

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

39. Jahrgang (2013), Heft 4

Inhalt

Editorial

Kein Rückgang der Arbeitslosigkeit ohne Verkürzung der Arbeitszeit 475

J. E. King

A Brief Introduction to Post Keynesian Macroeconomics 485

Helene Schuberth

Finanzmarktregulierung in der EU – Fünf Jahre nach Lehman 509

Philipp Heimberger, Lukas Rippitsch

Aktuelle Konsolidierungserfahrungen in einem historischen Kontext:
Ein Beitrag zur Fiskalmultiplikatordebatte 545

Stefan Humer, Mathias Moser, Matthias Schnetzer, Michael Ertl, Atila Kilic

Über die Bedeutung von Kapitaleinkommen für die Einkommensverteilung
Österreichs 571

Kai Biehl

Die Entwicklung der Beschäftigung in Österreich während der Finanz- und
Wirtschaftskrise 587

Bücher

Michael Heine, Hansjörg Herr, Volkswirtschaftslehre.

Paradigmenorientierte Einführung in die Mikro- und Makroökonomie,
4. Auflage (Achim Truger) 609

Arie Arnon, Monetary Theory and Policy from Hume and Smith to Wicksell.

Money, Credit, and the Economy (Peter Rosner) 613

Hans-Ulrich Wehler, Die Neue Umverteilung. Soziale Ungleichheit

in Deutschland (Martin Schürz) 617

Daron Acemoglu, James A. Robinson, Warum Nationen scheitern:

Die Ursprünge von Macht, Wohlstand und Armut (Johannes Jäger) 619

Stefan Rüb, Hans-Wolfgang Platzer, Torsten Müller, Transnational

Company Bargaining and the Europeanization of Industrial Relations
(Veronika Dehnen) 625

Knud Andresen, Ursula Bitzegeio, Jürgen Mittag (Hrsg.), „Nach dem

Strukturbruch“? Kontinuität und Wandel von Arbeitsbeziehungen und
Arbeitswelt(en) seit den 1970er-Jahren (Klaus-Dieter Mulley) 630

Emmerich Tálos, Das austrofaschistische Herrschaftssystem. Österreich

1933-1938 (Wolfgang Maderthaner) 633

Stefan Anwander u. a., Wissenschaft über Gewerkschaft. Analysen und Perspektiven (Martin Mailberg)	636
Keith Breckenridge, Simon Szreter (Hrsg.), Registration and Recognition. Documenting the Person in World History (Andreas Weigl)	639
Jahresregister 2013	643

Unsere AutorInnen:

Kai Biehl ist Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Michael Ertl studiert Volkswirtschaftslehre an der Wirtschaftsuniversität Wien.

Philipp Heimberger studiert Volkswirtschaftslehre an der Wirtschaftsuniversität Wien.

Stefan Humer ist Assistent am Institut für Makroökonomie der Wirtschaftsuniversität Wien.

Atila Kilic ist Ökonom und externer Lehrbeauftragter an der Wirtschaftsuniversität Wien.

J. E. King ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der La Trobe University in Melbourne.

Mathias Moser ist Assistent am Institut für Makroökonomie der Wirtschaftsuniversität Wien.

Lukas Rippitsch studiert Volkswirtschaftslehre an der Wirtschaftsuniversität Wien.

Matthias Schnetzer ist Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Helene Schuberth ist Ökonomin in Wien.

Editorial

Kein Rückgang der Arbeitslosigkeit ohne Verkürzung der Arbeitszeit

Finanzkrise und Austeritätspolitik haben in der Europäischen Union zu Massenarbeitslosigkeit geführt. Seit Anfang 2008 betrug der Anstieg der Zahl der Arbeitslosen fast 11 Mio. Österreich ist zwar dank einer aktiven antizyklischen Beschäftigungspolitik und einer kreativen Arbeitszeitpolitik der Sozialpartner besser durch die Krise gekommen als die meisten anderen EU-Länder, dennoch ist die Zahl der Arbeitslosen in den letzten sechs Jahren um fast 100.000 gestiegen. Es ist erstaunlich, dass trotz des Rekordniveaus der Arbeitslosigkeit in der Öffentlichkeit der demografische Wandel und die damit einhergehenden Probleme einer angeblich bevorstehenden Arbeitskräfteknappheit als besonders bedrohliche Herausforderungen gelten.

Nachfrage und Angebot auf dem Arbeitsmarkt

Die Bevölkerungsprognose von Statistik Austria scheint diese Sorgen auf den ersten Blick zu begründen: In der Hauptvariante wird für die Zahl der Menschen über 65 Jahren ein Anstieg von 1,546 Mio. (2013) auf 2,162 Mio. (2030) erwartet. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (abgegrenzt mit 19 bis 65 Jahren) wächst zunächst von 5,246 Mio. auf 5,320 Mio. im Jahr 2020, geht dann allerdings auf 5,116 Mio. im Jahr 2030 zurück. Immer weniger Erwerbstätige werden immer mehr PensionistInnen gegenüberstehen. Die Folgen für Staatsfinanzen und Arbeitsmarkt scheinen vielen ExpertInnen nicht bewältigbar. Diese pessimistische Sichtweise überschätzt die Gefahren des demografischen Wandels weitgehend und nimmt die damit verbundenen Chancen nicht ausreichend wahr.

Zunächst sind die langfristigen Bevölkerungsprognosen mit hoher Unsicherheit behaftet. In der Vergangenheit hat Statistik Austria das Wachstum der Bevölkerung, besonders im erwerbsfähigen Alter, oft stark unterschätzt; vor allem aufgrund einer deutlichen Unterschätzung der Migration bzw. des Pendlertums. So wurde etwa noch im Jahr 2000 die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter für das Jahr 2010 um mehr als 100.000 Personen unterschätzt. Auch in den letzten vier Jahren war der Zustrom ausländischer Arbeitskräfte, vor allem aus Deutschland und Osteuropa, sehr rege. Die Zahl der unselbstständig Beschäftigten ist seit 2010 überraschend kräftig um durchschnittlich 1,2% (+40.000) pro Jahr gewachsen. Dabei ist die Zahl der Vollzeitarbeitskräfte kaum,

jene der Teilzeitarbeitskräfte und prekären Arbeitsverhältnisse stark gestiegen. Überwiegend handelte es sich dabei um zusätzliche ausländische Arbeitskräfte (durchschnittlich +30.000 pro Jahr). Das infolge des grenzüberschreitenden PendlerInnenzustroms, aber auch steigender Erwerbsquoten wachsende Angebot an Arbeitskräften erhöhte sich deutlich stärker als die Nachfrage. Deshalb hat sich trotz guter Beschäftigungsentwicklung auch die Zahl der Arbeitslosen erhöht (inklusive SchulungsteilnehmerInnen durchschnittlich um fast 10.000 pro Jahr).

Die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen ist für die Nachfrage nach Arbeitskräften weiterhin von großer Bedeutung; für die Entwicklung der Arbeitslosigkeit ist aber die Angebotsseite des Arbeitsmarktes bestimmend geworden. Daran dürfte sich auch in den nächsten Jahren wenig ändern. Der Zustrom an Arbeitskräften aus anderen EU-Mitgliedsländern wird rege bleiben und erhält Anfang 2014 durch einen weiteren Schritt der Öffnung des Arbeitsmarktes gegenüber Bulgarien und Rumänien noch einmal zusätzlichen Schub. In beiden Ländern ist die soziale und wirtschaftliche Lage schlecht, und auf der iberischen Halbinsel, die ein traditionelles Zielgebiet vor allem rumänischer Arbeitsmigration war, ist die Aussicht, Arbeit zu finden, sehr ungünstig. Dies dürfte den Druck auch auf den österreichischen Arbeitsmarkt spürbar erhöhen. Aufgrund bestehender EU-Vereinbarungen ist in diesem Bereich die notwendige Steuerung nicht mehr möglich. Das Arbeitskräfteangebot steigt allerdings auch aufgrund wichtiger sozial- und gesellschaftspolitischer Weichenstellungen: erstens der rasche Anstieg der Erwerbsquoten von Frauen, der eine Folge der Verbesserungen bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist, aber auch des in den unteren Einkommensgruppen steigenden Drucks, das Haushaltseinkommen zu stabilisieren; zweitens der merklich steigenden Erwerbsquoten im Bereich der Älteren infolge der Wirkungen der Pensionsreformen.

Deshalb muss auch für die kommenden Jahre mit einem weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit gerechnet werden: Die wirtschaftliche Entwicklung wird mittelfristig angesichts der anhaltend labilen Lage der Finanzmärkte und der restriktiven Fiskalpolitik in der EU wie in Österreich schwach bleiben. Das in Stunden gemessene Arbeitsvolumen wird deshalb nur verhalten steigen, hingegen wird die Zahl der Beschäftigten weiter merklich zunehmen. In der Industrie droht ein weiterer Rückgang an Arbeitsplätzen, im Dienstleistungssektor wird ihre Zahl zunehmen. Noch rascher dürfte sich allerdings das Angebot an Arbeitskräften erhöhen.

Hohe Angebotspotenziale machen allgemeine Arbeitskräfteknappheit unwahrscheinlich

Nimmt man ein langfristiges Wachstum der Wirtschaftsleistung um etwa $1\frac{1}{2}\%$ und der Beschäftigung um $\frac{3}{4}\%$ pro Jahr an, dann würde bis 2020 das Angebot an Arbeitskräften etwas rascher wachsen als die Nachfrage. Zwischen 2020 und 2030 käme es hingegen zu einer Trendwende: In diesem Jahrzehnt würde die Nachfrage kumuliert um etwa 200.000 steigen. Statistik Austria erwartet gleichzeitig aber einen Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter im gleichen Ausmaß. Ergibt sich daraus der oft behauptete Mangel an Arbeitskräften?

Abgesehen von der hohen Unsicherheit der Bevölkerungsprognose abstrahiert diese Analyse völlig von den unausgeschöpften Potenzialen auf dem Arbeitsmarkt:

- Sie bestehen erstens bei den Arbeitslosen, deren Zahl (inklusive SchulungsteilnehmerInnen) 2013 mit 355.000 einen neuen Höchststand erreicht. Eine effektive Knappheit an Arbeitskräften müsste eigentlich die Chance der Arbeitslosen auf Stellen deutlich verbessern. Selbst wenn nur die Hälfte aller Arbeitslosen Beschäftigung findet, wäre damit fast die Hälfte des theoretischen Arbeitskräftemangels bewältigt. Die Voraussetzungen: eine Intensivierung der Vermittlungstätigkeit und ein weiterer Ausbau der Trainings- und Qualifizierungspolitik.
- Zweitens bestehen anhaltende Potenziale in der Frauenbeschäftigung, etwa in Relation zu Dänemark. Würde die Frauenerwerbsquote auf das Niveau der nordischen Länder steigen, dann wären etwa 150.000 Menschen mehr in Beschäftigung; würden die teilzeitbeschäftigten Frauen nicht im Durchschnitt 20 Stunden, sondern wie in Skandinavien 24 Stunden pro Woche arbeiten, so entspräche das etwa 170.000 zusätzlichen Teilzeit- oder 100.000 Vollzeitstellen. Damit wäre mehr als die Hälfte des theoretischen Arbeitskräftemangels bewältigt. Die Voraussetzungen: gleichere Verteilung der unbezahlten Arbeit zwischen den Geschlechtern, mehr und bessere Kindergartenplätze und Ausbau der Ganztagschulen.
- Drittens liegt das faktische Pensionsantrittsalter mit weniger als 59 Jahren sehr niedrig. Werden mehr Arbeitskräfte gebraucht und steigt es deshalb um ein Jahr, dann stünden (je nach Annahme über die Erwerbsquote) 50.000 bis 70.000 zusätzliche Arbeitskräfte zur Verfügung, und etwa ein Sechstel des theoretischen Arbeitskräftemangels wäre bewältigt. Die Voraussetzungen: bessere Gesundheitsvorsorge und Arbeitsbedingungen während des Erwerbs-

lebens, altersgerechte Arbeitsplätze, Wiedereinführung eines Bonus-Malus-Systems für die Beschäftigung Älterer.

Wege zur Vollbeschäftigung

Mit aktiver Bildungs- und Qualifizierungspolitik, besserer Vereinbarkeit von Beruf und Familie und der Förderung der Erwerbstätigkeit von über 60-Jährigen kann es auf absehbare Zeit keinen allgemeinen Mangel an Arbeitskräften geben. Vielmehr wird das wichtigste wirtschaftliche und soziale Problem in einem anhaltenden Mangel an gesamtwirtschaftlicher Nachfrage bestehen. Wie kann die Wirtschaftspolitik darauf reagieren?

Die Spielräume für die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze sind begrenzt; dort wo sie bestehen, müssen sie allerdings konsequent genutzt werden. Die sehr unterschiedliche Beschäftigungsdynamik zwischen den EU-Ländern während der letzten Jahre zeigt die bestehenden Potenziale einer beschäftigungsorientierten makroökonomischen Politik auf nationalstaatlicher Ebene. Eine stabile gesamtwirtschaftliche Entwicklung, die die verschiedenen Ziele des magischen Vielecks der Wirtschaftspolitik (hoher Wohlstand, Vollbeschäftigung, Preisstabilität, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, faire Verteilung u. a.) ausgewogen berücksichtigt, stellt eine wesentliche Stütze für eine günstige Lage auf dem Arbeitsmarkt dar. Durch antizyklische Wirtschaftspolitik kann der Verlust von Arbeitsplätzen in der Rezession gebremst werden, durch Umschichtungen von Staatsausgaben zugunsten von sozialen Dienstleistungen, sozialem Wohnbau u. Ä. wird die Staatsnachfrage beschäftigungsintensiver, durch eine Abgabenreform in Form einer Erhöhung vermögensbezogener Steuern bei gleichzeitiger Entlastung des Faktors Arbeit kann das Abgabensystem beschäftigungsfreundlicher gestaltet werden. Noch viel größere Spielräume wären gegeben, wenn die EU endlich einen grundlegenden Kurswechsel in ihrer Wirtschaftspolitik vornehmen würde. Die an den Empfehlungen der neoklassischen Theorie ausgerichtete Politik der Europäischen Kommission hat zu einem dramatischen Anstieg der Arbeitslosigkeit geführt und ist gescheitert. Eine Politik, die das Finanzsystem reguliert und verkleinert, in Beschäftigung, Ausbildung und Einkommen investiert und die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und sozialer Ausgrenzung in den Mittelpunkt ihrer Bemühungen stellt, hat das Potenzial, diesen gefährlichen Trend umzukehren.

Doch für die nächsten Jahre darf man in Bezug auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Nachfrage nach Arbeitskräften nicht sehr optimistisch sein. Die anhaltende Finanzkrise in der EU wird die Beschäftigungsdynamik auch in Österreich mittelfristig dämpfen. Nicht

zuletzt sind auch die ökologischen Grenzen des Wirtschaftswachstums zu beachten, die sich aus der Verknüpfung von Wachstum des BIP mit wachsendem Schadstoffausstoß und hohem Material- und Ressourcenverbrauch ergeben. Bei der Lösung des Problems der Arbeitslosigkeit kann deshalb nicht nur auf Konjunkturpolitik und höhere Nachfrage nach Arbeitskräften gesetzt werden.

Eine Intensivierung der Vermittlungstätigkeit und der weitere Ausbau der Trainings- und Qualifizierungspolitik sind notwendig. Bei einer Knappheit an Arbeitskräften würde die Bedeutung der Qualifizierung für die Beschäftigungschancen zurückgedrängt, weil die Unternehmen dann auch Personen aufnehmen müssen, die sie erst qualifizieren müssen; bei hoher Arbeitslosigkeit hingegen rücken fehlende Qualifikationen in den Vordergrund. Vor allem für Menschen, die sich beruflich neu orientieren oder Zusatzqualifikationen erwerben wollen, muss ein ausreichendes Angebot an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zur Verfügung stehen. Darüber hinaus ist es notwendig, Menschen, die sich aus gesundheitlichen Gründen oder wegen anderer körperlicher oder geistiger Beeinträchtigungen auf dem ersten Arbeitsmarkt schwer tun, sinnvolle Beschäftigung anzubieten. Etwa indem neue Anstrengungen im Bereich sozioökonomischer Betriebe unternommen oder Einstellungsbeihilfen sehr zielgerichtet eingesetzt werden. Eine Ausweitung der Budgetmittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik ist deshalb ebenso sinnvoll und notwendig wie eine weitere Verbesserung der Qualität der Pflichtschulausbildung.

