jedoch nicht, wenn die Verschmutzung stattfindet und Ressourcen zerstört. Bei Immobilien im Eigentum wird eine hypothetische Miete imputiert, um die Vergleichbarkeit des BIP zwischen Ländern mit unterschiedlich hohem Miet- bzw. Eigentumswohnanteil herzustellen. Dies führt zu einer Verzerrung der Einkommen, da die imputierten Mieten als zusätzliche fiktive Ausgaben auf der Einnahmenseite der EigentümerInnen ebenso dazugerechnet werden müssen. Außerdem, warum sollten Mieten denn eigentlich einen Mehrwert schaffen? Ein Ansteigen der Miet- und Immobilienpreise findet aufgrund der kollektiven Investitionen, z. B. in Bildungseinrichtungen oder anderer Infrastruktur, statt und nicht aufgrund der Anstrengungen der EigentümerInnen. Deshalb fordert Mazzucato eine Überarbeitung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Diese scheiterte bislang nicht daran, dass sie sich aus prinzipiellen Gründen nicht umsetzen ließe, sondern am politischen Willen.

In den nächsten vier Kapiteln bespricht Mazzucato die Finanzialisierung und die Veränderung des Kapitalismus über die Zeit. Sie beginnt mit den eigentlichen Aufgaben der Banken: Liquiditätsversorgung, Kreditbewertung und Laufzeittransformation von Einlagen und Krediten. Das sind nicht-produktive, aber für den Wirtschaftskreislauf notwendige Tätigkeiten. Wenn jedes Unternehmen seine Investitionen mit den erwirtschafteten Profiten tätigen könnte und Haushalte ihre Kredite mit ihren eigenen Erspar-

nissen decken könnten, dann wären Banken überflüssig. Allerdings sind Banken Geldschöpferinnen, und ihre Kredite schaffen Einlagen.

Aufgrund ihrer Bedeutsamkeit warnen Minsky und Keynes vor der destruktiven Natur eines deregulierten Finanzsektors. Mazzucato sieht die Schuld für die Finanz- und Wirtschaftskrise 2007ff in der stetigen Deregulierung des Finanzsektors seit den 1970er-Jahren, wodurch Geschäftstätigkeiten außerhalb der Kernaufgaben des Bankensektors an Bedeutung gewannen. Selbst nach der Krise sind die Versuche, diese außergewöhnlich gefährlichen und gesellschaftlich unnützen Finanzentwicklung zu regulieren, gescheitert. Die Zahl der AkteurInnen, die ihr Geld mit reiner Wertextraktion verdienen, wächst, wie etwa Hedgefonds, *Private-Equity*- oder *Venture-Capital*-Firmen.

Diese haben bestimmte Dynamiken der Volkswirtschaft verändert. Investitionen müssen nicht nachhaltig sein, sondern möglichst schnell den maximalen Profit für die AktionärInnen und die daran beteiligte Unternehmensführung einbringen. Diese sog. *Shareholder-Value*-Bewegung hat dazu geführt, dass Unternehmensführungen strategisch kurzfristiger denken. Dabei kommen jedoch die Interessen vieler weiterer Beteiligten zu kurz. Mazzucato wünscht sich ein Umdenken hin zu einem *Stakeholder-Value*-Prinzip. Die Beschäftigten, die Bevölkerung, die Umwelt und viele weitere AkteurInnen und Aspekte sollen Berücksichtigung finden. Mazzucato appelliert zu erkennen, dass Wertschöpfung ihrer Natur nach „kollektiv“ ist und damit von vielen unterschiedlichen Beteiligten und Betroffenen (*stakeholders*) abhängt. Unternehmerschaft (*entrepreneurship*) ist

keine individuelle Entscheidung, sondern vielmehr einem produktiven Umfeld und einer kollektiven Leistung geschuldet.

An dieser Stelle knüpft sie an ihr früheres Buch „The Entrepreneurial State“ (2015)¹ an. Große Firmen wie Apple, Google oder Amazon würden gar nicht existieren, wenn der Staat nicht zuvor das finanzielle Risiko genommen hätte, langfristige Technologien wie das Internet, GPS oder den *Touchscreen* zu erfinden. Staatliche Investitionen sind die Treiber für Innovationen. Es gibt keine Garantie dafür, dass durch den Einsatz hoher Geldbeträge auch tatsächlich eine Innovation hervorgerufen wird. Das Risiko vieler bedeutender Innovationen wurde mit öffentlichen Geldern (mit-)getragen, die Erträge und Anerkennung im Anschluss hingegen privatisiert.

Auch das Patentwesen, ursprünglich zur Förderung von Wertschöpfung und zum Schutz von Erfindungen gedacht, hat sich seit den 1980ern zunehmend zu einem Hemmschuh in Bezug auf Innovationen entwickelt, da nun auch Entdeckungen, sprich das Wissen hinter den Produkten, patentiert werden können und nicht nur die daraus resultierenden Produkte. Besonders Großkonzerne verhindern so mittels „strategischen Patentierens“ die Konkurrenz auf ihrem Markt.

Des Weiteren erläutert Mazzucato den sogenannten „*Platform Capitalism*“, wo Unternehmen wie Facebook, Amazon oder Google riesige Monopole innehaben und somit eine einzigartige Stellung einnehmen, um Wert zu extrahieren. Abgeschöpft wird nicht nur eine Rente vom kollektiv produzierten Internet, sondern auch von einem kollektiv erschaffenen Netzwerkeffekt. Märkte jeder Art müssen aktiv gestaltet wer-

den, um ein sozial erwünschtes Ergebnis zu erreichen. Deshalb plädiert Mazzucato dafür, das Eigentum und die Verwaltung der kollektiven Daten in die öffentliche Hand zu legen. Private Unternehmen sollen dann für diese Daten Dienstleistungen erstellen.

In Kapitel acht widmet sich Mazzucato der Geringschätzung des öffentlichen Sektors. Dabei wehrt sie sich gegen das Narrativ, der Staat sei bloß ein Regulator und ineffizienter Geldausgeber und solle deshalb so klein wie möglich gehalten werden, damit er den Markt nicht störe. Selbstverständlich muss der Staat in seiner mächtigen Rolle auch seine Ausgaben kontrollieren und im Auge behalten. Doch die Debatte sollte sich nicht um die Größe oder das Budget des Staates drehen. In erster Linie sollte die Frage gestellt werden: Welchen Wert schafft der Staat?