Selbst wenn nichts auf eine generelle Arbeitskräfteknappheit hinweist, kann es sein, dass Unternehmen Arbeitskräfte mit spezifischen Qualifikationen suchen, aber keine geeigneten BewerberInnen finden. Bislang spricht allerdings empirisch auch wenig für einen weitverbreiteten Fachkräftemangel. Darauf deuten vor allem der schwache Anstieg der Löhne für Fachkräfte hin, zudem nimmt die Zahl der Studierenden auch in technisch-naturwissenschaftlichen Fächern zu, was steigende AbsolventInnenzahlen erwarten lässt. Dies zeigt, dass einem befürchteten Fachkräftemangel vor allem mit einer vorausschauenden Ausbildungspolitik begegnet werden kann. Der Staat muss die Zahl der Ausbildungsplätze in Höheren Technischen Schulen, Fachhochschulen und Technischen Universitäten, aber auch die Ausbildung von Pflegepersonal, Lehrkräften und KindergartenpädagogInnen rasch ausweiten. Die Politik muss sich vor allem darum kümmern, dass in gesellschaftlich prioritären Branchen genügend Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. In anderen Branchen kann man auf die Wirksamkeit der Marktkräfte vertrauen. Wenn Arbeitskräfte knapp werden, müssen die Unternehmen selbst mehr für Aus- und Weiterbildung der Beschäftigten tun; sie müssen die Verfügbarkeit von Betreuungsplätzen, etwa durch die

Gründung von Betriebskindergärten, sicherstellen; sie müssen selbst Wohnraum schaffen, um Arbeitskräfte aus anderen Regionen anzulocken; sie sind aufgefordert, die Arbeitsbedingungen zu verbessern, auch um als Arbeitgeber attraktiver zu werden. All diese Dinge sind Ende der 1960er- und Anfang der 1970er-Jahre geschehen, der letzten Periode mit Arbeitskräftemangel.

Ohne Verkürzung der Arbeitszeit kein Rückgang der Arbeitslosigkeit

Angesichts der absehbaren Entwicklung der Nachfrage nach Arbeitskräften, des steigenden Angebots an Arbeitskräften und der damit drohenden Gefahr eines weiteren Anstiegs der Arbeitslosigkeit rücken Maßnahmen der Verringerung des Angebots an Arbeitskräften in den Mittelpunkt beschäftigungspolitischer Überlegungen. Am besten geschieht dies durch innovative Formen der Verkürzung der Arbeitszeit. Das wirtschaftspolitische Instrument einer Verkürzung der Arbeitszeit hat durch die Wirtschaftskrise neue Aufmerksamkeit erhalten: Nicht nur, weil die Zahl der Arbeitslosen krisenbedingt so stark gestiegen ist, sondern auch weil sich in der jüngsten Krise gezeigt hat, dass konkrete Maßnahmen der Arbeitszeitverkürzung besonders hohe Beschäftigungseffekte mit sich bringen. So ist es in Deutschland trotz eines drastischen Einbruchs in der Industrieproduktion um ein Fünftel zwischen Herbst 2008 und Mitte 2009 gelungen, die Beschäftigungsverluste in diesem Sektor eng zu begrenzen; dies erfolgte mithilfe des Abbaus von Plusstunden, Urlaub und vor allem einer deutlichen Ausweitung der Kurzarbeit. Zum Höhepunkt waren 1,5 Mio. Beschäftigte in Kurzarbeit, das war ein Viertel aller Industriebeschäftigten. Auch in Österreich nahmen in der Industrie etwa 50.000 Menschen an Kurzarbeit teil, knapp ein Zehntel der Beschäftigten. Obwohl die Produktion in der Rezession um ein Fünftel einbrach, ging die Zahl der Industriebeschäftigten um etwa ein Zehntel, also nur halb so stark, zurück. Dazu kam die Ausweitung der Inanspruchnahme der Bildungskarenz, die den Arbeitsmarkt vor allem im Bereich von AkademikerInnen entlastete. Die Verkürzung der Arbeitszeit hat in hohem Ausmaß geholfen, Arbeitsplätze zu erhalten.

Neben den positiven Beschäftigungswirkungen gibt es eine zweite wichtige Motivation für die Forderung nach einer Verkürzung der Arbeitszeit, die meist zu wenig Beachtung findet: Die Beschäftigten sollen am enormen gesellschaftlichen Wohlstand nicht nur in Form hoher Realeinkommen, sondern auch durch mehr Freizeit und einen Gewinn an Lebensqualität teilhaben. In den letzten Jahrzehnten ist die Arbeitsproduktivität gewaltig gestiegen, teils auch verbunden mit einer merkli-

chen Verdichtung der Arbeitszeit; auch aus diesem Grund ist es notwendig, die Regenerationszeiten auszudehnen. Mit der Zunahme des materiellen Wohlstands wird Arbeitszeitverkürzung somit zu einem der wichtigsten Instrumente der Verbesserung der Lebensbedingungen in der Arbeitsgesellschaft. Eine stärkere Nutzung der Zunahme der Arbeitsproduktivität in Form einer Reduktion der geleisteten Arbeitszeit würde auch den Material- und Energieverbrauch und damit die Umweltbelastung verringern, ohne das Niveau von Einkommen und Konsum zu schmälern.

Doch stellt sich die Frage, ob heute noch dieselben Bedingungen wie in der letzten Phase umfangreicher Arbeitszeitverkürzungen zu Beginn der 1970er-Jahre gelten, als die 40-Stunden-Woche gesetzlich eingeführt und der Urlaubsanspruch verdoppelt wurde. Eine erste Voraussetzung für eine erfolgreiche Verkürzung der Arbeitszeit, das Vorhandensein von unbeschäftigtem Arbeitskräfteangebot, ist angesichts einer hohen Zahl an Arbeitslosen, dem Wunsch vieler teilzeitbeschäftigter Frauen, ihre Arbeitszeit auszuweiten, und eines niedrigen faktischen Pensionsantrittsalters in viel stärkerem Ausmaß gegeben als in den 1970er-Jahren, als Vollbeschäftigung herrschte. Eine lohnpolitisch akzeptable Umsetzung von Arbeitszeitverkürzung setzt das Vorhandensein von Produktivitätsreserven voraus, die für Lohnausgleich verwendet werden können. Diese sind aufgrund der seither erfolgten enormen Flexibilisierung der Arbeitszeit und der starken Verdichtung der Arbeit möglicherweise heute geringer als in den 1970er-Jahren. Arbeitszeitverkürzung wirkt dann stark auf Beschäftigung, wenn die Ausweichmöglichkeiten in der Arbeitszeitgestaltung gering sind. Verbreitete Teilzeitarbeit, starke Flexibilisierung der Arbeitszeit durch lange Durchrechnungszeiträume in der Industrie, die steuerliche Begünstigung von Überstunden für die Beschäftigten und die Verbreitung von *All-in*-Verträgen haben die Ausweichmöglichkeiten erhöht. Hier muss die Arbeitszeitpolitik um zusätzliche Maßnahmen ergänzt werden. Vor allem müssen Überstunden für Unternehmen und Beschäftigte deutlich weniger attraktiv werden, damit eine Verkürzung der Arbeitszeit die erwünschten Beschäftigungsgewinne mit sich bringt. Die Verkürzung der Arbeitszeit fällt dann leichter, wenn das Niveau der Einkommen hoch und das Wachstum der Wirtschaft und der Löhne stark ist. Einerseits sollte das hohe Niveau des BIP pro Kopf die individuelle Bereitschaft zu Arbeitszeitreduktion erhöhen, andererseits steigen die Löhne nur schwach, was den Spielraum in den Verhandlungen über den Lohnausgleich beschränkt.

Innovative Instrumente der Arbeitszeitpolitik

Die letzte umfangreiche gesetzliche Verkürzung der Arbeitszeit erfolgte in Österreich zwischen 1970 und 1975. Dabei wurde die Wochenarbeitszeit von 45 auf 40 Stunden verringert. Gleichzeitig erfolgte eine Ausweitung des gesetzlichen Urlaubsanspruchs von 3 auf 4 Wochen pro Jahr, 1985 wurde die fünfte Urlaubswoche eingeführt. In den Folgejahren gelang es, in vielen Kollektivverträgen die 37,5- bzw. 38,5-Stunden-Woche zu verankern. Danach spielte Arbeitszeitverkürzung weder politisch noch praktisch eine nennenswerte Rolle. Faktisch wurde die Arbeitszeit in einer sehr spezifischen Form verringert, indem im Lauf der 1980er-Jahre das faktische Pensionsantrittsalter um 3 Jahre auf 58 Jahre gesunken ist. Zudem haben vor allem seit den 2000er-Jahren prekäre Arbeitsverhältnisse stark zugenommen, auch durch Teilzeitbeschäftigung mit sehr niedriger Stundenzahl oder die Ausweitung nicht durchgängiger Beschäftigungsverhältnisse. Das sind Beispiele unerwünschter Arbeitszeitverkürzung.

Andere EU-Länder haben auch in den letzten Jahrzehnten politisch viel größeres Augenmerk auf Arbeitszeitverkürzung gelegt. Besondere Bedeutung erlangte die gesetzliche Einführung der 35-Stunden-Woche in Frankreich in den 1980er-Jahren. In Deutschland wurde die Arbeitszeit in den 1980er- und 1990er-Jahren vor allem in der Industrie auf Basis von Kollektivverträgen markant verringert. Zudem wurden Modelle von Kurzarbeit und andere Maßnahmen der Beschäftigungssicherung in Rezessionen entwickelt, die vor allem 2008 und 2009 in vielen Branchen angewendet wurden und so wesentlich zum außergewöhnlich günstigen Verlauf der Beschäftigung in der Krise beigetragen haben.

In vielen kleinen EU-Ländern wurde das Instrument der Verkürzung der geleisteten Arbeitszeit für die Verwirklichung breiterer gesellschaftlicher Ziele eingesetzt. Maßnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen und Männer haben oft Arbeitszeitkomponenten, etwa beim Recht auf Teilzeit während der Kinderbetreuungsphase mit gleichzeitigem Recht der Rückkehr zur Vollzeit danach, wie es in Schweden oder den Niederlanden verwirklicht ist. Auch in Belgien bestehen zahlreiche Möglichkeiten zu Berufsunterbrechungen und Auszeiten während dieser spezifischen Lebensphase. Ein Trend zu „kurzer Vollzeit“ im Ausmaß von etwa 30 Wochenstunden, wie er als Wunsch in Befragungen immer wieder erhoben wird, könnte – wenn er für Frauen und Männer umgesetzt wird – die Vereinbarkeit von Beruf und Familie besonders fördern. Auch die Anforderungen an Weiterbildung in der Wissensgesellschaft schaffen neue Herausforderungen für die Arbeitszeitpolitik. Bildungskarenzen wurden in Dänemark schon in

den 1990er-Jahren eingesetzt, um den Bildungsstand der Bevölkerung zu heben und gleichzeitig das Arbeitskräfteangebot zu verringern, mit großem Erfolg in Bezug auf die Reduktion der Arbeitslosigkeit. Das Recht auf Bildungsurlaub und Bildungsteilzeit wurde in Belgien, Schweden und Frankreich umgesetzt.

Innovative Formen der Arbeitszeitverkürzung verbessern die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und schaffen mehr Raum für Weiterbildung. In Österreich besteht zwar – ähnlich wie in den skandinavischen Ländern – das Recht auf Elternteilzeit, diese kann allerdings aufgrund der Voraussetzung einer dreijährigen Beschäftigungsdauer und der Beschränkung des Anspruchs auf Firmen mit mehr als 20 Beschäftigten selbst theoretisch nur von der Hälfte der Erwerbstätigen genutzt werden. Wichtig ist auch die Etablierung eines Rechts auf Bildungsteilzeit nach internationalem Vorbild. Bei der Bildungskarenz wurde die soziale Absicherung im Jahr 2009 deutlich verbessert. Sie wird nach wie vor überwiegend von Personen mit hohem Bildungsstand in Anspruch genommen. Bestehende Hindernisse für die Inanspruchnahme auch bei weniger gut Qualifizierten müssen abgebaut werden, und vor allem muss die regelmäßige Weiterbildung als essentieller Bestandteil der Unternehmenskulturen etabliert werden. Der kollektivvertraglich oder gesetzlich geregelte Bildungsurlaub könnte einen weiteren Schritt der Forcierung der Weiterbildung während des Erwerbslebens darstellen. Karenzen sollten allerdings nicht nur zweckgerichtet für die Kinderbetreuung und die Weiterbildung eingesetzt werden. Sie können auch als generelle Auszeiten genutzt werden, für die man etwa durch Lohnverzicht anspart und während derer eine soziale Absicherung besteht.

Bemerkenswerter Erfolg: Die Freizeitoption im Kollektivvertrag

Jüngst wurden in Österreich im Bereich der Kollektivvertragsvereinbarungen bemerkenswerte Fortschritte erzielt. Im Rahmen des Abschlusses des neuen Kollektivvertrages wurde im Frühjahr 2013 in der Elektro- und Elektronikindustrie und im Herbst 2013 in der Stahlindustrie und im Bergbau eine Freizeitoption vereinbart. Sie sieht auf Basis eines Abschlusses einer Betriebsvereinbarung und zusätzlicher individueller Vereinbarungen die Möglichkeit einer Umwandlung der Ist-Lohnerhöhung in konsumierbare Freizeit vor. Die vereinbarte Lohnerhöhung von jeweils knapp 3% entspricht einer Reduktion der Jahresarbeitszeit um 60 Stunden und damit einer Ausweitung des Jahresurlaubs um 1½ Wochen.

Diese Option stieß, obwohl sie erst seit Kurzem besteht, auf erstaunlich hohe Resonanz: In der Elektroindustrie wurde sie von etwa einem Zehntel der Beschäftigten in Anspruch genommen, und zwar recht

gleich verteilt über alle Gehalts- und Altersgruppen. Der Flaschenhals besteht primär in der Zustimmung der Geschäftsführung. Mit der Freizeitoption ist den Gewerkschaften eine bemerkenswerte Innovation gelungen, mit der sie auf dem richtigen Weg sind: Wird die Option über mehrere Kollektivvertragsrunden eingesetzt, so sind nennenswerte Wohlfahrtsgewinne für die ArbeitnehmerInnen erreichbar. Zudem kann sich das Instrument als eines der erfolgversprechendsten Elemente einer Politik der Sicherung der Beschäftigung in der Industrie erweisen, wo trotz der günstigen Produktionsentwicklung aufgrund der gleichzeitigen starken Anstiegs der Produktivität die Zahl der Beschäftigten tendenziell zurückgeht. Deshalb wäre es wünschenswert, diese Initiative in den Kollektivvertragsverhandlungen fortzusetzen und auf andere Branchen auszuweiten.

Von dieser Verringerung der Wochenarbeitszeit über Kollektivverträge profitieren überwiegend Männer. Gleichzeitig bildet diese Maßnahme jedoch eine notwendige Voraussetzung für die Verringerung der unbezahlten und die Erhöhung der bezahlten Arbeitszeit von Frauen. Damit wird Arbeitszeitpolitik bei Männern zu einem wichtigen Instrument für die eigenständige wirtschaftliche und soziale Absicherung von Frauen.