Die Klassischen Ökonomen sehen den Staat als unproduktiv an, genauso wie die NeoklassikerInnen, und ordnen ihm eine stabilisierende Hintergrundrolle zu. Anders als Keynes, der den Staat als Wertschöpfer benennt, der Infrastruktur schafft, Bildung ermöglicht und Grundlagenforschung betreibt. Vielmehr noch, so Mazzucato, finanziert er radikale, innovative Technologien, welche das Leben der Menschen verändern. Austerität sowie den Maastrichter Schuldenkriterien erteilt Mazzucato eine Abfuhr, da diese einer innovativen Wertschöpfung, die selbstverständlich den Staat als Wertschöpfenden miteinschließt, im Wege stehen.

Wie zuvor erwähnt, müsse auch die VGR überarbeitet werden. Die kalkulatorische Definition, der Staat könne keinen Mehrwert für seine Investitionen schaffen, sei eine politische und

nicht wissenschaftliche Entscheidung. Diese Denkweise beschränkt den Handlungsspielraum des Staates entscheidend. Die Aufgabe eines selbstbewussten Staates sollte darin bestehen, langfristig und visionär zu denken, Risiko zu nehmen und zu investieren, also ein aktiver Schöpfer von Werten zu sein.

Das letzte Kapitel „The Economics of Hope“ rundet das Buch zusammenfassend und mit Mazzucatos abschließenden Forderungen ab. Einst stand der Begriff Wert im Zentrum der ökonomischen Diskussion. Dies soll wiederbelebt werden. Ein neues Narrativ muss erarbeitet werden. Erstens sollen diejenigen, die Werte extrahieren, und jene, die Werte schaffen, klar benannt werden, sowie eine Unterscheidung zwischen Profit und Rente gemacht werden. Zweitens soll das beharrliche Schlechtreden des öffentlichen Sektors beendet werden. Die dort beschäftigten Menschen fühlen sich dadurch mindergeschätzt, und die Attraktivität des Arbeitgebers Staat sinkt, obwohl jeder andere Sektor von diesem abhängig ist. Drittens sei die Aufklärung politischer EntscheidungsträgerInnen darüber erforderlich, wie Wertschöpfung tatsächlich funktioniert, und somit ein Beenden der Erzählung, man solle einzig den Marktmechanismen vertrauen, privatisieren und Steuern senken. Viertens soll die Berechnung des BIP überarbeitet werden, um der tatsächlichen Messung von Wertschöpfung näher zu kommen.

Volkswirtschaften sollen sich konkrete „Missionen“ vornehmen, wie etwa eine „Grüne Revolution“, nicht die BIP-Maximierung oder ausgeglichene Haushalte. Zudem müssen wir uns die Frage stellen, welche Art von Volkswirtschaft wir wollen. Rentenabschöpfende Aktivitäten müssen reduziert, dagegen tatsächlich produktive Tätigkeiten angemessen entlohnt werden. Außerdem soll es mehr erfüllende, sinnstiftende Arbeit, weniger Umweltverschmutzung, bessere Pflege und gleiche Bezahlung für gleiche Arbeit geben.

Dieses Buch bietet viel. Wie in Mazzucatos vorherigen Büchern stehen die Positionierung des Staates und sein wahrgenommenes Erscheinungsbild im Vordergrund. Aufgrund der Pointierung und Verständlichkeit verdienen manche Kapitel, wie jene über die Ökonomiegeschichte, die BIP-Berechnung oder die Rolle des Staates in einer Volkswirtschaft, m. E. den Status einer Pflichtlektüre für Ökonomie-Studierende. Gleichzeitig liefert die leicht lesbare Lektüre auch wichtige Denkanstöße und vor allem Vorschläge, welche Fragestellungen in der ökonomischen, aber auch politischen Debatte zu priorisieren wären.

Christoph Prenner

Anmerkung

- ¹ Siehe die Rezension in: Wirtschaft und Gesellschaft 41/4 (2015) 625-628.

Im Zentrum der Wirtschaftsgeschichte des 19. Jahrhunderts

Rezension von: Roman Sandgruber,
Rothschild. Glanz und Untergang
des Wiener Welthauses, Molden Verlag
in der Verlagsgruppe Styria,
Wien – Graz – Klagenfurt 2018,
527 Seiten, gebunden, € 37;
ISBN 978-3-222-15024-1.

Sandgruber hat seinem umfangreichen *Œuvre* ein weiteres gewichtiges Werk hinzugefügt. Es kann nicht überraschen, dass sich auch darin wieder all die Vorzüge dieses Autors dokumentieren. Er ist nicht nur ein Wirtschaftshistoriker von Graden, der alle relevanten Fakten detailliert herausarbeitet und analysiert, sondern er versteht es darüber hinaus, fesselnd zu schreiben. Diese Fähigkeit tritt im konkreten Fall besonders hervor, weil sich Sandgruber dem Schicksal einer Familie zuwendet, welche die ökonomische Entwicklung Europas im Allgemeinen sowie jene Österreichs im Besonderen vor allem im 19. Jahrhundert maßgeblich bestimmte. Das weckt natürlich vor allem das Interesse des Wirtschaftshistorikers, darüber hinaus aber demonstriert das Schicksal des Hauses Rothschild emblematisch den glanzvollen Aufstieg von Teilen der jüdischen Bevölkerung in dieser Periode, welcher im folgenden Jahrhundert ein furchtbares Ende fand. Man erkennt abermals, welch ungeheurer wirtschaftlicher, kultureller und nicht zuletzt menschlicher Reichtum in Europa und in Österreich vernichtet wurde.

Der Aufstieg aus dem Ghetto

Der Gründer des Hauses Rothschild, Meyer Amschel, wuchs Ende des 18. Jahrhunderts unter den drückenden Verhältnissen des Frankfurter Ghettos auf, vermochte sich jedoch früh den begrenzten Verhältnissen von Altwarenhandel oder Geldwechsel zu entziehen und zum Hoffaktoren aufzusteigen. Das waren zumeist jüdische selbständige Kaufleute, welche Aristokraten mit Luxusgütern belieferten, für sie Finanzgeschäfte abwickelten oder ihnen Kredite gewährten.

Eine neue Dimension eröffnete sich Rothschild, als er die finanzielle Betreuung des Landgrafen Wilhelm IX. von Hessen-Kassel übernahm, eines der wohlhabendsten Fürsten des Reiches. Er tat das mit solchem Geschick, trotz widriger Umstände – Wilhelm wurde von den Franzosen vertrieben –, dass er alsbald auch über diesen Rahmen auszugreifen vermochte. Das hatte einen entscheidenden Schritt zur Folge: 1810 nahm Meyer Amschel alle seine Söhne als Gesellschafter in die Firma auf, die nunmehr als „Mayer Amschel Rothschild und Söhne“ figurierte.