Diese innovativen Formen der Arbeitszeitpolitik leisten einen wesentlichen Beitrag zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie und für den Aufbau der Wissensgesellschaft, sie ermöglichen eine Umverteilung des Lebensarbeitsvolumens und geben entscheidende Impulse für mehr Lebenszufriedenheit; nicht zuletzt stellen sie ein unverzichtbares Instrument der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit dar.

A Brief Introduction to Post Keynesian Macroeconomics

J. E. King

1. Introduction

I begin by setting out the core of Post Keynesian macroeconomics, using six propositions asserted by Tony Thirlwall and drawing some important conclusions from them. I then distinguish three schools within Post Keynesian theory: the fundamentalist Keynesian approach taken by Paul Davidson, the Kaleckian variant represented by Eckhard Hein, and Hyman Minsky's financial instability hypothesis. I take note of both their differences and their very significant points of agreement. I continue by identifying what Post Keynesian macroeconomics is not, and outlining some very substantial criticisms of both "Old Keynesian" and "New Keynesian" theory. There follows an historical interlude, in which I sketch the development of Post Keynesian theory in Cambridge (UK) and the United States in the 1950s and 1960s and summarise the contributions of two eminent Austrian theorists, Josef Steindl and Kurt Rothschild.

I continue by discussing the distinctive Post Keynesian position on questions of macroeconomic policy, focussing on monetary and fiscal policy, the regulation of prices and incomes, and the reform of the international monetary system. I then apply these principles to explaining the Global Financial Crisis that began in 2007 and suggesting some Post Keynesian policy proposals that might make similar crises less likely in the future. I conclude by discussing the relationship between Post Keynesianism and three other schools of heterodox economic theory: Marxism, institutionalism and behavioural economics.

Space constraints prevent me from discussing the relationship between Post Keynesianism and six other heterodox schools: feminism, ecological economics, evolutionary economics, Sraffian theory, social economics, and Austrian theory (of the Hayek-von Mises variety). They also rule out any systematic discussion of methodological issues; the theories of growth and of economic development; Post Keynesian microeconomic theory; a possible Post Keynesian contribution to environmental economics; the implications of complexity and path-dependence for the equilibrium income-

expenditure models that are used by all three Post Keynesian schools; and the future of Post Keynesianism in university economics departments around the world.

2. The Core

Twenty years ago, Tony Thirlwall (1993) summarised Post Keynesian macroeconomics in terms of six core propositions. First, employment and unemployment are determined in the product market, not the labour market. Second, involuntary unemployment exists, and is caused by deficient effective demand; it is not the result of labour market imperfections, and it would not be eliminated if such imperfections were removed. Third, the relationship between aggregate investment and aggregate saving is fundamental to macroeconomic theory, and causation runs from investment to saving, and not vice versa. As James Meade (1975, p. 82) once put it, the “Keynesian Revolution” involved a mental shift, from the picture of a dog called “saving” that wags its tail called “investment”, to one of a dog called “investment” that wags its tail called “saving”. Fourth, a monetary economy is quite different from a barter economy: money is not neutral, finance is important and debt matters. Fifth, the Quantity Theory of Money is seriously misleading, for three reasons. Money is endogenous, so that in the Equation of Exchange ($MV = PT$) causation runs from right to left, not from left to right; changes in liquidity preference mean that V is not constant; and cost-push forces (especially pressures on wages and primary product prices) often generate inflation well before full employment is attained. Sixth, capitalist economies are driven by the “animal spirits” of investors, which determine investment. (This final proposition is somewhat problematic, as will be seen in section 8.3 below.)

The implications of Thirlwall’s six propositions are very clear, and extremely important. Say’s Law is false, so that output and employment are often (perhaps normally) demand-constrained, not supply-constrained. Hence the maintenance of full employment often (perhaps normally) requires state intervention. Fiscal policy is not ineffective, and the principle of “Ricardian equivalence” is false (as Ricardo himself recognised). Finally, prices and incomes policies are needed to control inflation. In all of this, the bottom line is the principle of effective demand.

3. Three Post Keynesian Schools

While all Post Keynesians would agree with Thirlwall’s core, the detailed exposition and elaboration of these fundamental principles differs significantly between (at least) three distinct schools.

3.1 Paul Davidson's "fundamentalist Keynesianism"

The position of Paul Davidson (b. 1930) has not changed in almost half a century: "It's all in the General Theory."¹ According to Davidson, Keynes identified the three crucial axioms of "classical" theory: ergodicity (the future can be reliably inferred from the past); gross substitution (price flexibility ensures that all markets clear); and the neutrality of money (the classical dichotomy: money affects prices, not output and employment, which depend only on the "real" factors of tastes and technology).

Davidson emphasises that Keynes believed all three axioms to be wrong. The existence of fundamental uncertainty means that we live in a non-ergodic world, in which the future cannot be reliably inferred from the past. The axiom of gross substitution is false, so that price flexibility does not guarantee full employment. And money is not neutral; it affects output and employment. From this Keynes derived the principle of effective demand, summarised in Davidson's (2011, Fig. 2.5, p. 30) Aggregate Supply-Aggregate Demand diagram, which was described (but not drawn) in the General Theory, and is quite different from the mainstream textbook version. It reflects Davidson's microeconomics, which (as with Keynes) is Marshallian. Like Keynes, Davidson argues that the principle of effective demand demonstrates the need for active monetary, fiscal and incomes policies. He advocates the reform of the international monetary system along the lines advocated by Keynes in 1944 (the International Clearing Union: see section 6.4 below).

3.2 Michał Kalecki's two-class model

The great Polish economist Michał Kalecki (1899-1970) discovered the principle of effective demand more or less simultaneously with Keynes, but gave it a Marxist twist. For Kalecki (1954) the distinction between workers and capitalists is essential, and capitalist expenditure (above all on investment) is the key to the business cycle: "Workers spend what they get; capitalists get what they spend." Kalecki's algebra is derived from the simplest income-expenditure model, and reveals that in a closed economy with no government, total profits are indeed equal to capitalists' expenditure (in a more complicated and realistic model, we must add the government deficit and the trade surplus).

Write Y for total income; C for consumption (the suffixes w and p refer respectively to consumption spending by workers and capitalists); I for investment; W for total wages; and P for total profits. In the simplest case, with no government or overseas sector,

$$\begin{aligned}\text{Expenditure} &= C + I = C_w + C_p + I, \text{ and} \\ \text{Income} &= W + P.\end{aligned}$$

Assuming that there is no saving by workers, so that $C_w = W$, equality of income and expenditure entails that

$$P = C_p + I.$$

Thus, in aggregate, profits are determined by capitalists' expenditure.

Now add the government, which incurs expenditure (G) and collects tax revenue (T). It follows that

$$\text{Expenditure } Y = C + I + G = C_w + C_p + I + G, \text{ while}$$

$$\text{Income } Y = W + P + T.$$

Again assume no saving by workers. Once again $C_w = W$, so that

$$P = (C_p + I) + (G - T),$$

and total profits are now equal to expenditure by capitalists plus the budget deficit.

Finally introduce an open economy, which means adding exports (X) to total expenditure and imports (M) to total income. It is easy to show that

$$P = (C_p + I) + (G - T) + (X - M),$$

so that aggregate profits depend on expenditure by capitalists plus the budget deficit plus the trade surplus. Adding saving (or dis-saving) by workers makes the algebra a little more complicated, but does not affect the thrust of the argument.

For Kalecki the profit share depends on the degree of monopoly in oligopolistic product markets (and also, in his later work, on the outcome of class conflict in the labour market). Fluctuations in investment expenditure are the key to the business cycle, but there is also a tendency for a chronic deficiency in effective demand, as suggested by early underconsumptionists like Rosa Luxemburg, since the profit share is normally too high, and the wage share too low, to sustain full employment of labour or capital. But this is a capitalist society, and the ruling class will normally resist government deficit spending, even though it would increase total profits. In part this reflects a mistaken belief in the need for "sound finance", in part a well-founded fear of full employment as a threat to discipline in the factories.² Armaments expenditure is less objectionable to the capitalists than civilian spending, however, so that "Military Keynesianism" may prove politically acceptable where high wages and the welfare state are not.

3.3 Hyman Minsky and the financial instability hypothesis

The "Wall Street vision" of capitalism articulated by Hyman Minsky (1919-1996) was rather different from Kalecki's, but not fundamentally inconsistent with it. The central relationship that interested Minsky was that not that between the capitalist employer and the worker, but rather that between the investment banker and his capitalist client. Since capitalism is inescapably cyclical (and not prone to stagnation, Minsky believed), fluctuations in investment are crucial, and the availability of finance is central to

investment. Lending standards fluctuate over the cycle. As is well known, Minsky distinguished three phases: “hedge finance” in the early stages of an upswing, when lenders only accommodate those borrowers whose projects are expected to be sufficiently profitable to allow them to make both the necessary interest payments and repay the principal; “speculative finance”, where lenders are less cautious, and no longer require that the repayment of the principal is guaranteed; and “Ponzi finance”, where lending standards become so lax that some borrowers need to take out further loans in order to meet their interest obligations (the 2008 case of the US swindler Bernie Madoff was uncannily similar to that of the eponymous Charles Ponzi almost a century earlier). The eventual, inevitable financial crisis results from a collapse in lenders’ confidence and leads to credit rationing, the forced liquidation of assets at “fire sale” prices in order to repay loans, a sharp fall in investment, and a consequent decline in output and employment.³

Late in his life Minsky identified a new phase of “money manager capitalism”, in which consumer borrowing, and hence also consumer debt, had become more important.⁴ As a student of Joseph Schumpeter, Minsky always emphasised the crucial role of financial innovation in all stages of capitalist development. This meant that there was a constant need for close financial regulation, and also a constant threat that it would be ineffective. Why, then, had a financial crisis on the scale of the Great Depression not happened again in Minsky’s lifetime? Big government was the answer, he believed. There was both a flow dimension and a stock dimension to this. In the post-1945 US the government was much larger than it had been in 1929, which made built-in fiscal stabilisers much more powerful in a downturn; this was the flow aspect. In addition, the sum of all the budget deficits since 1929 had provided the private sector with a huge quantity of risk-free government securities, greatly improving its financial robustness; this was the stock aspect. But eternal vigilance remained the price of continuing financial stability.

3.4 Conclusions

Evidently these three Post Keynesian schools occupy a very considerable area of common ground. In particular, they all agree that it is impossible to base macroeconomic theory on RARE microfoundations (where the acronym denotes representative agents with rational expectations). Rational expectations are ruled out for Davidson by non-ergodicity and fundamental Keynesian uncertainty, and for Minsky by the cyclical myopia of his investment bankers; Kalecki, too, stresses the importance of irreducible “borrowers’ risk” and “lenders’ risk”. Neither is there any role for representative agents, since this would eliminate the bulls and bears who are cen-

tral to Keynes and Davidson, the workers and capitalists who are emphasised by Kalecki, and the debtors and creditors who are distinguished by Minsky. At least two classes of agents are always involved, in any Post Keynesian macroeconomic model, and they cannot behave “rationally” in the strict neoclassical sense, since they lack the necessary information (which is not to say, Keynes stressed, that they do not normally act in a reasonable manner).

It should also be noted that Kalecki and Minsky need each other. In Kalecki’s models there is no substantial role for money or finance. It is not that he believed that capitalism could be analysed as if it were a barter economy, but simply that he chose to concentrate on other questions. Kalecki was not a great reader, and it is entirely possible that he knew nothing about Minsky. But the latter’s emphasis on cyclical variability in credit rationing and on asset price fluctuations might well have been useful to Kalecki in resolving the continuing problems that he had in specifying an acceptable macroeconomic investment function, which were noted by Josef Steindl (1990, pp. 139-148).

As for Minsky: he needed a theory of financial resources to complement his theory of financial commitments. Capitalists obtain income in the form of the profits that are generated by their activities, and they only encounter financial difficulties if their incomes are inadequate to meet their obligations to their creditors. Kalecki’s theory of profits provides a clear and coherent theory of capitalists’ aggregate financial resources, as Minsky himself came to recognise rather late in his career. And this points to a problem for him: since total profits are determined by the sum of investment and capitalist consumption expenditure, it is entirely possible that capitalists can spend their way out of trouble, in aggregate (though not, of course, individually). Again, the investment function is the critical part of any Post Keynesian model.

4. What Post Keynesian Macroeconomics Is Not

The name of John Maynard Keynes has all too often been taken in vain by theorists with whom he would have had little or nothing in common. This is true to some extent of Old Keynesians like J.R. Hicks and Don Patinkin (as Hicks himself came to acknowledge late in life), and even more so in the case of the 21st-century New Keynesians.

4.1 Old Keynesian Macroeconomics

Post Keynesians reject all three components of Old Keynesian theory. Indeed, Post Keynesian economics in the US very largely arose from a critique of the “Old Neoclassical Synthesis”, as we shall see in section 5 (ii).

The first component of Old Keynesian macroeconomics is the IS-LM model. Now this was a multiple discovery, which seems to have met with Keynes's approval.⁵ But there are very serious problems with it. First, it deals with the wrong variables, and the well-known IS-LM diagram thus has the wrong axes, which should be inflation and employment, not output and the rate of interest. Second, there are good reasons for believing the IS curve to be both interest-inelastic and highly unstable, since investment depends on profit expectations (and hence on "animal spirits"), much more than on the rate of interest. Third, the stock of money is endogenous: it is determined by the demand for credit. This means that the LM curve is horizontal, not vertical. For all these reasons, IS-LM is a source of confusion rather than enlightenment.

The same is true of the second component of Old Keynesian macroeconomics, the Solow (or more accurately Swan-Solow) growth model, which is rejected by Post Keynesians on several grounds. First, they object to its treatment of the long run as a sort of magic kingdom where Say's Law holds, labour and capital are both always fully employed, and the principle of effective demand is therefore inapplicable. (Many would agree with Kalecki that there is no such thing as the long run, but only a series of short runs.) Second, they point to the incoherence of the neoclassical theory of capital on which the Solow growth model relies, and in particular to what Heinz Kurz has described as the "monotonic fallacy" regarding capital-labour substitution. As demonstrated by Piero Sraffa (1898-1983), there is no good reason to believe that a change in the ratio of the real wage to the rate of profit will always induce a change in the capital-labour ratio in the opposite direction, as the Solow model requires. Finally, there is every reason to believe that technical change is endogenous, and responds to changes in demand. This puts Say's Law into reverse, so that demand creates its own supply (a proposition sometimes summarised in the concept of "hysteresis").

The third and final component of Old Keynesian economics is the Phillips Curve, which Post Keynesians reject in favour of an institutional approach to explaining inflation, in which politics, labour market institutions and the class power of capital, relative to labour, are more important than the unemployment rate. Thus they were no more surprised than the monetarists were by the instability that the Phillips Curve displayed in the 1970s. But they explained it in a very different fashion: heightened social conflict over the distribution of income was more important in increasing inflation than were increased inflationary expectations.

4.2 New Keynesian Macroeconomics

The New Neoclassical Synthesis relies on DSGE (Dynamic Stochastic General Equilibrium) models, which have a number of objectionable features. First, they assume that macroeconomics can be reduced to propositions about microeconomics: this requirement for “microfoundations” is usually treated as self-evident, and is seldom explicitly defended. Second, there is a reliance on the RARE individuals (representative agents with rational expectations) that we have already encountered, and rejected. Third, there are assumed to be “complete financial markets”, in which there is no fundamental uncertainty and no fear of default, so that debt is irrelevant and financial instability on Minskyan lines is impossible. The only supposedly “Keynesian” feature of such models is the introduction of market imperfections, and it is this which distinguishes “New Keynesian” from “New Classical” macroeconomics. The two most important imperfections are provided by efficiency wage theory, which explains why employers do not cut wages to eliminate unemployment, and asymmetric information between borrowers and lenders, which prevents capital markets from clearing.