Damit war die Basis für die Entwicklung des „Hauses Rothschild“ gelegt. Dessen Prinzipien legte er in seinem Testament fest: Alle Schlüsselpositionen waren mit Familienmitgliedern zu besetzen, Geschäfte waren nur durch männliche Familienmitglieder zu führen, der älteste Sohn des ältesten Sohnes sollte Familienoberhaupt sein, und es sollte keine juristische Bestandsaufnahme und keine Veröffentlichung des Vermögens geben. Heiraten sollten nur innerhalb der Familie vollzogen werden.

Als Folge dieser Entscheidungen ergab sich die stärkere Internationalisie-

rung der Rothschild'schen Aktivitäten. Insbesondere Nathan eröffnete von London aus neue Geschäftsfelder. So übernahm er die Versorgung der britischen Armeen in Europa mit Zahlungsmitteln. Aber auch die anderen Brüder stiegen in ihren jeweiligen Standorten, Frankfurt, Paris und Neapel, allmählich zu Spitzen der Finanzwelt empor. Neben ihren individuellen Fähigkeiten half ihnen nicht nur die gegenseitige Verflechtung schlechthin, sondern auch deren Organisation. So baute die Familie ein eigenes Kuriersystem auf, das bis zur Einführung des Telegrafen seinesgleichen suchte.

Der Weg nach Wien

Die Verbindung mit Österreich ergab sich aus den Aktivitäten vor allem Salomons. So erwarben sich die Rothschilds den Dank der Monarchie durch den erfolgreichen Transfer der englischen Subsidien. Dies trug ihnen den – vorerst niederen – Adel ein. Besonders eng gestaltete sich die Beziehung seit der Rückkehr Napoleons aus Elba und dem Wiener Kongress. Diesem Umstand Rechnung tragend, verlegte das Haus seinen Hauptsitz aus Frankfurt nach Wien – dem nunmehr politischen Schwerpunkt Europas. Das erwies sich zunächst als kompliziert, da Juden in Österreich der Erwerb von Immobilien untersagt war. Daher quartierte sich Salomon zunächst im Hotel „Zum Römischen Kaiser“ ein, das er in der Folge zur Gänze mietete. 1843, als erster jüdischer Ehrenbürger der Stadt Wien, erwarb er schließlich das Haus.

Allmählich gestaltete sich dessen Verhältnis zu Metternich sehr eng, welcher schließlich von Rothschilds Finanzierung abhängig wurde. Dies ging so weit, dass durch die Weigerung Salo-

mons, Mittel zur Verfügung zu stellen, Kriege verhindert wurden. So musste Metternich seine Ambition, 1830 das neu entstandene Belgien, also die ehemaligen Österreichischen Niederlande, wiederzuerlangen, aufgeben.

Allmählich finanzierte Salomon aber nicht nur den österreichischen Staat, sondern auch dessen Lenker, Metternich, persönlich. Beide hatten die hohe Verschuldung gemeinsam – ebenso wie ein Großteil der österreichischen Hocharistokratie, deren Finanzierung Rothschild gleichfalls übernahm. Eine allfällige Gefährdung dieser Monopolposition durch einen neuen Kaiser vom Zuschnitt Erzherzog Karls oder Erzherzog Johanns wurde durch die testamentarische Verfügung Franz I. konterkariert, in dem er nicht nur den geistig behinderten Ferdinand zum Nachfolger bestimmte, sondern diesem auch vorschrieb, nichts zu verändern.

Freilich wäre es verfehlt, in Salomon Rothschild nur den Finanzier des Staates sowie der persönlichen Bedürfnisse von Aristokraten zu sehen. Er trug auch maßgeblich zur Entwicklung der Wirtschaftsstruktur des Landes bei. So ermöglichte er letztlich die Vollendung der Pferdeeisenbahn Linz – Budweis, gründete die Witkowitz Eisenwerke, vor allem jedoch realisierte er den Bau der Kaiser Ferdinands-Nordbahn von Wien nach Brünn und Olmütz.

Einen dramatischen Einbruch seiner Geschäftstätigkeit bedeutete die Revolution von 1848. Metternich musste fliehen, Teile des Rothschild'schen Eigentums wurden geplündert, der allgemeine wirtschaftliche Niedergang entwertete die Anlagen. Besonders nachteilige Folgen zeitigten die Bemühungen Salomons, den Zusammenbruch des Bankhauses Arnstein&Eskeles zu verhindern. Schließlich fühlte er sich der

Situation nicht mehr gewachsen und erbat die Unterstützung seines Sohnes Anselm.

Diese wurde ihm auch gewährt, und tatsächlich gelang es Anselm, die Situation zu stabilisieren, und dies mit Hilfe der übrigen Zweige des Hauses Rothschild. Immerhin vermochte Salomon in seinem Testament ein Vermögen von 100 Mio. Gulden auszuweisen. Persönlich scheint er nicht eindrucksvoll gewesen zu sein. Unterwürfig nach oben, grob nach unten, ungebildet und prunksüchtig. Da erwies sich sein Sohn Anselm als ein Mensch ganz anderen Zuschnitts: feinsinnig, hochgebildet, dem Prunk und Genuss abgeneigt. Andererseits erschien er insofern auch als das Idealbild eines Kapitalisten, weil er sich intensiv auf seine Arbeit konzentrierte.

Der Höhepunkt

Natürlich blieb auch in seiner Zeit die Finanzierung des österreichischen Staates ein wichtiger Bereich der Aktivitäten des Hauses Rothschild. Anselm wurde, in Ansehung seiner Verdienste darin, schließlich ins Herrenhaus berufen. Abgesehen von seiner Rolle als Finanzier des Staates setzte Rothschild zwei für die österreichische Wirtschaftsentwicklung wesentliche Schritte:

1852 hatten die Gebrüder Péreire in Paris eine neuartige Bank mit dem Namen „Crédit Mobilier“ gegründet. Diese refinanzierte sich nicht mehr mit großem Kapital, sondern ging daran, auch kleine Ersparnisse zur erfassen und bot damit dem Mittelstand Anlagemöglichkeiten. Nach dem Erfolg dieses Systems versuchten die Gebrüder Péreire, auch in Wien Fuß zu fassen. In der Auseinandersetzung um die Konzession unterlagen sie jedoch einer ös-

terreichischen Gruppe unter Vorsitz der Rothschilds. Auf diese Weise kam es 1855 zur Gründung der „k. k. privilegierten Österreichischen Credit-Anstalt für Handel und Gewerbe“. Das PropONENTENKOMITEE vereinigte die wirtschaftlich interessierten Hocharistokraten mit dem jüdischen Großbürgertum. Damit war nicht nur die größte österreichische Bank mit einem Eigenkapital von 60 Mio. Gulden geschaffen worden – Sandgruber meint, das sei vom Ertragsgesichtspunkt zu viel gewesen –, sondern auch ein Zentrum für den industriellen Aufbau des Landes.

Das Haus Rothschild blieb mit allen Phasen des österreichischen Eisenbahnbaues verflochten. In der letzten, dynamischsten, durch Reprivatisierung gekennzeichneten Phase musste es allerdings zuweilen der Konkurrenz den Vortritt lassen. So blieb vor allem das Engagement in der Südbahn-Gesellschaft sowie der Kaiserin-Elisabeth-Westbahn.

Anselms private Interessen manifestierten sich im Aufbau einer Bildersammlung, die sich vor allem auf niederländische Maler des 17. Jahrhunderts konzentrierte. Natürlich engagierte er sich auch in Fragen der Wohlfahrt; denkwürdig erwies sich die Errichtung des Krankenhauses der israelitischen Cultusgemeinde, das modernste Spital seiner Zeit.

Anselm Rothschild, eine imposante Persönlichkeit von größter Bedeutung für die österreichische Wirtschaftsentwicklung, verstarb 1874. Während zum Begräbnis seiner Verwandten in Paris und London tausende Trauernde strömten, wurde er im kleinsten Kreis in Frankfurt bestattet. Die „Times“ vermerkte dazu, er sei wie ein armer Jude gestorben. Seine letzten Worte lauteten: „Wahret die Ehre des Hauses!“.

Ein Bruch

Das Haus Rothschild setzte nach dem Wiener Kongress stets alle Mittel in Bewegung, um in Europa Kriege zu vermeiden, freilich mit beschränktem Erfolg. Nach der Niederlage Österreichs 1866 gegen Preußen setzte jedoch wider Erwarten ein Konjunkturaufschwung ein, welcher zusätzliche Impulse durch den Bau der Wiener Ringstraße erhielt. Daraus zog auch das Haus Rothschild seinen Nutzen, und dank der vorsichtigen Politik Anselms wurde der Börsenkrach 1873 schadlos überstanden.

Das „Silberne Zeitalter“ bis zum Ersten Weltkrieg hinterließ deutliche Spuren in Einkommen und Vermögen des Hauses Rothschild. Das nunmehrige Haupt der Wiener Linie, Albert, wurde zum reichsten Mann Europas. Er vermochte das Erbe Anselms bis zu seinem Tode zu verfünffachen. Das Vermögen der Rothschilds übertraf jenes der gesamten österreichischen Hocharistokratie. Albert selbst meinte, die Rothschilds seien derartig reich, dass sie einfach keine schlechten Geschäfte machen könnten. Interessanterweise bezog selbst Albert einen größeren Teil seines Einkommens nicht mehr aus dem operativen Geschäft, sondern aus Wertpapieren und Beteiligungen.

Und damit zeichnete sich doch ein deutlicher Bruch in der Geschichte des Hauses ab. Bis zur dritten Generation waren sämtliche männlichen Angehörigen aktiv im Geschäft tätig. Das fand nun ein Ende. Den Brüdern Ferdinand und Nathanael erlaubte das Erbe ein Leben ohne jegliche Erwerbstätigkeit. Sie waren ausschließlich damit beschäftigt, die gewaltigen Einkünfte auszugeben. Das geschah durch den Bau und die Einrichtung von Schlös-

sern – die zuweilen auch halbfertig blieben –, die Anlage von riesigen Gärten, die Anschaffung von Yachten und ein exzessiv luxuriöses Leben. Damit war aber ein entscheidender Schritt weg von der ursprünglichen Aufgabenstellung der Familie getan. Damit soll keineswegs gesagt sein, dass die aktiven Familienmitglieder der älteren Generationen weniger dem Luxus zugehört gewesen seien. Aber im Unterschied zu den Angehörigen der jungen Generation waren sie einer Erwerbsarbeit nachgegangen. Sandgruber beschreibt dies alles sehr detailliert.

Die späteren Jahre von Alberts Leben waren durch das dramatische Anwachsen des Antisemitismus in Österreich überschattet. Die radikalsten Wortführer unter den neuen Massenparteien waren Schönerers Deutsch-nationale. Aber auch die Christlichsozialen nahmen eine solche Position ein, wenngleich eher polemisch-funktional durch Lueger („Wer a Jud is, bestimm i“). Bemerkenswert erscheint der Antisemitismus der Sozialdemokraten, trotz zahlreicher jüdischer Parteimitglieder. Dieser ergab sich aus ihrer antikapitalistischen Einstellung. Großunternehmer wurden eben mit den Juden identifiziert, besonders mit dem Hause Rothschild.

Albert verstarb 1911, sein Sarg wurde von zahllosen Trauergästen begleitet. Er hinterließ, so schien es, ein geordnetes Haus. Gleichzeitig herrschte der Eindruck vor, das politische und ökonomische System Europas sei stabil.

In der Familie Rothschild traten nun die Folgen der Verwandtenheirat auf. Georg, der älteste Sohn Alberts, erkrankte an Schizophrenie und verstarb früh, seine Schwester Noemi blieb taubstumm. Oskar verübte, als ihm Al-

bert die Ehe mit einer Amerikanerin untersagte, Selbstmord. Eugen und Alfons legten vielfältige Interessen an den Tag, ohne eine Ausbildung abzuschließen. Die ökonomischen Herausforderungen des Hauses schienen ihnen weitgehend fremd. Blieb Louis, welcher die geschäftlichen Angelegenheiten hätte betreiben sollen, dies aber mit äußerst mäßiger Intensität tat.

Das Ende einer Epoche

1918 bedeutete das Ende eines Reiches von 52 Mio. Menschen. Wien war nicht mehr dessen Zentrum, sondern Hauptstadt eines Kleinstaates. Angesichts der engen Verflechtung der Wiener Linie des Hauses Rothschild mit der k.u.k. Monarchie stellt sich die Frage nach den Auswirkungen dieses Zusammenbruches. Während des Krieges hatte der Industriekomplex durch die Rüstungsproduktion hohe Erträge erzielt. Einige zu Beginn der Republik diskutierte radikale gesellschaftspolitische Reformen, wie die Sozialisierung oder die Rückstellung von Agrarflächen, verschwanden alsbald aus dem politischen Diskurs. Doch ergaben sich aus den krisenhaften wirtschaftlichen Entwicklungen einige gravierende Konsequenzen: Die Inflation entwertete die Anleihepapiere, die Realitäten warfen, zumindest kurzfristig, keine Erträge ab, und die Funktion des Welthauses ging verloren. Auch wurden jetzt ganz andere Steuern eingehoben als zuvor.