Post Keynesian objections to RARE individuals have already been noted. Most Post Keynesians also object to the microfoundations dogma, on the grounds that it denies the fallacies of composition that they regard as central to macroeconomics and which make it impossible to reduce macroeconomics to microeconomics.⁶ The “paradox of thrift” was emphasised by Keynes: any individual agent can increase her saving, should she choose to do so, but if all agents attempt to do so, without any increase in aggregate investment, the result will be a decline in output and income, leaving aggregate saving unchanged. There is also a Kaleckian “paradox of costs”: wage increases are invariably bad news for any individual capitalist enterprise, since they push up costs and reduce profits, but under certain circumstances they may be good news for capitalists as a whole, raising output and aggregate profits (see section 7.2 below). Finally, a “paradox of liquidity” is implicit in both Keynes and Minsky: any individual enterprise that wishes to become more liquid can normally do so, at a price, but if all enterprises attempt to increase their liquidity the effect will be to push up interest rates, and in some circumstances to cause a major financial crisis.

Post Keynesians also reject the final principle of New Keynesian theory, which Davidson terms “imperfectionism” and which is inconsistent with the principle of effective demand. Downward wage and price flexibility would not, they maintain, be sufficient to establish and maintain full employment. In fact deflation is seen as by Post Keynesians as part of the problem, and not as part of the solution to involuntary unemployment. As Keynes (1936,

pp. 257-271) argued at some length in chapter 19 of the “General Theory”, falling prices and money wages will make things worse in a downturn, by depressing expectations, raising real interest rates and increasing the real burden of debt. The experience of Japan since 1990 provides a cautionary case study in the dangers of even very gradual deflation.

5. Some History

Post Keynesian theory originated in the 1950s and 1960s, more or less independently in Britain and the United States. By the early 1970s the term was being widely used to describe the ideas discussed in section 3, and by the end of the decade a more or less clearly defined Post Keynesian school had emerged.

5.1 Cambridge (UK)

The most important of the early British Post Keynesians were Joan Robinson (1903-1983) and Nicholas Kaldor (1908-1986). Rather than attacking the Old Neoclassical Synthesis, their principal concern was to fill in the gaps left by Keynes, in particular to develop theories of growth and distribution that were consistent with the principle of effective demand. This did eventually lead them into conflict with the Solow growth model, especially after the Italian theorist Piero Sraffa, who had lived in Cambridge since the late 1920s, finally published his devastating attack on the coherence of neoclassical capital theory.

The main landmarks of Cambridge Post Keynesianism were Robinson's magisterial “Accumulation of Capital” (1956) and Kaldor's influential article, “Alternative Theories of Distribution” (1956), and Sraffa's slim volume, “Production of Commodities by Means of Commodities” (1960). They established a Cambridge tradition, in which the Harrod growth model was supplemented by a macroeconomic theory of distribution where the income shares of wages and profits were determined by capitalists' investment decisions and the very different propensities to save of capitalists and workers. There was no role for neoclassical production functions or for the marginal productivity theory of distribution. Kaldor later developed a range of growth models that made technical progress endogenous, and pioneered the Post Keynesian analysis of monetary endogeneity and the consequent critique of the Quantity Theory. Robinson, for her part, came to attack the Old Neoclassical Synthesis as a form of “Bastard Keynesianism”, aimed at “putting Keynes to sleep”. In this she may well have been influenced by the US Post Keynesian Sidney Weintraub.

Two more Italians played an important role in the development of Post Keynesian thinking in Britain. Luigi Pasinetti (b. 1930) corrected a major

defect in Kaldor's macroeconomic theory of distribution, generalising it to allow for the accumulation of wealth by workers, and Pierangelo Garegnani (1930-2011) devoted his life to promoting the (controversial) prospect of a Keynes-Sraffa synthesis.

5.2 USA

The emergence of Sidney Weintraub (1914-1983) as the first prominent Post Keynesian in the United States was due entirely to his objections to the Old Neoclassical Synthesis, which he believed to neglect wage-push inflation and to entail an ineffective and damaging deflationary response to a problem caused not by excessive aggregate demand but rather by the failure of wage-fixing institutions. Weintraub believed that he had discovered a magic constant: the wage share in total output. Trade union efforts to increase this share by demanding increases in money wages were therefore inevitably self-defeating, and they were also dangerously inflationary. He advocated a tax-based incomes policy to reward moderation in wage bargaining and penalise employers (and indirectly also unions) for excessive wage increases.⁷

Paul Davidson was Weintraub's student, and his "Money and the Real World" (1972) was not only an important text for the Fundamentalist Keynesians but also a major event in the emergence of Post Keynesianism as a distinct school. Other landmarks were Robinson's keynote address to the 1971 meeting of the American Economic Association; the widely-read 1975 survey article by Alfred Eichner and Jan Kregel published in the "Journal of Economic Literature"; and Hyman Minsky's book on John Maynard Keynes, which appeared in the same year.⁸ Minsky was something of a loner, and did not get on with Davidson or publish his work in the "Journal of Post Keynesian Economics", which Davidson and Weintraub co-edited from its inception in 1977, with financial and moral support from John Kenneth Galbraith. Soon there were Post Keynesians, and before long also Post Keynesian societies, in many parts of the world, including Brazil, France, Japan and the UK. However, there has never been a Post Keynesian association in the United States, unlike the societies of institutionalist, radical, feminist, social and evolutionary economists.

5.3 Austria

Something should be said about the two major figures in Post Keynesianism in Austria. In 1937 the young Josef Steindl (1912-1993) anticipated J.R. Hicks's discovery of the "supermultiplier", which is the Keynesian investment multiplier augmented by the accelerator effect of increased consumption, which induces a further increase in investment.⁹ After wartime exile in England, where he came under the influence of

Michał Kalecki, Steindl produced his best-known book, "Maturity and Stagnation in American Capitalism" (1952), in which he argued that a growing degree of monopoly had restricted the growth of working class consumption and thereby undermined the dynamism of capitalism in the US. In later work Steindl explored what might be termed the post-Kaleckian issues of working-class saving, dis-saving and debt.

Over a very long and highly productive career, his friend and near contemporary, Kurt Rothschild (1914-2010), argued the case for pluralism in heterodox economics and implemented it in his own combination of elements of Post Keynesianism, Marxism and institutionalism. His important contributions were celebrated in a 2011 conference sponsored by the Austrian National Bank.¹⁰ Rothschild's edited volume on "Power in Economics" (1971) remains a perceptive (and unfortunately rare) attempt to grapple with some important and neglected questions in social science.

6. Why it All Matters: Post Keynesian Economic Policy

Keynes was never greatly interested in economic theory for its own sake, and instead regarded economics as a policy science, or perhaps as an art. Post Keynesians share these practical concerns, and have distinctive views on a very wide range of economic policy questions that differentiate them very clearly from the mainstream. I shall touch briefly on four of them.

6.1 Monetary policy

As we have seen, the earliest Post Keynesians were strongly critical of monetarism, both as a theory and as a set of policy proposals. Money was endogenous, they argued, and the direction of causation was the reverse of that claimed by Friedman and the Chicago school. Inflation originated in the "real" economy, especially the markets for labour and raw materials. Attempts to combat it by implementing a rigid rule for the growth of the money supply would not succeed, but (through the associated fiscal austerity, high interest rates and overvalued exchange rates) would inflict serious damage on output and employment.¹¹ There was also an important point of political principle: monetary policy should be subject to democratic control in the interests of the great majority, and not placed in the hands of supposedly "independent" central banks that in practice remained very much dependent on the tiny, very rich minority of players in the financial markets.

Much of the Post Keynesian critique of monetarism was soon confirmed, for example by the experience of Thatcher's Britain, and some of it has been absorbed (without acknowledgement) into the New Neoclassical Synthesis (a horizontal LM curve; interest rates as a more practical instru-

ment of monetary policy than control of the money stock). But Post Keynesians remain severely critical of mainstream monetary policy, not least for its dogmatic assertion that output price inflation is the only legitimate target. As we shall see in section 7, this has led to a dangerous neglect of other important targets, most notably asset price inflation and the stability of the financial system as a whole (the vital question of “macroprudential regulation”).

Post Keynesians also dispute the mainstream reliance on one policy instrument, which renders the monetary authorities powerless to influence these other target variables. Some favour a return to the use of direct controls, for example to restrict mortgage lending when there are grounds to fear a housing price bubble. Others argue for indirect controls, in the form of asset-based reserve requirements that would in effect impose a higher tax on particular forms of lending to prevent the emergence of bubbles or to deflate them gradually.

That said, Post Keynesians are also inclined to question what monetary policy actually can achieve. The failure of quantitative easing to stimulate a strong recovery in the US and the UK in the wake of the Global Financial Crisis has not surprised them. Like Keynes, who advocated “a somewhat comprehensive socialisation of investment” to compensate for the weak effects of expansionary monetary policy, Post Keynesians tend to focus on what monetary policy can not accomplish, and to advocate a set of more powerful alternatives. First and foremost, there is fiscal policy.

6.2 Fiscal Policy

One significant difference between Old and New Keynesian economics is their treatment of fiscal policy. For Old Keynesians – and here they shared common ground with Post Keynesians – deficit-financed government expenditure was an important weapon against demand-deficient unemployment, while budget surpluses should be used to restrain demand-push inflation. New Classical and New Keynesians argue instead that fiscal policy is ineffective, invoking the principle of “Ricardian equivalence”. Rational economic agents, it is claimed, will realise that increased government borrowing today entails higher taxation in the future and will reduce their consumption spending accordingly, eliminating any stimulatory effects of the increased government spending. Conversely, in the case of a budget surplus, government austerity measures will not reduce effective demand.

This principle was indeed proclaimed two centuries ago by David Ricardo, and with some justification: in 1815 British government debt amounted to 300% of GDP, annual interest payments represented approximately 10% of national income, and there were real grounds for the wealthy to fear working-class resistance to any further increases in the taxation of neces-

sities and to expect that any further government borrowing would increase their own future tax bills. Even under these circumstances, Ricardo doubted the principle that is now associated with his name; even highly educated people, he believed, simply could not understand it.¹² In this he was almost certainly correct.

There is some tension between Ricardian equivalence and the principle of “sound finance”, as expressed in Angela Merkel’s famous statement of “Schwäbian housewife logic” (“we must not live beyond our means”): if fiscal policy is ineffective, then it cannot have any adverse effects. Post Keynesians, however, deny both the ineffectiveness of fiscal policy and the principle of sound finance. Instead they assert the principle of “functional finance” that was first stated by Abba Lerner (1943) seventy years ago: the only thing that matters is the achievement of full employment and the avoidance of demand inflation. The government should run a deficit if private sector expenditure is expected to be inadequate, and it should run a surplus if private sector spending is expected to be excessive; a balanced budget is called for only in the (very improbable) case in which private sector spending is expected to be “just right”. Applying Merkel’s logic in depressed conditions, when consumers lack confidence and business expectations are subdued, will be self-defeating: it will reduce effective demand, cut tax revenues and increase the budget deficit. This was one of the most important lessons of the Great Depression of the 1930s, which now needs to be learned all over again.

6.3 Prices and Incomes Policy

Contractionary fiscal policy is an appropriate weapon against demand inflation, but as Weintraub argued it is likely to be both ineffective and damaging when applied to cost inflation. In this case direct intervention in product and factor markets is required. In the highly unionised labour markets of the post-1945 “golden age”, the most important principle was to ensure that money wages did not rise too rapidly. As early as 1951 Nicholas Kaldor had established the underlying principle, in a paper that was for some reason not published for another decade. Assuming that the existing division of total output between capital and labour is acceptable, money wages in all industries should increase at the same annual rate as average labour productivity. Industries with below-average productivity growth should be allowed to raise their prices, and industries where productivity was growing faster should be required to reduce prices, so that the overall price level remains roughly constant. In the early 1960s two Australian Keynesians, Eric Russell and Wilfred Salter, modified the Kaldor rule to allow for variations in the terms of trade, which would change the effective rate of productivity growth.

A prices and incomes policy of this type could be implemented in three ways: by legally binding compulsory arbitration, as in Australia before 1990; by agreement between the “social partners”, as in the formerly social democratic or “corporatist” countries of northern Europe; or through the use of tax incentives and disincentives, as proposed by Sidney Weintraub for the United States (but never implemented, there or elsewhere). Incomes policies of all types broke down during the stagflationary crisis of the 1970s, in part under the pressure of rapidly rising primary product prices (see section 6.4 below). Since then trade unions have been very substantially weakened, and the threat of renewed wage-push inflation now seems rather remote. Today a rather different case can be made for an incomes policy, this time to avoid the dangers of deflation and a continually declining share of wages: instead of restraining real wages, an incomes policy now needs to make sure that they rise in line with labour productivity. The closely related distinction between “wage-led” and “profit-led” recovery regimes will be discussed in section 7.2 below.

6.4 International Economic Policy

In the “golden age” of advanced capitalism from 1945 to 1973 unemployment and inflation were very low, output grew rapidly and downturns in economic activity were brief and insubstantial. To some extent this was the result of the international economic order that had been decided upon at the Bretton Woods conference in 1944, where Keynes succeeded in implementing part of his ambitious agenda for post-war reconstruction. A fixed exchange rate regime restored stability and eliminated the self-defeating competitive currency devaluations of the 1930s, while controls over capital movements prevented any repetition of the destabilising “hot money” flows of that decade. Trade grew rapidly in the 1950s and 1960s, but international finance was deliberately repressed. The Bretton Woods era ended in 1973 with the devaluation of the US dollar, the consequent return to floating exchange rates, and the liberalisation of global capital flows. Many Post Keynesians attribute the less favourable macroeconomic performance of the last 40 years in some part to the breakdown of the Bretton Woods system.

There is some disagreement on how the international monetary system might be reformed. The most ambitious proposal comes from Paul Davidson (2002; see also section 7.2 below), who urges the adoption of Keynes’s plan for an International Clearing Union. This would not only re-establish fixed exchange rates but would also eliminate private sector international capital movements altogether, and would thereby involve a massive reduction in the volume of global finance. This is too radical for many Post Keynesians, and advocates of “modern monetary theory” like

Randall Wray and Warren Mosler oppose any return to fixed exchange rates on the grounds that this would entail an unacceptable loss of national sovereignty.

There would be more general support for the reform of the International Monetary Fund to make it the world central bank that Keynes had envisaged, well resourced and with a commitment to promoting full employment on a global scale. Most Post Keynesians also advocate the introduction of a turnover tax on international financial transactions (the so-called Tobin tax) to raise revenue and perhaps also put “sand in the wheels” of speculative international finance. In recent years the instability of food and raw material prices has also revived interest in the proposal made by Kaldor and Jan Tinbergen back in the 1960s for the establishment of a set of international funds to intervene in primary product markets in order to stabilise commodity prices. This would remove one major source of cost inflation, and it would also allow the general introduction of the principles of “fair trade”, to the benefit of poor people in primary producing countries.¹³

7. The Global Financial Crisis

Although few Post Keynesians can claim to have foreseen the Global Financial Crisis, in the sense that they predicted the precise timing or the specific details of the events of 2007-8, they were not at all surprised by it, since it was entirely consistent with their long-standing critique of neoliberal, global financial capitalism.¹⁴

7.1 Causes

The Global Financial Crisis was the result of a toxic mix of globalisation, financialisation, deregulation, increasing inequality and rising debt, all encouraged (if not initiated) by the neoliberal ideas of mainstream macroeconomists. Globalisation greatly increased the power of internationally footloose capital relative both to labour and to national governments. By the early 1980s it was possible for “the markets” to punish social democratic governments in a way that would have been inconceivable thirty years earlier; the experience of the Mitterand government in France is a celebrated case in point. (Remember that “the markets” are not a force of nature; they are social institutions that are operated by rich people, and the poor people who work for them.)