Dennoch stabilisierte sich, nach einer ersten Schockstarre, die Situation des Hauses Rothschild allmählich wieder. Die Besitztümer in den Nachfolgestaaten gingen ebenso wenig verloren wie jene im Inland, und man engagierte sich wieder stärker im Ausland. Louis Rothschild übernahm erstmals die

Funktion des Präsidenten im Verwaltungsrat der Credit-Anstalt. Diese hatte gemeinsam mit der Bank S. M. v. Rothschild die Amstelbank in Holland gegründet. Letztlich überstand das Haus Rothschild die Periode der Inflation und Devisenspekulation unbeschadet. Louis Rothschild war wieder der reichste Mann in Österreich. Die Welt schien wieder in Ordnung zu sein.

In der zweiten Hälfte der zwanziger Jahre kam ein Aufschwung mit steigender Produktion und sinkender Arbeitslosigkeit zustande. Doch überdeckte diese Entwicklung die strukturellen Schwächen der Wirtschaft, besonders des Bankwesens. Viele Institute verfügten infolge von Krieg und Inflation nur mehr über eine dünne Eigenkapitaldecke, sodass sie insolvent wurden bzw. von anderen übernommen werden mussten.

Im Oktober 1929 stand die Boden-Credit-Anstalt, die zweitgrößte Bank des Landes, vor dem Konkurs. Auf Druck der Regierung und mit Unterstützung der Notenbank übernahm die Credit-Anstalt das gefährdete Institut. Diese Fusion wurde zunächst sogar als Erfolg gewertet. Doch das erwies sich als Chimäre, denn im Mai 1931 wurden die Bundesregierung sowie die Nationalbank über die drohende Insolvenz informiert. Dem Eigenkapital der CA von 125 Mio. Schilling stand ein Verlust von 140 Mio. gegenüber. Zwar wirkte sich darin gewiss die Weltwirtschaftskrise aus, doch hatte die Bank schon seit 1925 „frisierte“ Bilanzen vorgelegt – wofür natürlich auch der Präsident des Verwaltungsrates verantwortlich gewesen war. Angesichts der nationalen wie internationalen Bedeutung der Bank wurden sofort Sanierungsmaßnahmen gesetzt, nämlich neben einer Herabsetzung des Aktienkapitals

eine Kapitalzufuhr durch den Bund von 100 Mio. Schilling sowie von je 30 Mio. seitens der Nationalbank sowie des Hauses Rothschild. Tatsächlich erwiesen sich die Verluste aber als weit höher, als zunächst deklariert – nicht zuletzt wegen des Zusammenbruchs der Amstelbank. Abschließend beliefen sich die Verluste der CA auf rund 1 Mrd. Schilling. Natürlich musste Rothschild zurücktreten; die Position seines Hauses war zu Ende gegangen.

Der letzte Schlag

Louis Rothschild sah sich angesichts der hohen Verluste gezwungen, seine Lebensführung einzuschränken – freilich auf beruhigend hohem Niveau. Der entscheidende Schlag erfolgte mit der deutschen Okkupation. Obwohl wiederholt dringend gewarnt und zum Verlassen Österreichs aufgefordert, ließ Louis auch hier die Dinge laufen, so dass ihn die Nationalsozialisten verhaften konnten. Er wurde in die neue Gestapo-Zentrale im ehemaligen Hotel Metropol überstellt und dort in einem Hotelzimmer untergebracht. Während sich Nationalsozialisten seines gesamten Vermögens in Österreich bemächtigten, konnten sie auf die Witkowitz Eisenwerke nicht zugreifen, zunächst, weil sie in der Tschechoslowakei lagen, dann aber, weil sie im Eigentum einer englischen Rothschild-Stiftung standen. Die Deutschen waren daher gezwungen, den Betrieb käuflich zu erwerben. Tatsächlich kam ein Kaufvertrag noch 1939 zustande, worauf Louis freikam.

Die Rückstellungen des Vermögens

nach 1945 erwiesen sich als mühevoll und langsam. „Die Standorte vieler geraubter Kunstwerke waren unbekannt oder weit im Lande herum zerstreut, die Häuser waren zerstört oder gefährdet, für die Kunstwerke brauchte man Ausfuhrgenehmigungen.“ Letztere wurden von den österreichischen Behörden erpresserisch benützt. Die Familie verblieb zumeist am Ort ihrer Emigration. Nur Louis hatte testamentarisch verfügt, in der Gruft am Zentralfriedhof beigesetzt zu werden.

Sandgruber schließt seine Studie mit einem „Die Auslöschung“ überschriebenen Kapitel, worin er demonstriert, dass mit Ausnahme des Grabmals nahezu nichts in Österreich an das einst unfassbar reiche und bedeutende Haus Rothschild erinnert. Die Bauten wurden abgerissen, die Gärten sind verschwunden. Die Credit-Anstalt existiert nicht mehr, das alte Bankhaus ist jetzt die Schoeller-Bank. Nur wenige Liegenschaften werden noch gepflegt, wie etwa Schloss Enzesfeld. Tatsächlich wurde erst vor wenigen Tagen das letzte Stück Wald verkauft. Sandgruber aber hat mit seinem Werk dem Haus Rothschild ein Denkmal gesetzt.

Der Autor endet, seinem Konzept entsprechend, mit der österreichischen Linie. Es scheint aber bemerkenswert, dass im westlichen Ausland wohl noch drei Finanzgruppen existieren, welche mit den dort beheimateten Zweigen der Familie Rothschild verflochten sind, die aber nicht einmal in die Nähe jener Bedeutung gelangen, die in der Vergangenheit dem Haus zukam. Die Zeit ist darüber hinweggegangen.

Felix Butschek

Eine Globalgeschichte der Arbeit

Rezension von Marcel van der Linden,
Workers of the World. Eine Global-
geschichte der Arbeit, Campus-Verlag,
Frankfurt am Main 2017, 503 Seiten,
broschiert, € 41,10;
ISBN 978-3-593-50619-7.

Die globale Geschichte der Arbeit ist ein vergleichsweise neues Feld, das viele unterschiedliche Aspekte umfasst. Zu ihren wichtigsten Anliegen gehört die stärkere intellektuelle und institutionelle Einbeziehung der Geschichtsschreibung über und im „globalen Süden“. Anregungen aus den Diskussionen über Kolonialismus und Postkolonialismus waren in zahlreichen Anläufen zu globalen Perspektiven in der Geschichtsforschung von wesentlicher Bedeutung. Dies gilt auch für die Geschichte der Arbeit.