Financialisation involved the emergence of new “products” (new assets and liabilities), new suppliers and new customers. It had a quantitative dimension, with a sharp rise in the proportion of GDP, employment and (especially) corporate profits accounted for by the FIRE sector (finance, insurance and real estate). There was also a qualitative dimension, with a very

significant increase in the economic and political power of finance. This is sometimes described as representing an historical shift from one stage of capitalism to another: from the manufacturing-based “Fordism” of the Golden Age to “finance-led growth”, or Minsky’s “money manager capitalism”, after 1973. It was made possible by the thorough-going deregulation of finance that began with the collapse of Bretton Woods and was encouraged by neoliberal ideology.

We may distinguish four principles of neoliberal economics. First there was the case for floating exchange rates made by the monetarists. Second was the new financial economics, and in particular the “efficient market hypothesis”, according to which markets always make the best possible use of all available information, so that detailed regulation was unnecessary (since “the price was right”). Third, New Classical macroeconomics revived Say’s Law and the doctrine of the neutrality of money, repudiating the principle of effective demand. Finally, there was the deeply-held belief that market failure was almost always less serious than state failure, which undermined the case for any form of regulation, micro or macro.

The consequences of financialisation were profound. Most important was the return of “shareholder value” as the only viable goal of the capitalist corporation. During the golden age, alternatives to (short-run) profit maximisation were accepted, like the “stakeholder capitalism” practised to some extent in Austria, Germany and Japan, where management, workers and local and national communities were considered to have a legitimate interest in the way the firm was run, along with the shareholders, and were encouraged to take a long-term view of these interests. At least in Northern Europe this was linked to the power of organised labour and to corporatist wage policies, and both here and in Japan income differentials were restrained. With the rise of shareholder value, the new rule for corporate behaviour was “distribute and downsize” rather than “re-invest and grow”. New incentive systems were introduced, with bonuses for senior management tied to the company’s share price, and this corresponded to a new alliance between management and shareholders, at the expense of the old alliance between management and other stakeholders.

All this led to rapidly increasing inequality. Profits rose relative to wages, so that the share of wages in national income steadily declined; top managerial salaries grew much more rapidly than the pay of their subordinates; and there was also substantially increased inequality in wealth, stimulated by the rise in equity prices. Increasing inequality also encouraged the growth of debt. In part this was the inevitable result of financialisation, since the rising sum of assets was necessarily accompanied by an increase in liabilities. To some extent it was a direct result of the increased inequality, with those left behind increasingly tempted – and increasingly able – to borrow in order to maintain their standard of living, purchase a

house and protect their social status.¹⁵ In turn this was linked to a profound cultural shift, with the growing acceptance of a “debt culture” among rich and poor alike. Note the important and potentially sinister asymmetry that is involved with the growth of debt: debtors can be forced to cut their spending, but creditors cannot be forced to increase their expenditure when macroeconomic conditions deteriorate.

In this context the Post Keynesian theorist Till van Treeck (2012) distinguishes two possible macroeconomic regimes. In the “debt-led” regime, consumption spending grows strongly, through positive wealth effects on the consumption of the rich and increasing debt that allows the consumption of the poor to continue to rise, even though their incomes do not. In the “debt-burdened” regime, financial instability comes to threaten both consumption and investment spending.

In essence the Global Financial Crisis of 2007-8 can be explained by the first regime giving way to the second. It was “made in the USA” (just like 1929-33), and transmitted internationally via trade, capital flows and (especially) expectations (again as in 1929-33, but this time much more quickly, due to the revolution in information technology). The underlying cause of the Global Financial Crisis was financial fragility, and the proximate cause was the bursting of the US housing bubble, which led to a fall in consumption spending (through negative wealth effects), the collapse of housing investment, and the eventual fall in financial derivative values that led to the failure of Lehman Brothers.

There is some dispute over whether the Global Financial Crisis really was a “Minsky moment”, as it has often been described. Davidson (2008) denies this, on the grounds that the so-called NINJA mortgagees (“no income, no jobs, no assets”) were not Ponzi borrowers in Minsky’s sense. The GFC, he argues, should instead be viewed in a more general sense as a crisis of de-leveraging. The Minskyans respond by pointing to the role of financial innovation, the new stage of money manager capitalism, the deregulation and the evasion of remaining controls over financial markets, and the increasing loss of memory of lenders in the period immediately before 2007, all of which they claim to be entirely consistent with Minsky’s ideas.

A sort of Kalecki-Minsky synthesis has been developed by Richard Koo (2008) of Nomura Securities, who draws on the Japanese experience since 1990 to illustrate the dangers of a severe “balance sheet recession”, in which an over-indebted private sector cuts consumption and investment expenditure in order to reduce its debt. The Kaleckian algebra from section 2.2 reveals that this reduction in private sector debt necessarily implies an increase in public sector debt, for Planet Earth if not for individual nations. Thus fiscal austerity will be self-defeating. If

$$\text{Expenditure} = C_w + C_p + I + G,$$

$$\text{Income} = W + P + T,$$

and there is no saving or dis-saving out of wages, so that $C_w = W$, then

$$C_p + I + G = P + T, \text{ and}$$

$$G - T = P - (C_p + I),$$

so that the government's budget deficit must be equal to the private sector's surplus. Thus, when the private sector is intent on "de-leveraging" (that is, reducing its unacceptably high debt), an increase in government debt is part of the solution, not part of the problem. Any individual nation-state can run a trade surplus and thereby reduce both public and private sector debt, but this only increases the growth of public debt in its trading partners; it is not a solution for the world as a whole.

Koo concentrates on the case of Japan, but very similar conclusions can be drawn from the continuing crisis of the Eurozone, and in particular the protracted depression in the PIIGS (Portugal, Ireland, Italy, Greece and Spain; probably Slovenia should now be added to the list). The only good news in all of this is that a new Global Financial Crisis may be delayed, since successful de-leveraging does mean that the financial robustness of the private sector has increased (this is related to the "stock aspect" of Minsky's argument, outlined in section 3.3 above).¹⁶

7.2 Cures and Prevention

Thus austerity is exactly the wrong course of action for the Eurozone. Fiscal policy is not ineffective, and in the case of the PIIGS it is proving to be extremely damaging. The Post Keynesian principle of functional finance requires that these countries continue to run large deficits, preferably using them for massive public investment in energy conservation and other environmental improvements. Monetary policy, however, is relatively ineffective as a cure for a debt crisis (or balance sheet crisis), when neither cheap money nor quantitative easing are capable of inducing large increases in private sector consumption or investment expenditure.¹⁷ Monetary policy should certainly be reformed along the lines proposed in section 6.1, but the benefits will be seen only in the longer term: control over asset price inflation and the targeting of financial stability should be seen as measures of prevention that will make a renewed crisis less likely.

Measures to reduce inequality would serve as both cure and prevention. If the wage share were to rise at the expense of the profit share, and the top 1% were to lose out to the bottom 99%, there would be a boost to consumption expenditure and a reduction in unsustainable consumer debt. The precise macroeconomic consequences of an increase in the wage share depend on the values of the relevant parameters.¹⁸ While consumption will increase, investment expenditure can be expected to fall, along with net exports (since increased wages will make imports cheaper and exports more expensive). For many individual countries, especially those

like Australia, Canada and China that are highly trade-dependent, this makes a “profit-led” recovery more plausible than a “wage-led” recovery. But there is again a danger of a fallacy of composition here, since net exports cannot increase in every nation. For Planet Earth the prospects of a wage-led recovery seem to be very good, so that reduced inequality will bring significant macroeconomic benefits.

Increased equality might be achieved through more progressive taxation and the restoration of the welfare benefits that were cut in the name of austerity. There is also a strong case for the re-regulation of the labour market, improving the rights of workers in temporary and casual jobs (the new “precariat”) and increasing wages at the bottom of the labour market. Germany in particular urgently needs a legally enforceable minimum wage, as does Austria. In countries like Australia and the United States where there already is a legal minimum wage there is a strong case for indexing it to average earnings, so that the low-paid are not constantly falling behind. To repeat: all this would have clear macroeconomic benefits, in addition to the undoubted improvements that it would bring in equity and social justice.

To succeed, however, it would have to be accompanied by two further measures. First, there would need to be international cooperation to prevent the “new Mercantilism” that has allowed Germany and China to achieve large trade surpluses by screwing down wages. This is the 21st-century version of the competitive devaluations of the 1930s, which benefited some nations only at the expense of others, and did harm to the capitalist world as a whole. Second, a very substantial degree of de-financialisation will be required to reduce the size, the instability and the political power of the global FIRE sector. This in turn entails the introduction of the measures of international economic policy reform that were discussed in section 6.4, to decrease both the magnitude and the destabilising consequences of global financial flows. In terms of domestic policy, it will require a clear reversal of the privatisation of housing and pensions that contributed to the financialisation process in the neoliberal era.

8. Post Keynesians and (some) Other Heterodox Schools

There are evident similarities between Post Keynesians and other heterodox (or quasi-heterodox) schools. Space permits me to consider only three of them.

8.1 Marxism

Here Michał Kalecki is the indispensable bridge between two schools of thought with a great deal in common. Post Keynesians and Marxists both acknowledge that they are dealing with capitalist economies, in which the

employment relationship is fundamental and the driving force is the pursuit of profit. Hence money plays a central role, Say's Law is repudiated ("childish babble", Marx called it), and there must inevitably be what Keynes termed a "monetary theory of production" to analyse an unstable and contradictory economic system. In the 1933 draft of the General Theory, Keynes used Marx's M-C-C'-M' model of the capitalist circulation process and followed rather closely the treatment of the "realisation problem" set out by Marx in volume II of Capital.

That is the good news. There are also some big problems.¹⁹ They include the labour theory of value and the related issues of distinguishing productive from unproductive labour, determining what the "product" of labour actually is in a digital age, and deciding whether there are still strong forces tending to equalise the rate of profit in a world of Schumpeterian temporary monopolies that are imperfectly protected by intellectual (rather than material) property rights. There are also problems with the falling rate of profit dogma, which is in turn related to several dichotomies – base/superstructure, production/circulation, real/monetary, and underlying scientific reality/superficial appearances – none of which Post Keynesians would be at all comfortable with. They also hope that capitalism can be made to work better, and thus reject any tendency towards "fatalistic Marxism", according to which "the logic of capital" and the depth of the system's contradictions necessarily prevent any possibility of reform.

8.2 Institutionalism

There are some strong natural affinities between Post Keynesian and institutionalist thinking, including a shared hostility to mainstream economics, in particular its formalism and especially its general equilibrium (and above all its DSGE) variants. An emphasis on the role of habit, convention and the social influences on individual behaviour is common to both schools. There is also considerable agreement on policy issues, since Post Keynesians and institutionalists tend to share a commitment to "big government" and a common heritage in the New Deal and the post-1945 social democratic compromise. Keynes himself was an enthusiastic supporter of the institutionalism of his day, and there have been many later personal links; Steven Pressman and Charles Whalen have been prominent in recent decades.

As we have seen, John Kenneth Galbraith also had a large foot in both camps. Many Post Keynesians have published in the "Journal of Economic Issues", and some institutionalists have also found a home for their work in the "Journal of Post Keynesian Economics". It could be argued that there is a natural division of labour, with the Post Keynesians specialising on macroeconomics and formal theory, leaving micro issues and the

socio-political background to the institutionalists. But this also points to some potential difficulties in the relationship. Unlike many institutionalists, few Post Keynesians are opposed in principle to formal modelling, so long as it is of the right type, or to the use of econometric methods, providing that they are used with the appropriate care and restraint. There are some important unresolved methodological tensions here.

8.3 Behavioural Economics

Again, there are some obvious and important similarities between Post Keynesianism and behavioural economics, most obviously with the “Old Behaviouralism” of Herbert Simon (1916-2001) and his associates.²⁰ Both schools reject the neoclassical conception of rationality, instead emphasising the limits to human cognitive ability, the importance of fundamental uncertainty and the role of conventions and rules of thumb. There are also some points of agreement with “New Behaviouralism”, most clearly on questions of the framing of decisions, the context of decision-making and what are sometimes described (unwisely, in my opinion) as the “macrofoundations” of individual behaviour).

These similarities have led Paul Davidson to describe Keynes as the first behavioural economist and Simon to claim him as the father of bounded rationality. But there is also a strong suspicion that the New Behavioural Economics is really “neoclassical model building carried on by other means”, as Simon once put it, and that it should therefore be avoided by Post Keynesians. It does seem that behavioural macroeconomics, which was foreshadowed by George Akerlof in his 2001 Nobel acceptance speech, is a promise that bounced. Akerlof and Shiller’s book on “Animal Spirits” (2009) not only misinterprets Keynes on the prevalence of reasonable behaviour under conditions of fundamental uncertainty but also has almost nothing to say about investment or the investment-saving relationship. The recently-published “Lectures on Behavioral Macroeconomics” (2012) by Paul de Grauwe also place too much emphasis on market imperfections and not enough on the principle of effective demand.

None the less, a case can be made for Post Keynesians making use of some aspects of behavioural economics, providing that it is done in a selective and self-critical way. This might allow a more realistic formulation of the investment function, which has always been a source of difficulty in Post Keynesian macroeconomics, and the behavioural finance literature may also be helpful to the Minskyans in their work on financial innovation and the challenges to financial regulation. There are also signs of a rediscovery of the work of George Katona (1901-1981), whose work on consumer behaviour may well prove helpful in enabling a more accurate specification of the consumption function. I think there is a strong case for Post

Keynesians to take a “broad church” rather than a “narrow church” approach to the discipline.

Endnotes

- ¹ Compare Davidson (1972) and (2011).
- ² Kalecki (1943).
- ³ Minsky (1986).
- ⁴ Minsky (1987 [2008]).
- ⁵ King (2003) 31.
- ⁶ King (2012).
- ⁷ Wallich and Weintraub (1971); Weintraub (1978).
- ⁸ Robinson (1972); Eichner and Kregel (1975); Minsky (1975).
- ⁹ Steindl (1937).
- ¹⁰ Altzinger (2013).
- ¹¹ Kaldor (1982).
- ¹² King (2013) 139.
- ¹³ Ussher (2009).
- ¹⁴ King (2010, 2011); Hein (2012).
- ¹⁵ Kapeller and Schütz (2013).
- ¹⁶ As the liberal Austrian journalist Josef Urschitz put it, the period 2007-9 saw the largest conversion of private debt into public debt in human history (Urschitz 2010).
- ¹⁷ Culham and King (2013).
- ¹⁸ Onaran and Galanis (2012).
- ¹⁹ Falkinger (2013).
- ²⁰ Jefferson and King (2011).

References

- Akerlof, G.; Shiller, R., *Animal Spirits: How Human Psychology Drives the Economy, and Why It Matters for Global Capitalism* (Princeton, NJ, 2009).
- Altzinger, W. (Hrsg.) [electronic book of the 2011 Rothschild conference, promised for the end of 2013].
- Culham, J.; King, J.E., Horizontalists and Verticalists after twenty-five years, in: *Review of Keynesian Economics* 1/4 (2013) 391-405.
- Davidson, P., *Money and the Real World* (London 1972).
- Davidson, P., Globalization, in: *Journal of Post Keynesian Economics* 24/3 (2002) 475-92.
- Davidson, P., Is the current financial distress caused by the subprime mortgage crisis a Minsky moment? Or is it the result of attempting to securitize illiquid non-commercial mortgage loans?, in: *Journal of Post Keynesian Economics* 30/4 (2008) 669-76.
- Davidson, P., *Post Keynesian Macroeconomic Theory: A Foundation for Successful Economic Policies for the Twenty-First Century* (Cheltenham ²2011).
- De Grauwe, P., *Lectures on Behavioral Macroeconomics* (Princeton, NJ, 2012).
- Eichner, A. S.; Kregel, J. A., An essay on Post Keynesian theory: a new paradigm in economics, in: *Journal of Economic Literature* 13/4 (1975) 1293-1314.
- Falkinger, J., The “Real” Reasons for Recession (= paper presented at the conference on “The Economy in Crisis and the Crisis in Economics”, Arbeiterkammer Wien, Wien, 9.-11.9.2013).
- Hein, E., *The Macroeconomics of Finance-Dominated Capitalism – and Its Crisis* (Cheltenham 2012).

- Jefferson, T.; King, J.E., Can Post Keynesians make better use of behavioral economics?, *Journal of Post Keynesian Economics*, 33/2 (2011) 211-234.
- Kaldor, N., Alternative theories of distribution, in: *Review of Economic Studies* 23/2 (1956) 83-100.
- Kaldor, N., *The Scourge of Monetarism* (Oxford 1982).
- Kalecki, M., Political aspects of full employment, in: *Political Quarterly* 14/4 (1943) 322-331; reprinted in: Osiatynski, J. (Hrsg.), *Collected Works of Michał Kalecki. Volume 1. Capitalism, Business Cycles and Full Employment* (Oxford 1991) 347-57.
- Kalecki, M., *Theory of Economic Dynamics. An Essay on Cyclical and Long-Run Changes in Capitalist Economy* (London 1954); reprinted in: Osiatynski, J. (Hrsg.), *Collected Works of Michał Kalecki. Volume 2. Capitalism, Economic Dynamics* (Oxford 1991) 205-348.
- Kapeller, J.; Schütz, B., Debt, Boom, Bust: A Theory of Minsky-Veblen Cycles (= paper presented at the conference on "The Economy in Crisis and the Crisis in Economics", Arbeiterkammer Wien, Wien, 9.-11.9.2013).
- Keynes, J. M., *The General Theory of Employment, Interest and Money* (London 1936).
- King, J. E., *A History of Post Keynesian Economics since 1936* (Cheltenham 2003).
- King, J. E., Reflections on the global financial crisis, in: Kates, S. (Hrsg.), *Macroeconomic Theory and Its Failings: Alternative Perspectives on the World Financial Crisis* (Cheltenham 2010) 143-158.
- King, J. E., Four theses on the global financial crisis, in: Kates, S. (Hrsg.), *The Global Financial Crisis: What Have We Learned?* (Cheltenham 2011) 126-37.
- King, J. E., *The Microfoundations Delusion: Metaphor and Dogma in the History of Macroeconomics* (Cheltenham 2012).
- King, J. E., *David Ricardo* (Basingstoke 2013).
- Koo, R., *The Holy Grail of Macroeconomics: Lessons from Japan's Great Recession* (Hoboken, NJ, 2008).
- Lerner, A. P., Functional finance and the federal debt, in: *Social Research* 10/1 (1943) 38-51.
- Meade, J. E., The Keynesian revolution, in: Keynes, M. (Hrsg.), *Essays on John Maynard Keynes* (Cambridge 1975) 82-8.
- Minsky, H. P., *John Maynard Keynes* (New York 1975).
- Minsky, H. P., *Stabilizing an Unstable Economy* (New Haven, CT, 1986; second edition New York 2008).
- Minsky, H. P., *Securitization* (= Policy Note 2008/2, Levy Economics Institute of Bard College, Annadale-on-Hudson, NY, 2008 [1987]).
- Onaran, Ö.; Galanis, G., Is Aggregate Demand Wage-led or Profit-led? National and Global Effects (= Conditions of Work and Employment Series No. 40, International Labour Organization, Geneva 2012).
- Robinson, J., *The Accumulation of Capital* (London 1956).
- Robinson, J., The second crisis of economic theory, in: *American Economic Review, Papers and Proceedings* 62/2 (1972) 1-10.
- Rothschild, K.W. (Hrsg.), *Power in Economics* (Harmondsworth 1971).
- Sraffa, P., *Production of Commodities by Means of Commodities* (Cambridge 1960).
- Steindl, J., The trade cycle, translated by J.E. King, in: *Review of Political Economy* 20/3 (1937) 341-348.
- Steindl, J., *Maturity and Stagnation in American Capitalism* (Oxford 1952; second edition New York 1976).
- Steindl, J., *Economic Papers 1941-88* (Basingstoke 1990).
- Thirlwall, A. P., The renaissance of Keynesian economics, in: *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review* 186 (1993) 327-37.
- Urschitz, J., Das hilflose Zappeln im Schuldennetz ["Wriggling helplessly in the web of

- debt"], in: Die Presse [Vienna] 5.5.2010; <http://diepresse.co./meinung/kommentare/leitartikel/563097/print.do> [consulted 6 May 2010].
- Ussher, L. J., Global imbalances and the key currency regime: the case for a commodity reserve currency, in: Review of Political Economy 21/3 (2009) 403-421.
- Van Treeck, T., Financialization, in: King, J. E. (Hrsg.), The Elgar Companion to Post Keynesian Economics (Cheltenham ²2012) 219-23.
- Wallich, H.C.; Weintraub, S., A tax-based incomes policy, in: Journal of Economic Issues 5/2 (1971) 1-19.
- Weintraub, S., Capitalism's Inflation and Unemployment Crisis: Beyond Monetarism and Keynesianism (Reading, MA, 1978).

Abstract

I begin by setting out the core of Post Keynesian macroeconomics, and then distinguish three schools within Post Keynesian theory: the fundamentalist Keynesian approach taken by Paul Davidson, the Kaleckian variant represented by Eckhard Hein, and Hyman Minsky's financial instability hypothesis. I continue by identifying what Post Keynesian macroeconomics is *not*, and outlining some very substantial criticisms of both "Old Keynesian" and "New Keynesian" theory. After an historical sketch of the development of Post Keynesian theory in Cambridge (UK) and the United States in the 1950s and 1960s, I summarise the contributions of two eminent Austrian theorists, Josef Steindl and Kurt Rothschild. I then discuss the distinctive Post Keynesian position on questions of macro-economic policy, offer an explanation of the Global Financial Crisis that began in 2007 and suggest some policy measures that might make similar crises less likely in the future. I conclude by discussing the relationship between Post Keynesianism and three other schools of heterodox economic theory: Marxism, institutionalism and behavioural economics.

Finanzmarktregulierung in der Europäischen Union – Fünf Jahre nach Lehman

Helene Schubert

1. Einleitung

Seit Beginn der Finanzkrise wurden in der Europäischen Union (EU) Tausende von Seiten von Gesetzestexten verabschiedet, die das Finanzsystem krisenfest machen sollen. Wie lässt sich dies mit dem Umstand vereinbaren, dass mehr als fünf Jahre nach der Lehman-Pleite bei vielen der Eindruck besteht, dass sich an den Funktionsmechanismen des Finanzsystems wenig geändert hat, dass der Status quo ante wieder hergestellt wurde?

Dies mag zunächst damit zusammenhängen, dass zahlreiche Reformvorhaben noch nicht umgesetzt wurden und einige wichtige Reforminitiativen, wie das Basel-III-Regelwerk, welches das Herzstück der Regulierungsreform darstellt, zwar vor Kurzem beschlossen, aber noch nicht implementiert wurden. Eine weniger optimistische Sichtweise konstatiert, dass, selbst wenn man die noch nicht umgesetzten Legislativvorhaben berücksichtigt, diese die Instabilitäten des Finanzsystems nicht zur Gänze beseitigen können, weil sie auf einer Fehldiagnose der Krisenursachen basierten.¹ Sie zielten primär darauf ab, so die Argumentation, Schlupflöcher in der Regulierungsarchitektur zu schließen, statt die Krise systemisch zu begreifen. Man konzentrierte sich selektiv auf die Regulierung von Bereichen, die bei der jüngsten Finanzkrise eine Rolle gespielt haben. Dabei bestünde die Gefahr, dass Einflussfaktoren möglicher zukünftiger Krisen übersehen werden. Die regulatorischen Ansätze seien moderat, partiell auf bestimmte Marktsegmente beschränkt sowie auf einige ausgewählte Formen negativer externer Effekte, die vom Finanzsystem ausgehen. Als Nebeneffekt würden die Komplexität und damit die Arbitragemöglichkeiten der Finanzmarktakteure weiter erhöht, indem die Risiken jetzt zum Beispiel als Reaktion auf Basel III in das Schattenbankensystem verlagert werden.

Zudem geht Finanzmarktregulierung weit über Fragen der systemischen Stabilität hinaus. Die Finanzmärkte haben aufgrund ihres zentralen Stel-

lenwertes in Wirtschaft und Gesellschaft Wirkungen, die auch Fragen der Risikoabsicherung, des Sozialsystems und der demokratischen Grundordnung unserer Gesellschaft betreffen. Daher wird moniert, dass jede Regulierungsreform auf einer normativen Sicht beruhen müsse, nämlich welches Finanzsystem am besten geeignet sei, Wachstum, Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit herzustellen.²

Eine umfassende Bewertung der Regulierungsinitiativen bedeutet letztlich, die Frage zu beantworten, ob sie in der Lage sind, die systemischen Krisenursachen zu beseitigen. Kapitel 2 gibt einen Überblick über die systemischen Krisenursachen und die negativen externen Effekte, die vom Finanzsystem ausgehen. Im Anschluss werden die wichtigsten Reformvorhaben auf europäischer Ebene vorgestellt (Kapitel 3) und im zeitlichen Ablauf dargestellt (Kapitel 4). Abschließend werden die Reformen einer zusammenfassenden Bewertung unterzogen (Kapitel 5).

2. Systemische Krisenanalyse

Mit der Dauer der Finanzkrise wurde deren systemischer Charakter immer offensichtlicher. Es handelt sich dabei um das Ineinanderwirken von drei Einflussfaktoren, die eng miteinander verzahnt sind: Defizite der Regulierungsarchitektur, weitere ökonomische Einflussfaktoren (makroökonomische Ungleichgewichte, aber auch Inkohärenzen des Steuersystems³ und die Ungleichheit in der Einkommens- und Vermögensverteilung⁴) sowie politökonomische Aspekte⁵ (siehe Tabelle 1). Letztere beschreiben den Umstand, dass die Funktion der Regulierung zunehmend an unabhängige Institutionen delegiert wurde – auch an die Finanzbranche selbst, der sowohl bei den Prinzipien der Regulierung als auch bei deren Umsetzung immer mehr Einfluss eingeräumt wurde. Es entstand eine *Governance*-Struktur, in der sich nationalstaatliche und internationale, halbstaatliche und private Netzwerke überlagern. Infolge dieser Entdemokratisierung der Finanzmarktregulierung setzte sich das angelsächsische Selbstregulierungsmodell durch; die Aufsichtsinstitutionen und Regierungen haben oft im Interesse der Wettbewerbsfähigkeit des eigenen Finanzplatzes laxer Regulierung nicht verhindert, sondern toleriert oder gar vorangetrieben („*regulatory capture*“). Die nationale und mikroprudenzielle Orientierung der Regulierung eines global agierenden Marktes, die regulatorische Arbitrage ermöglichte, hat den Deregulierungswettlauf begünstigt.

Die „intellektuelle Kaperung“, der Umstand, dass sich Politik und Regulatoren auf das Expertenwissen von Vertretern der Finanzmarkteffizienzhypothese verlassen haben, ist vermutlich wirkungsmächtiger als das viel beklagte Lobbying durch die Finanzbranche. Sind Märkte effizient, so das

Credo von *Mainstream*-Finanzmarktökonomern, dann entfalten regulatorische Eingriffe Ineffizienzen.⁶

Wichtig für eine systemische Betrachtung ist, sämtliche Einflussfaktoren als interdependent zu analysieren. Die in den Jahrzehnten vor der Krise erfolgten Deregulierungen des Finanzsystems sind ohne den in den 1980er-Jahren einsetzenden fundamentalen politökonomischen Systemwechsel nicht erklärbar, der mit dem Rückzug des Staates und der Teilprivatisierung des Rechtssystems im Bereich der Finanzmarktregulierung verbunden war. Auch steuerliche Maßnahmen, wie die steuerliche Abzugsfähigkeit von Immobilienkrediten, die steuerliche Begünstigung von Fremd- gegenüber Eigenkapital, die steuerlich bevorzugte Behandlung von Kapitalzuwächsen (*capital gains*) gegenüber anderen Einkommensarten sowie internationale Steuerarbitrage und Steuer- und Regulierungsoasen, haben, in Kombination mit Deregulierungen des Finanzsystems, zur Verschärfung von Instabilitäten im Finanzsystem beigetragen. So spielten Regulierungsoasen bei der globalen Diffusion von Schockwellen in den Jahren ab 2007 eine bedeutende Rolle, da Zweckgesellschaften, in welche die riskanten Finanzprodukte ausgelagert wurden, zumeist in Steueroasen beheimatet sind. Dies nicht nur, um Steuern zu sparen, sondern auch, um Regulierung zu umgehen.⁷

Dieser Beitrag behandelt ausschließlich regulatorische Antworten auf die Defizite der Finanzmarktregulierung. Will man Finanzkrisen in Hinkunft vermeiden, sind aber Reformen in allen drei oben genannten Einflussbereichen notwendig, insbesondere eine gleichere Verteilung, Änderungen im Steuerbereich sowie eine Demokratisierung der Finanzmarktregulierung.

Tabelle 1: Systemische Krisenanalyse

Regulierungsarchitektur	Makroökonomische Faktoren	Politökonomische Faktoren
Prozyklizität der Finanzmarktregulierung, u. a. durch Risikogewichtung der Eigenkapitalregulierung (Basel II) Verbriefung von Bankkrediten Transfer von Kreditrisiken aus der Bankbilanz Fehlbewertung durch Ratingagenturen Internationale Bilanzierungsregeln (Zeitwertbilanzierung „ <i>fair value accounting</i> “) Unregulierte Schattenbanken Managergehälter Komplexe Finanzprodukte Fragmentierte Aufsichtsstruktur, mikro-prudentiell orientiert	Makroökonomische Ungleichgewichte Ungleichheit der Einkommens- und Vermögensverteilung Inkohärenzen im Steuersystem – Immobilien-Besteuerung – Schuldenfinanzierung versus Eigenkapitalfinanzierung – Hybride Finanzinstrumente – <i>Capital Gains</i> – Derivate – Internationale Steuer-Arbitrage und Steueroasen	Fehlen einer effektiven internationalen Finanzmarktarchitektur Entdemokratisierung der Finanzmarktregulierung Angelsächsisches Selbstregulierungssystem „ <i>Regulatory Capture</i> “ – Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes – „ <i>Control Fraud</i> “ (William Black) – „ <i>Regulatory capture by the knowledge base</i> “ (Warwick Commission)

Die Regulierungsarchitektur des internationalen Finanzsystems weist an vielen Stellen Konstruktionsfehler auf, die zum einen Krisenauslöser waren, aber auch als Brandverstärker während der Krise gewirkt haben (siehe Tabelle 1, Spalte 1).

Die Verbriefung von Bankkrediten war ein wesentlich auslösendes Moment dafür, dass sich die Krise rasch und für viele unerwartet im internationalen Rahmen ausgebreitet hatte. Die Kredite wurden verbrieft, tranchiert und verpackt und in dieser Form – von Ratingagenturen mit den besten Bonitätsnoten ausgezeichnet – weltweit verkauft.

Dies war jedoch nur deshalb möglich, weil schlechte Risiken (z. B. *Subprime*-Kredite) durch die Technik der Strukturierung zu einem großen Teil in scheinbar erstklassige Aktiva transformiert wurden. Das *Originate-and-Distribute*-Modell, der Transfer von Kreditrisiken aus der Bankbilanz, führte letztlich dazu, dass die Kredit vergebende Bank die Bonitätsprüfung des Kreditkunden vernachlässigte. Diese Aufgabe wurde an Ratingagenturen delegiert.