Eine weiterhin zentrale Frage lautet, wie Kolonialismus die Geschichte der Arbeit geprägt hat. Eine wichtige Institution in diesem Zusammenhang ist die Sklavenplantage als formative Erfahrung in der Entwicklung großer, strikt organisierter und eng überwachter Unternehmen. Wie hat diese Erfahrung Vorstellungen, Organisation und Praktiken von Arbeit in der Welt geformt? Schließlich bietet auch ein Argument von Karl Marx, so der Autor, wichtige Anregungen: Folgen wir ihm, sind der Zugang zu Land und die Möglichkeit der Migration Hindernisse für die ursprüngliche Akkumulation.

In diesem Rahmen kann die Übertragung von Arbeitsmustern (einschließlich Rechtsformen von Arbeit, Arbeitsethik, Ausbildung und Disziplin) vom

Westen in die Kolonien untersucht werden, wobei sich die realen Auswirkungen solcher Übertragungen oftmals von den mit ihnen verbundenen Absichten unterscheiden – zentrale Konzepte sind Transfer, Abstoßung und Wandel. Gleichzeitig, so der Autor weiter, ist es von großer Bedeutung, die Einflüsse in entgegengesetzter Richtung – von der Kolonie in die Metropole – festzuhalten und zu erforschen. Migrationen sind in diesem Zusammenhang ein wichtiges Forschungsfeld.

Neben dem Konzept der Arbeit muss auch das Konzept der Arbeiterklasse neu beleuchtet werden. Der Begriff entwickelte sich im 19. Jahrhundert im nordatlantischen Raum zur Benennung der sogenannten „respektablen“ ArbeiterInnen – um sie von SklavInnen und anderen unfreien ArbeiterInnen wie zum selbstständigen Kleinbürgertum und den armen Ausgestoßenen, dem Lumpenproletariat, abgrenzen zu können. Für viele Regionen der Welt macht eine solche Kategorisierung jedoch wenig Sinn. Denn unfreie Arbeiter der unterschiedlichsten Art sind in weiten Teilen der Welt die Regel und nicht, wie die klassische – eurozentrische – Definition von Arbeiterklasse suggeriert, die Ausnahme.

Zu den Anliegen der *Global Labour History* gehört es, eine neue Begrifflichkeit von Arbeiterklasse zu entwickeln, die sich stärker an der Inklusion verschiedener abhängiger oder marginalisierter Arbeitergruppen orientiert. Ein sehr gutes Beispiel bietet die etablierte Geschichtsschreibung zur Sklaverei in Brasilien, die ihre Forschungen zunehmend auch als Beitrag zur Geschichte der Arbeit versteht.

Es ist ja bekannt, so der Autor, dass der Rassismus in Brasilien nie derart umfänglich institutionalisiert war wie in

den USA. Der Grund dafür lag an der wesentlich stärkeren Position von SklavInnen in Brasilien im Vergleich zu den USA: Ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung war in Brasilien sehr viel höher als in den Vereinigten Staaten. SklavInnen konnten in Brasilien in die Wälder fliehen und von dort aus den Widerstand organisieren. Auch sprachen die SklavInnen in Brasilien – insbesondere, wenn sie aus Angola kamen – bereits vor ihrer Ankunft die Sprache ihrer HerrInnen, und die SklavInnen in Brasilien stammten häufig aus Zentralafrika, wo Sprachen stärker miteinander verwandt waren und die Kommunikation zwischen den verschiedenen Gruppen daher viel leichter war als in den USA, wo SklavInnen häufiger unterschiedlichen Ethnien angehörten.

Die Bedeutung der physischen Umgebung, so der Autor weiter, wird unmittelbar ersichtlich, wenn wir den Blick auf die sozialen Effekte der klimatischen Gegebenheiten richten. Beispielsweise ist in großen Teilen von Russland der Zeitraum, der für Aussaat und Ernte zur Verfügung steht, auf wenige Monate beschränkt, während es in der verbleibenden Zeit des Jahres äußerst kalt ist. Dies hat dann natürlich auch einen Einfluss auf die Mobilisierung von Arbeitskräften und damit auch auf die Struktur des Arbeitsregimes.

In einem eigenen Kapitel setzt sich der Autor umfassend mit den Formen des Widerstands auseinander. So ist die internationale Gewerkschaftsbewegung seit den 1960er-Jahren mit vielen neuen Herausforderungen konfrontiert gewesen, die in ihrer Gesamtheit das alte Modell des nationalen Internationalismus immer deutlicher untergraben haben. Zu den bedeutend-

sten Veränderungen, so der Autor, zählen der Entkolonialisierungsprozess, die neue transnationale Arbeitsteilung, die Entstehung des Regionalismus und regionaler Handelsblöcke, das Erstarken feministischer Bewegungen, der Anstieg von Lohnarbeit in der Peripherie und der Semiperipherie, wodurch, so der Autor, sich der sogenannte informelle Sektor in atemberaubendem Tempo ausbreitete und den Einfluss von Frauen erhöhte, und schließlich die digitale Revolution.

Folgende Herausforderungen sind die wichtigsten, denen sich die Gewerkschaftsbewegung derzeit gegenüberübersieht: erstens das eindrucksvolle Wachstum sowohl der ausländischen Direktinvestitionen innerhalb der Kernländer als auch der transnationalen Konzerne (Entstehung sogenannter Weltkonzernräte); zweitens führte die Bildung internationaler Handelsblöcke zu einer gewissen Egalisierung des rechtlichen und politischen Rahmens, sodass der Aufbau transnationaler Gewerkschaftsstrukturen innerhalb dieser Blöcke auf der Hand lag; und drittens die Entstehung neuer supranationaler Institutionen zur Regulierung der Dynamik dieses „neuen“ Kapitalismus (1995 Gründung der Welthandelsorganisation).

Neben diesen allgemeinen Herausforderungen kommen, so der Autor insbesondere solche von unten dazu:

1.) Die sozialen und ökonomischen Veränderungen in der Peripherie des globalen Kapitalismus ermöglichten das Aufkommen neuer, oft sehr kämpferischer Arbeiterbewegungen (Gewerkschaften im Stile von sozialen Bewegungen).

2.) Außerhalb der etablierten Bahnen entwickelten sich seit den 1970er-Jahren neue Formen von Basisge-

werkschaften mit internationalen Verbindungen auf Betriebsebene, und zwar sämtlich vorbei an den Sekretariaten, die in ihren (der Basisaktivisten) Augen zu oft den Bürokratien ihrer diversen nationalen Mitglieder verpflichtet waren.