Risiken wurden auch ins weitgehend unregulierte System der Schattenbanken ausgelagert. Zu den Schattenbanken zählen beispielsweise Hedgefonds, *Private-Equity*-Fonds und Geldmarktfonds, aber auch Einheiten, die häufig allein zu dem Zweck gegründet wurden, um Risiken aus der Bankbilanz heraus zu verlagern, wie Zweckgesellschaften oder *Structured Investment Vehicles*. Aufgrund der engen Verflechtung mit dem traditionellen Bankensystem haben sich in der Krise Probleme der Schattenbanken rasch auf das globale Finanzsystem ausgeweitet. Auf der Aktivseite hielten manche Zweckgesellschaften strukturierte längerfristige Wertpapiere, die sie durch die Ausgabe kurzfristiger *Commercial Papers* finanzierten, wobei sie Kreditzusagen der Banken erhielten. Als die Anleger nicht mehr bereit waren, diese *Commercial Papers* nach Fälligkeit erneut zu erwerben, gerieten die Zweckgesellschaften unter Druck – der Verkauf der Aktiva scheiterte oft mangels Marktpreisen –, wodurch dann jene Banken, die Kreditlinien gewährt hatten, von der Krise erfasst wurden.

Daten des Financial Stability Board (FSB 2012) für eine Stichprobe fortgeschrittener Volkswirtschaften zeigen: Von 2002 bis Ende 2007 stiegen die von „sonstigen Finanzintermediären“ gehaltenen finanziellen Vermögenswerte von schätzungsweise \$ 26 Billionen – oder rund 23% der Gesamtaktiva des Finanzsystems – auf \$ 62 Billionen (oder 27%). Seit Krisenausbruch hat sich das Wachstum verlangsamt, allerdings ist die Bilanzsumme des Schattenbanksystems weiter auf \$ 67 Billionen (2011) angestiegen. Diese Größe entspricht etwa der Hälfte der Bilanzsumme des traditionellen Bankensystems bzw. 111% des Bruttoinlandsprodukts der im Rahmen der Untersuchung erfassten Länder. Bei dieser Erhebung des FSB werden ca. 90% des globalen Finanzsystems erfasst. Die lückenlose und zuverlässige Erfassung ist jedoch deshalb schwierig, weil ein Teil

des Schattenbanksystems in Steuer- und Regulierungs-oasen (dem sogenannten *Offshore*-System) angesiedelt ist.⁸

Gemessen an der Höhe der Bilanzsumme ist das Schattenbankensystem im Euroraum mit \$ 22 Billionen etwa gleich bedeutend wie in den USA (\$ 23 Billionen). Während aber in den USA seit Krisenausbruch dessen Bedeutung stark rückläufig ist, hat die Bedeutung des Schattenbanksystems im Eurosystem (und auch in Großbritannien) insgesamt zugenommen, wobei dessen Aktivitäten in den Finanzzentren konzentriert sind.

Marktmacht, mangelnde Haftung bei Fehlentscheidungen und Interessenkonflikte aufgrund der Eigentümerstruktur – die drei größten Ratingagenturen, deren Marktanteil mehr als 90% beträgt, sind direkt und indirekt im Eigentum der Finanzbranche – haben die Ratingagenturen zu einem bedeutenden Verstärker der Finanzkrise gemacht. In der sogenannten europäischen Staatsschuldenkrise seit 2010 wirkten sie zudem als Brandbeschleuniger, indem sie einige Peripheriestaaten weitaus stärker herabstufen, als durch Fundamentaldaten gerechtfertigt gewesen wäre.⁹ In Kombination mit der Wirkung ungedeckter Kreditderivate auf Staatsanleihen hat dies die Liquiditätskrise und die dadurch ausgelöste Abwärtsspirale von steigenden Zinsen, verordneten Sparprogrammen, Rezession, steigenden Staatsschuldenquoten und rezessionsbedingten Problemen im Bankensektor sicherlich verstärkt.

Das *Rating*, eine hoheitliche Aufgabe, wurde dabei schon früh an die Finanzbranche delegiert und somit eine öffentliche Funktion zum Geschäftsfeld privatwirtschaftlicher, gewinnorientierter Unternehmen. Die Verpflichtung zur Bewertung durch die Ratingagenturen wurde dabei in den Jahren vor der Krise sukzessive in zahlreiche Gesetze und Vorschriften auf einzelstaatlicher und internationaler Ebene übernommen. So sieht der „Standardansatz“ nach Basel II ein *Rating* durch Agenturen vor, anhand dessen das Kreditrisiko, ermittelt wird, das wiederum die Höhe der Eigenkapitalunterlegung bestimmt.

Die Übertragung der Finanzkrise auf die Realwirtschaft wird durch die prozyklischen Wirkungen der Eigenmittelvorschriften verschärft. Basel II sorgt für eine genauere Differenzierung der einzelnen Kreditrisiken, sei es aufgrund von externen *Ratings*, sei es aufgrund der eigenen internen *Ratings* der Banken. Dies zwingt die Banken, bei Zahlungsverzügen unmittelbar die Kreditwürdigkeit der Schuldner neu zu bewerten, die Bilanzwerte der betreffenden Kredite nach unten anzupassen und die Kredite mit zusätzlichem Eigenkapital zu unterlegen. Ein weiteres *Deleveraging* und eine verstärkte Vorsicht bei der Kreditvergabe sind die Folge. Dabei stellt sich die grundsätzliche Frage, wie präzise sich Risiken bezüglich zukünftiger Ereignisse aus den Daten der Vergangenheit ableiten lassen. Die Finanzkrise legt nahe, dass zumindest die bisherigen bankinternen Risiko-

modelle Anreize geschaffen haben, Risiken niedrig anzusetzen.¹⁰ Das System der risikokalibrierten Eigenkapitalregulierung hat auch den Anreiz erhöht, über das Instrument der Kreditderivate Risiken an Dritte auszulagern. Damit konnte zusätzlich mit dem verfügbaren Eigenkapital die Kreditvergabe und somit *Leverage* erhöht werden, jedoch mit dem Nebeneffekt, dass im Zuge des Einsatzes von Risikotransferinstrumenten (z. B. Kreditderivate) die Verflechtung des globalen Finanzsystems und dessen Verwundbarkeit enorm gestiegen sind.¹¹

Dieses Problem wurde durch eine exzessive Fristentransformation der Banken und Schattenbanken verschärft. Langfristige Forderungen wurden durch die Ausgabe von kurzfristigen Papieren finanziert, wobei mit Krisenbeginn die Investoren nicht mehr bereit waren, die Papiere zu revolvieren. Das Zusammenspiel von geringer Eigenkapitalausstattung, *Fair-Value-Accounting* und exzessiver Fristentransformation hat schließlich zu einer Abwärtsspirale und letztlich zu einer Kreditklemme geführt.

Der Umstand, dass ein global agierendes Finanzsystem durch nationale Aufsichtsbehörden kontrolliert wird, deren Sichtweise darüber hinaus mikroprudenziell orientiert ist, d. h. auf die Stabilität eines einzelnen Finanzinstituts gerichtet, hat Anreize für Banken erhöht, über das Ausnützen von Regulierungsdifferenzen (Regulierungsarbitrage) und sonstige Schlupflöcher, Risiken gegenüber den Aufsehern zu verschleiern.

All diese Faktoren haben dazu geführt, dass das Finanzsystem nicht so funktioniert, wie es in den Lehrbüchern beschrieben wird. Es sind einige Formen von Marktversagen zu unterscheiden, die als negative externe Effekte – analog zur Umweltökonomie – analysiert werden können. Die institutsspezifische (private) Optimierung der Geschäftstätigkeit, die auf Basis der durch das Regulierungssystem geschaffenen Fehlanreize erfolgt, führt über verschiedene Wirkungskanäle zur Destabilisierung des Gesamtsystems. Wesentlich dabei ist, dass in der traditionellen Ökonomie und in der aktuellen Krisenliteratur nur selektiv einige Formen von Marktversagen beschrieben werden.

Tabelle 2 gibt einen groben Überblick über jene Faktoren, die Marktversagen im Finanzsystem erklären, wobei drei (interdependente) Formen unterschieden werden:

Das Finanzsystem wirkt nicht, wie in den Lehrbüchern beschrieben,¹² schockabsorbierend, sondern kann Auslöser von Schocks sein. Dieses von John Maynard Keynes und später von Hyman Minsky weiter ausgearbeitete Phänomen des Verschuldungszyklus, der den Konjunkturzyklus verstärkt bzw. auslöst, wird heute als bedeutende Quelle endogener Risiken im Bankensystem beschrieben.¹³ Während des Aufschwungs vergeben Finanzinstitute verstärkt Kredite, wobei dies durch angelsächsische Regulierungspraktiken begünstigt wird. Indem im Rahmen der Eigenmittelvorschriften von Basel II Aktivpositionen risikogewichtet werden, sinken

Tabelle 2: Formen des Marktversagens im Finanzsystem

Finanzsystem als Auslöser von Krisen (endogene Schocks)	Verschwendung von ökonomischen Ressourcen, globale Vernetzung, Komplexität	Ineffiziente Verteilung von Risiken
Verschuldungszyklus („Leverage Cycle“) Begünstigt durch: – angelsächsische Regulierungspraktiken (Risikogewichtung, Basel II) – Zeitwertbilanzierung Vermögenspreisblasen („Irrational Exuberance Bubbles“) Begünstigt durch: – Herdenverhalten, Kurzfristorientierung der Finanzmärkte – Reduktion der Transaktionskosten (technologische Innovationen im Zahlungsverkehr sowie computerunterstützte Handelssysteme, Hochfrequenzhandel)	Störung der Intermediationsfunktion – Das starke Kreditwachstum in Relation zum BIP reflektierte zum großen Teil Immobilienkredite bzw. Wertpapierkäufe der Finanzinstitute – Dies wurde zum großen Teil refinanziert durch kurzfristige Kreditaufnahme („ <i>wholesale funding</i> “) – Senkung der Transaktionskosten im Handel führte zu starkem Anstieg des Eigenhandels der Banken (Fehlallokation von Kapital zu Lasten der traditionellen Kreditvergabe) „Too big to Fail“, „Too interconnected to Fail“ – Implizite Staatsgarantie – Kriterien sind die Größe, der Grad der Verflechtung sowie die Marktkonzentration – Begünstigt durch Kreditverbriefungen und -derivate sowie komplexe Finanzprodukte Exzessive Renten – Reflektieren niedrigere Refinanzierungskosten aufgrund von „ <i>too big to fail</i> “ – Hohe Renten führen zu Fehlallokation von Ressourcen in Richtung Finanzsektor – Transfer von Renten der Realwirtschaft zum Finanzsystem	Komplexe strukturierte Finanzprodukte erhöhen systemische Instabilität

im Aufschwung die Risikogewichte, und die Banken weiten ihre Kreditvergabe aus (Prozyklizität der Kreditvergabe). Auch die Möglichkeit, Kredite zu verbriefen und weiter zu verkaufen, verstärkt diesen Trend. Der „*Leverage Cycle*“ spielt in der akademischen Debatte und auch in der Regulierungsreform eine große Rolle.

Ein anderer in der heutigen Diskussion bisher viel zu wenig beachteter Aspekt ist das Phänomen von „*Irrational Exuberance Bubbles*“, die in der Literatur zwar immer wieder beschrieben wurden, aber in der heutigen Debatte ausgeklammert werden, weil diese, so die Argumentation, in der Krise eine nur geringe Rolle gespielt hätten. Aufgrund der Vernachlässigung dieses Aspekts gibt es wenig regulatorische Antworten auf die Fragen der irrationalen Übertreibungen von Vermögenspreisen, insbesondere auch bei Rohstoff- und Nahrungsmittelpreisen.

Eine weitere Quelle von negativen externen Effekten lässt sich unter den

Begriffen Verschwendung von ökonomischen Ressourcen, globale Vernetzung und Komplexität zusammenfassen, auf die James Tobin bereits 1984 in einer sehr bemerkenswerten Rede hingewiesen hat.¹⁴ Die heute viel diskutierte Problematik des „*too big to fail*“, der Umstand, dass die Finanzinstitute einen Anreiz haben, möglichst groß und opak zu werden und exzessive Risiken eingehen, weil im Krisenfall ein *bail-out* durch den Staat ohnehin unausweichlich wird (implizite Staatsgarantie und damit niedrigere Refinanzierungskosten), knüpft direkt an die von Tobin aufgeworfene Kritik an, ist aber nur ein Aspekt. Schon Hyman Minsky (2008) erkannte im Jahr 1987, dass über Finanzinnovationen und insbesondere Kreditverbriefungen nicht nur Komplexität und Intransparenz erhöht werden, sondern auch die globale Verflechtung. Damit wird das globale Finanzsystem insgesamt extrem krisenanfällig. Die im letzten Jahrzehnt bedeutend gewordenen neuen Finanzinstrumente, wie beispielsweise Kreditderivate, können ebenso direkte Übertragungswirkungen der Schieflage einer Bank auf das Gesamtsystem auslösen. Kriterium für Systemrelevanz von Banken ist nicht nur die Größe eines Finanzinstituts, sondern die globale Vernetzung. Diese spielt eine wichtige Rolle bei der Einschätzung des Systemrisikos einer Bank.

Wesentlich scheinen auch die im Finanzsystem erzielten exzessiven Renten, die auch mit der steuerlichen Begünstigung des Finanzsektors zusammenhängen. In den USA entfielen vor der Krise fast 40% der Unternehmensgewinne auf die Finanzbranche, obwohl sie nur rund acht Prozent zur Wirtschaftsleistung beisteuerte (der Wertschöpfungsanteil hat sich dabei innerhalb von nur einer Generation verdoppelt¹⁵). Zirka 30 bis 50% der Unterschiede der Löhne des Finanzsektors zu den restlichen Sektoren der US-amerikanischen Volkswirtschaft sind auf die Abschöpfung von Renten zurückzuführen. Demnach sind höhere Löhne bzw. Gehälter nur zum Teil mit höherer Grenzproduktivität zu erklären, sondern sind ein Ausdruck von Marktineffizienz (z. B. *Too Big to Fail*, implizites bzw. explizites Sicherheitsnetz).