3.) Immer häufiger übernehmen Nichtregierungsorganisationen Aufgaben, die eigentlich von der internationalen Gewerkschaftsbewegung ausgeführt werden müssten, etwa beim Kampf für die Regulierung und Abschaffung der Kinderarbeit.

Im Lichte der Entwicklungen der letzten anderthalb Jahrhunderte könnte die gegenwärtige Übergangsphase zu einem völlig neuen Stadium, dem transnationalen Internationalismus, führen. Die konzeptuellen Eckpunkte, so der Autor, sind noch nicht klar gezogen, einige Grundvoraussetzungen zeichnen sich aber bereits ab:

1.) Die Zielgruppe muss neu definiert werden. Etliche Gewerkschaften in der Peripherie haben in ihrer Praxis die alte Abgrenzung längst aufgegeben und rekrutieren allerlei Gruppen von subalternen Arbeiterinnen.

2.) Fest steht, so der Autor, dass die neu definierte Zielgruppe nicht länger von weißen männlichen Arbeitern aus der nordatlantischen Region dominiert wird und auch Frauen und *People of Colour* umfassen wird, die häufig als Selbstständige, in prekären Arbeitsverhältnissen oder in Schuldknechtschaft beschäftigt sind. Um diese neuen ArbeiterInnen wirksam bei der Durchsetzung ihrer Interessen unterstützen zu können, werden Gewerkschaften ihre Ansätze drastisch ändern müssen. Implizit, so der Autor, verlangt dies von den Gewerkschaften die Aufgabe ihres Fokus auf Tarifverhandlungen.

3.) Die recht autokratische Herange-

hensweise, die weiterhin innerhalb der Gewerkschaftsbewegung vorherrscht, muss durch eine demokratische Herangehensweise ersetzt werden, die die Entscheidungsmacht an die einfachen Mitglieder zurückgibt.

4.) Während für die bisherige internationale Gewerkschaftsbewegung die Einflussnahme auf Regierungen und transnationale Organisationen im Zentrum ihrer Aktivitäten stand und man sich bemühte, den guten Willen von Staaten zu sichern, müssten in Zukunft Aktionen wie Boykotts und Streiks viel entschiedener verfolgt werden. Dabei bleibt es eine offene Frage, so der Autor in seiner Schlussbetrachtung, ob die heutige Gewerkschaftsbewegung diese Herausforderungen meistern kann.

In einem weiteren Kapitel beschäftigt sich der Autor mit der Weltsystemtheorie (Immanuel Wallerstein). Zusammengefasst postuliert der Ansatz, dass sich seit dem 16. Jahrhundert das europäische (kapitalistische) Weltsystem über die ganze Welt ausgedehnt hat. Gekennzeichnet, so der Autor weiter, ist dieses System durch eine internationale Arbeitsteilung und multiple politische Territorien (Staaten). Es ist ein systemisches Ganzes aus voneinander abhängigen Teilen, das aus einem Zentrum, einer Peripherie (die durch einen ungleichen Welthandel vom Zentrum ausgebeutet wird) sowie einer ökonomisch zwischen Zentrum und Peripherie angesiedelten Semi-Peripherie besteht.

Unter den Staaten des Zentrums herrscht ein erbitterter Konkurrenzkampf um Einfluss und die globale Vorherrschaft. Dreimal gelang es bisher einem Staat des Zentrums, eine Hegemonialstellung im Welthandel zu erreichen: im 17. Jahrhundert der Republik

der Sieben Vereinigten Provinzen (Vereinigte Niederlande), im 19. Jahrhundert Großbritannien und nach 1945 den USA.

In Wallersteins Weltsystemansatz kommt, so der Autor, den Überlebens- und Widerstandsstrategien subalternen Gruppen oder Klassen zu keiner Zeit eine zentrale Stellung zu. Beispielsweise finden sich in seinen Arbeiten nur wenige Analysen, die den Zusammenhang zwischen Sklavenaufständen und den Formen der Ausbeutung von Sklavenarbeit beleuchten. Wallersteins Vernachlässigung sozialer Proteste ist zuweilen sogar verbunden mit einer negativen Bewertung solcher Proteste, vor allem wenn es dabei um Arbeiterbewegungen geht. In diesem Zusammenhang verweist der Autor darauf, dass Wallerstein schon früh den Theoretiker Frantz Fanon bewunderte, dessen fehlende Wertschätzung für die entstehenden Arbeiterbewegungen in den Kolonialstaaten weithin bekannt war.

Der Autor weist auch darauf hin, dass es eine gute Alternative zu Wallersteins Konzept des Weltsystems gibt, nämlich Ernest Mandels Theorie der kapitalistischen Weltwirtschaft. Dieser legt viel mehr Gewicht auf die historischen Auswirkungen von Massenbewegungen und betrachtet die Ausweitung der kapitalistischen Produktionsweise seit dem späten 18. Jahrhundert als einen dialektischen Prozess. Ein derartiger Ansatz, so der Autor weiter, unterscheidet sich in drei grundsätzlichen Aspekten von der Weltsystemtheorie:

Erstens wird nicht bloß die Ausweitung des Handels, sondern der Wettbewerb im weitesten Sinne als treibende Kraft des Kapitalismus identifiziert. Damit verbunden ist, zweitens, die Un-

terscheidung zwischen dem Aufkommen eines Weltmarktes und der Entstehung einer globalen kapitalistischen Produktionsweise. Drittens verdeutlicht ein solcher Ansatz, dass es innerhalb des globalen Kapitalismus entscheidende qualitative Unterschiede zwischen den Formen der Arbeitsregulierung gibt. Freilich, so der Autor, bedarf auch Mandels Theorie erheblicher Modifizierungen. Die von ihm für gewöhnlich verwendete historische Periodisierung der kapitalistischen Entwicklung ist unzureichend begründet und impliziert, dass freie Lohnarbeit in einer entwickelten kapitalistischen Wirtschaft die einzig mögliche Form ist, in der Arbeitskraft kommodifiziert werden kann.

Auf die Geschichte der Arbeit spezialisierte Historikern können nach Ansicht des Autors, im Sinne eines globalen Ansatzes, dabei bei der De-Zentrierung ihrer Forschung viel von ethnologischen Ansätzen profitieren. Diese These belegt der Autor am Beispiel der ethnologischen Forschungsarbeiten zum Volk der latmul. Dieses indigene Volk aus Papua-Neuguinea kam schrittweise immer stärker mit Lohnarbeit in Berührung. Die latmul betrieben Subsistenzwirtschaft, und diese wurde von den Frauen dominiert, die etwa 80 Prozent der konsumierten Nahrungsmittel beisteuerten. Neben dem täglichen Fischfang stellten sie auch Fischfallen, Netze, Taschen und Körbe her, sorgten für die kleineren Kinder und bereiteten die Mahlzeiten zu. Die Männer arbeiteten hauptsächlich als Handwerker. Sie bauten Häuser, stellten Kanus und Paddel sowie Waffen her und auch einige ihrer Werkzeuge. Ihre Holzschnitzereien zeugen von großer Kunstfertigkeit. In den Gärten arbeiteten Männer und Frauen gemeinsam.

Insgesamt zeichnete sich die Arbeitsweise der Iatmul durch große Autonomie aus.

Die frühesten Berichte über die Iatmul stammen aus der deutschen Kolonialzeit. Die erste Expedition 1908-1910 lieferte hauptsächlich einen Einblick in die materielle Kultur. Die zweite 1912-1913 erbrachte umfangreiche Erkenntnisse in den Bereichen Gesellschaft, Geografie und Biologie. Die Iatmul blieben komplett außerhalb des deutschen Verwaltungsbereichs und waren in diesem Sinne ein externer Schauplatz. Diese Situation änderte sich erst in den 1920er-Jahren: 1921 erhielt Australien eine Mandatsverwaltung über Deutsch-Neuguinea. In den Folgejahren geriet auch das Inland schrittweise immer stärker unter die Kontrolle von Patrouillen mit weitreichenden Folgen. Die Kopfjagd wurde verboten, und jedes Dorf erhielt einen Vorstand mit einem Chef und einem Unterchef, die als Verbindungspersonen zur Kolonialmacht dienen sollten. Darüber hinaus entwickelte sich, als sich das Arbeitskräftereservoir in den Küstengegenden schrittweise erschöpfte, ein System der temporären Arbeitsmigration. Die Arbeitskräftebeschaffer versuchten Männer mit westlichen Stahlwerkzeugen zu locken, da der Völkerbund verfügt hatte, dass sie niemanden dazu zwingen dürfen, für sie zu arbeiten. Die Einführung einer Kopfsteuer, rechtswirksam in den 1930er-Jahren, diente ebenfalls dem Zweck der Arbeitskräftebeschaffung.

All diese Veränderungen führten zusammengefasst zu einer grundlegenden Transformation der Region. Das effektive Verbot der Kopfjagd veränderte das Machtgleichgewicht in der Region. Auch wurden die Aktivitäten im Dorf immer stärker kommodifiziert,

kunsthandwerkliche Gegenstände immer öfters an Außenstehende verkauft, und bestimmte Rituale konnten von TouristInnen gegen ein Entgelt besucht werden. Hatte Geldverdienen, so der Autor, zunächst vornehmlich zur Zahlung der Kopfsteuer gedient, ermöglichte es danach jedoch auch den Erwerb moderner Importprodukte. Die massive temporäre Migration junger Männer auf die Plantagen an der Küste war hierfür der wichtigste Grund: Das heute noch übliche System der Arbeiteranwerbung hat vielleicht am stärksten zur Vermischung, aber auch zur Zerstörung von Kulturen beigetragen.

Fazit: Nach der ersten Phase der Kontaktaufnahme – in der die Kopfsteuer eingeführt und die Kopfjagd verboten wurde – hat sich der Kapitalismus in den Dörfern hauptsächlich mittels Warenzirkulation ausgebreitet. Darüber hinaus war die Arbeitsmigration in Städte und Plantagen der primäre Faktor für die Proletarisierung der Iatmul.

Mit seinem Exkurs will der Autor verdeutlichen, dass ethnologische Studien ein detailliertes Bild der schrittweisen kapitalistischen Eingliederung und der damit einhergehenden Verbreitung von Lohnarbeit im Zeitraum zwischen 1908 bis 1988 nachzeichnen können. Der Autor stellt fest, dass Ethnologinnen den Arbeitshistorikerinnen viel mehr zu bieten haben, einschließlich 21.000 kürzeren und längeren Studien allein zu Papua-Neuguinea. Eine globale Geschichte der Arbeit kann auf einen sehr viel größeren Fundus an relevantem Material zugreifen, als uns möglicherweise bewusst ist.

Im Ausblick seiner Untersuchung weist der Autor darauf hin, dass ein Großteil der Arbeit noch aussteht. Es mangelt uns noch immer an sehr viel

Untersuchungsmaterial, und wir haben erst eine vage Vorstellung davon, wie eine Globalgeschichte der Arbeit am Ende aussehen soll. Teile der Silhouette schimmern jedoch bereits durch, und der Autor hat die Hoffnung, dass die vorliegende Skizze als Orientierungshilfe nützlich sein kann.

Dass die historische Forschung, die sich mit arbeitenden Menschen beschäftigt, die ausgetretenen eurozentristischen Pfade verlassen hat, war ganz wesentlich das Verdienst von

Marcel van der Linden. In der vorliegenden Untersuchung gibt er die Fixierung auf betriebliche Lohnarbeit auf und bindet Formen der freien wie unfreien, der bezahlten wie unbezahlten Arbeit ein. Dadurch wird ein neuer Blick auf die europäische Sozialgeschichte erst ermöglicht. Insgesamt handelt es sich um ein Standardwerk für alle, die sich mit der globalen Geschichte der Arbeit beschäftigen.

Josef Schmee

Liste der externen BegutachterInnen 2016 bis 2018

Mit dem Heft 1/2016 wurde in „Wirtschaft und Gesellschaft“ eine neue Rubrik eingeführt: „Begutachtete Artikel“.

AutorInnen haben damit die Möglichkeit, an die Redaktion heranzutreten und um *Ex-ante*-Begutachtung eines eingereichten Artikels zu ersuchen. *Ex-ante*-Begutachtung bedeutet, dass der Artikel jeweils vor Erscheinen („*ex ante*“) von zwei im betreffenden sozial- oder wirtschaftswissenschaftlichen Gebiet ausgewiesenen Fachleuten begutachtet wird. Verbesserungsvorschläge werden also vor Drucklegung eingearbeitet. Zu begutachtende Artikel können in englischer oder deutscher Sprache eingereicht werden.

Die Redaktion dankt hiermit den im Folgenden genannten externen ExpertInnen, die sich in den Jahren 2016 bis 2018 für eine Begutachtung zur Verfügung gestellt haben:

Wolfgang Aschauer
Julia Bock-Schappelwein
Stefan Ederer
Pirmin Fessler
Florentin Glötzl
Alois Guger
Thomas Kreiml
Thomas Leoni
Helmut Mahringer

Mathias Moser
David Mum
Michael Peneder
Bernhard Schütz
Johannes Schweighofer
Michael Schwendinger
Susanne Sieber
Herbert Walther