Die Intermediationsfunktion des Finanzsystems funktioniert nicht so, wie sie in Lehrbüchern beschrieben wird. Demnach nehmen Banken Spareinlagen der Haushalte herein und vergeben im Wesentlichen Kredite an Staaten, Unternehmen, aber auch an Konsumenten, die ihren Konsum über die Zeit glätten wollen. Insbesondere in den Krisenländern, in denen ein sehr starker *Leverage*-Aufbau zu beobachten war, wurden Kredite in Bereichen mit volkswirtschaftlich fragwürdigen Effekten vergeben, wie beispielsweise an den (spekulativen) Immobiliensektor. Vielfach kompensierte die steigende Haushaltsverschuldung sinkende Lohnquoten sowie ungleichen Zugang zu Gesundheit und Bildung. Kredite wurden verstärkt für die Finanzierung von sozialen Leistungen aufgenommen.¹⁶ Auch der Umstand, dass sich Banken zunehmend kurzfristig über „*Wholesale-*

Funding“ finanzierten, um damit wieder Wertpapiere zu kaufen, ließ eine Art kaskadenartige Verschuldungsstruktur entstehen. „Viele Aktivitäten der Banken sind gesellschaftlich nutzlos.“¹⁷ Der rapide Anstieg von Handelsaktivitäten der Finanzinstitute (Eigenhandel), der auch eine Folge der Senkung von Transaktionskosten im Handel ist, kann als Fehlallokation von Kapital zulasten der Kreditvergabe der Banken an die reale Wirtschaft gesehen werden¹⁸ und als Quelle eines systemischen Risikos.¹⁹

Banken sind Finanzintermediäre – die Brücke zwischen Kapitalangebot und Realwirtschaft. Von diesem traditionellen Geschäftsmodell haben sich viele Finanzinstitute entfernt. Trotz massiver Investitionen in die Informationstechnologien ab den 1970er-Jahren hat der Finanzsektor im Gegensatz zu anderen Branchen relativ gesehen an Effizienz verloren.²⁰ Ungewöhnlich hohe Eigenkapitalrenditen im Finanzsektor waren dabei kein Indikator für Produktivität, sondern für exzessives Risiko.²¹

Eine weitere Form des Marktversagens im Finanzsystem besteht in der ineffizienten Verteilung von Risiken. Die ökonomische Literatur hat Finanzinnovationen und Derivate zumeist als risikodiversifizierend und daher stabilisierend beschrieben, so zum Beispiel Kreditderivate. Dadurch, dass das Kreditrisiko vom Kredit, das heißt von der ursprünglichen Gläubiger-Schuldner-Beziehung, getrennt und separat handelbar ist, komme es zu einer breiten Verteilung von Risiken zwischen Branchen, Ländern und Sektoren. Eine breite Streuung des Risikos wurde auch den Kreditverbriefungen zugeschrieben. Schocks auf das Finanzsystem könnten so leichter abgefedert werden. Tatsächlich wurden Risiken nicht besser verteilt, sondern sie sind im Bankensystem verblieben, wurden ins Schattenbankensystem ausgelagert und haben so letztlich zur starken globalen Vernetzung und Verwundbarkeit des Finanzsystems beigetragen: Die Metapher vom „Schmetterlingseffekt“, wonach der Flügelschlag eines Schmetterlings einen Tsunami in einem anderen Kontinent auslösen kann, wird oft verwendet, um den Schneeballeffekt von Störungen im Finanzsystem zu beschreiben. Darüber hinaus wurden oft komplexe, strukturierte Finanzprodukte nicht als Instrumente zur effizienten Allokation von Risiken kreiert, sondern weil sich mit ihrer Hilfe steuerliche Vorteile realisieren ließen.²²

3. Regulierungsinitiativen auf EU-Ebene

Im Herbst 2008, als das Weltfinanzsystem am Rande des Zusammenbruchs stand, wurde auf Ebene der G20 ein Reformprozess initiiert, der ohne Zweifel die weitaus größte Reform der Finanzmarktregulierung seit Jahrzehnten in Gang setzte. Dabei wurden in den Abschlusserklärungen einer Reihe von G20-Gipfeln²³ detaillierte Zielsetzungen und Regulie-

rungsvorhaben, auf die man sich einigen konnte, festgeschrieben. Als Ziel wurde genannt, „alle systemisch wichtigen Finanzinstitutionen, -märkte und -instrumente“ einem angemessenen Grad der Regulierung und Aufsicht“ zu unterwerfen.²⁴ Die Reforminitiativen, die die EU in den letzten Jahren setzte, stellen, mit Ausnahme der Initiativen zur Bankenabgabe und zur Finanztransaktionssteuer, im Wesentlichen die Umsetzung der G20-Agenda dar. Darüber hinaus basieren sie, insbesondere in Bezug auf die 2011 zunächst etablierte neue Aufsichtsarchitektur in der EU, auf den Empfehlungen der De Larosiere-Arbeitsgruppe, die im Oktober 2008 von EU-Kommissionspräsident Barroso eingesetzt wurde und ihren Bericht im Februar 2009 vorlegte.²⁵ Den zentralen Meilenstein in der Aufsichtsarchitektur stellt jedoch die Europäische Bankenunion (zentrale Aufsicht der Banken bei der EZB, Abwicklungsmechanismus und -fonds) dar, die nun als Reaktion auf die Krise in der Eurozone eingerichtet wird.

Zentrale Vorhaben der G20 waren von Beginn an die Reform der Eigenkapitalregulierung, die Regulierung und Beaufsichtigung von Hedgefonds und Ratingagenturen sowie die Begrenzung von Managergehältern. Ab 2010 rückte auch das weitgehend unregulierte Schattenbanksystem in den Fokus der Diskussion um die Regulierungsreform. Darüber hinaus wurde die Dringlichkeit der Schaffung eines harmonisierten, grenzüberschreitenden Bankeninsolvenzrechts erkannt, um die fiskalischen Kosten von Finanzkrisen gering zu halten und die Anreizstrukturen in Richtung Verursacherprinzip zu steuern (z. B. durch eine verpflichtende Beteiligung von Anleihegläubigern und Eigentümern von Banken an einer allfällig notwendigen Kapitalisierung einer Bank im Rahmen von *Bail-in*-Instrumenten). Systemrelevante Finanzinstitute sollten daher nicht nur höheren Eigenkapitalanforderungen unterworfen werden; es sollten auch gesetzliche Vorkehrungen getroffen werden, damit sie geordnet abgewickelt werden, ohne eine systemische Krise zu verursachen. Im Bereich der Wertpapierregulierung wurden Selbstbehalte für Verbriefungen vorgeschlagen, ebenso die Standardisierung und Überwachung von Derivatgeschäften und die verpflichtende Verlagerung des Derivathandels auf zentrale Clearingstellen. Schließlich sollte die Finanzaufsicht die mikroprudenzielle Aufsicht, die Beaufsichtigung einzelner Finanzinstitute, durch eine wirkungsvolle makroprudenzielle Aufsicht ergänzt werden, welche die Funktionsfähigkeit des Finanzsystems als Ganzes im Auge hat. Im April 2009 wurde das „Financial Stability Board“ (FSB) eingerichtet, das im Auftrag der G20 im Rahmen dieser Regulierungsreform eine koordinierende Rolle einnimmt. Vertreten sind Behörden der G20 sowie Vertreter internationaler Institutionen (BIZ, EZB, EK, IWF etc.). Die Empfehlungen des FSB richten sich entweder an Staaten bzw. Regionen oder an Institutionen, die internationale Standards setzen, wie beispielsweise an den „Basler Ausschuss für Bankenaufsicht“ (Basel Committee on Banking Supervision). So wurde

das Basel-III-Regelwerk vom Basler Ausschuss vorbereitet, das wiederum die Basis für die Rechtsakte der EU bildet.

Tabelle 3: Regulierungsinitiativen in der EU

Beschlossen	Beschlussfassung in Vorbereitung	Keine weitgehenden Gesetzesinitiativen
Ratingagenturen (Registrierung, Transparenz, Haftung) Hedge Fonds, u. a. Regulierung des Derivatemarktes (EMIR*) Verbriefung (Selbstbehalt) Eigenkapitalvorschriften (Basel III) Systemrelevante Finanz- institutionen Neue Aufsichtsstruktur (ESRB**, ESFS***) Bankenunion – ein einheitlicher Aufsichtsmechanismus	Regulierung des Hochfrequenz- handels Besteuerung des Finanzsektors Bankenunion – ein einheitlicher Abwicklungsmechanismus und -fonds	Schattenbankensystem und Schließen der Steuer- und Regulierungssoasen Rezeptpflicht für Finanzprodukte Trennung von Investment- und Geschäftsbanking

* European Market Infrastructure Regulation. – ** European Systemic Risk Board. –

*** European System of Financial Supervisors.

Tabelle 3 gibt einen groben Überblick über den Stand der wichtigsten bereits beschlossenen sowie geplanten Finanzmarktregulierungen auf EU-Ebene. Die dritte Spalte der Tabelle zeigt jene derzeit diskutierten Bereiche, für die es (noch) keine Gesetzesinitiativen gibt. Im Folgenden werden die einzelnen Initiativen kurz dargestellt, ohne sie zu bewerten. Letzteres erfolgt in Abschnitt 4.

3.1 Bereits beschlossene Regulierungsinitiativen

Ratingagenturen: Die Regulierung der Ratingagenturen erfolgte in mehreren Schritten. Zunächst wurden sie per 2009 (EG-Verordnung Nr. 1060/2009) verpflichtet, sich in den Herkunftsländern registrieren zu lassen sowie Annahmen und Ansätze des *Ratings* offenzulegen. Es wurde ihnen auch untersagt, neben dem *Rating* für Dienstleistungen auch Beratungsdienste anzubieten. Schließlich wurden sie per Verordnung Nr. 513/2011 der Beaufsichtigung durch die neu geschaffene Finanzmarktaufsichtsbehörde ESMA (European Securities and Markets Authority) unterworfen.

Die krisenverschärfende Rolle, die die Ratingagenturen bei der sogenannten Staatsschuldenkrise gespielt haben, haben schließlich die Europäische Kommission (EK) zur Vorlage eines Verordnungsentwurfs im November 2011 veranlasst (VO Nr. 513/2011). Emittenten werden verpflichtet, alle drei Jahre die sie bewertende Ratingagentur zu wechseln. Für komplexe strukturierte Finanzinstrumente müssen mindestens zwei *Ratings* von zwei verschiedenen Ratingagenturen eingeholt werden. Weiters wird die Haftung der Ratingagenturen festgeschrieben, wenn sie vorsätz-

lich oder grob fahrlässig gegen die Verordnung über Ratingagenturen verstoßen. Geschädigte Anleger können zivilrechtliche Schadenersatzansprüche stellen, die Beweislast trägt die Ratingagentur. Länderratings, die nunmehr alle sechs Monate statt wie bisher alle 12 Monate erstellt werden, dürfen erst nach Handelsschluss und mindestens eine Stunde vor Öffnung der Handelsplätze in der EU veröffentlicht werden. Der ursprünglich im Verordnungsentwurf enthaltene Passus, wonach ESMA das *Rating* von Staatsanleihen in außergewöhnlichen Situationen vorübergehend verbieten kann, wurde in der veröffentlichten Version gestrichen.²⁶

Schließlich werden Anleger verpflichtet, neben *Ratings* auch eigene Prüfungen für ihre Anlageentscheidungen vorzunehmen. Den Rückgriff auf *Ratings* zu verringern, findet sich auch in der vor Kurzem beschlossenen vierten Eigenkapitalrichtlinie im Rahmen von Basel III (Capital Requirement Directive IV), wonach die Finanzinstitute angehalten werden, weniger auf externe *Ratings* Bezug zu nehmen.

Hedgefonds: Im Jahr 2009 veröffentlichte die EK einen Richtlinienentwurf zum Management alternativer Investmentfonds (Alternative Investment Fund Manager, AIFM-Directive), der in seiner endgültigen Fassung am 11. November 2010 im Europäischen Parlament verabschiedet wurde und im September 2011 in Kraft getreten ist. Danach bleiben den Mitgliedstaaten zwei Jahre für die Umsetzung in nationales Recht Zeit. Der Anwendungsbereich der Richtlinie ist weit konzipiert und umfasst alle Fonds, die nicht bereits einem regulatorischen Rahmen unterliegen. Dazu zählen beispielsweise Hedgefonds, *Private Equity*-Fonds, Immobilienfonds, Rohstofffonds, Infrastrukturfonds und andere Arten institutioneller Fonds. Reguliert wird nicht der Fonds selber, sondern die natürlichen und juristischen Personen, die mit der Verwaltung, Administration und dem Vertrieb solcher Anlageprodukte betraut sind. Es werden dabei jene Manager reguliert, die ein Fondsvermögen von mehr als 100 Mio. Euro verwalten. Fondsmanager, die bei der Fondsverwaltung keine *Leverage*-Techniken anwenden (diese Techniken verwenden vor allem Hedgefonds-Manager), unterliegen erst ab einem Fondsvermögen von mehr als 500 Mio. Euro der Regulierung. Die Regulierung betrifft im Wesentlichen Registrierungs- und Transparenzvorschriften. Sobald ein Fondsmanager in einem EU-Mitgliedstaat zugelassen ist, gilt die Zulassung für alle anderen Mitgliedstaaten. Erst 2019 soll das nationale Zulassungsverfahren in ein EU-Zulassungsverfahren überführt werden. Die Fondsmanager sind darüber hinaus verpflichtet, Berichte über Volumina, Anlagestrategien, Vergütungsstrukturen und Risikomanagement, ihren Anlegern sowie den nationalen Behörden zur Verfügung zu stellen.

Auch *Private Equity*-Fonds (nicht an der Börse notiertes Beteiligungskapital) werden von der AIFM-Richtlinie erfasst. So ist es innerhalb von zwei Jahren unzulässig, im Rahmen eines kreditfinanzierten Erwerbs eines Un-

ternehmens die dabei entstandenen Schulden an dieses Unternehmen zu übertragen. Allerdings sind Übernahmen von kleinen und mittleren Unternehmen von dieser Regelung ausgenommen. Die im Juni 2013 beschlossene Umsetzung des Baseler Regelwerkes sieht auch höhere Risikogewichte für Investments in Hedgefonds und *Private Equity*-Fonds vor, wodurch diese Investments verteuert werden.

Regulierung des Derivatemarktes: Die Regulierung des Derivatemarktes erfolgte zunächst durch die Verordnung Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über OTC-Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister (European Market Infrastructure Regulation, EMIR), die im August 2012 in Kraft getreten ist. Kern der Regulierung ist die Verpflichtung der Marktteilnehmer, außerbörsliche standardisierte Derivategeschäfte über zentrale Handelsplattformen (*Central Counterparty Platforms*, CCPs) abzuwickeln. Indem die CCP als Vertragspartei zwischen Käufer und Verkäufer tritt und die Marktteilnehmer verpflichtet sind, Sicherheiten (*margins*) zu hinterlegen, die im Falle des Ausfalls einer Vertragspartei eine Wiederbeschaffung ermöglicht, soll das Gegenparteienrisiko reduziert werden. Von der Clearingpflicht ausgenommen wird hingegen die Absicherung von Risiken in direktem Zusammenhang mit den kommerziellen Aktivitäten von Unternehmen. Die Beschränkung der Clearingpflicht auf standardisierte Produkte könnte aber zur Folge haben, dass MarktteilnehmerInnen vermehrt in den unregulierten Over The Counter (OTC-)Handel ausweichen, denn gerade nicht standardisierte Produkte zeichnen sich durch einen hohen Grad an Komplexität und damit zusammenhängenden hohen Risiken aus. Der ESRB wird gemeinsam mit der Europäische Wertpapieraufsicht (ESMA) überprüfen, von welchen außerbörslich (OTC) gehandelten Produkten ein zu großes systemisches Risiko ausgeht, sodass diese zukünftig verpflichtend über CCPs gehandelt werden müssen.

Darüber hinaus müssen sämtliche OTC-Geschäfte an ein Transaktionsregister gemeldet werden. Weiters unterliegen sämtliche OTC-Derivate, auch solche, die aufgrund ihrer Struktur nicht für das zentrale Clearing geeignet sind, besonderen Anforderungen an das Risikomanagement.

Um Verbriefungen von Krediten zu erschweren wurden Selbstbehalte eingeführt. Dies bedeutet, dass von jedem erzeugten Einzelkredit auf der ersten Stufe und von jedem Wertpapier auf der zweiten Stufe sowie den weiteren Stufen, ein Teil in den Büchern der Banken verbleibt. Im Mai 2009 wurden im Rahmen der Capital Requirements Directive II (CRD II) ein Selbstbehalt von 5% eingeführt, d.h. emittierende Institute müssen bei Verbriefungen mindestens 5% des Kreditportfolios in der eigenen Bilanz behalten – ab 2015 soll der Selbstbehalt auf 10% angehoben werden. Die Capital Requirements Directive III (CRD III) hat darüber hinaus höhere Eigenkapitalunterlegungspflichten für Wiederverbriefungen festgelegt.

Regulierung der Renumeration für Bankmanager: Die Managervergütung für den Finanzsektor wurde zunächst in der Kapitaladäquanzrichtlinie III (CRD III), die im Dezember 2010 in Kraft getreten ist, neu geregelt. Diese Richtlinie gibt Prinzipien für Managergehälter vor, die von CEBS (2010) – der Vorgängerbehörde der neuen Bankenaufsichtsbehörde EBA – im Rahmen von Leitlinien im Dezember 2010 spezifiziert wurden. So wird empfohlen, dass mindestens 40% der variablen Gehaltsbestandteile verzögert über drei Jahre ausbezahlt werden müssen und nur die Hälfte der Sofortauszahlungen in bar erfolgen sollte. Der Rest soll in Form von Wertpapieren ausbezahlt werden. Bei den Boni sollten auch künftige Risiken berücksichtigt werden, und sie sollten in einem angemessenen Verhältnis zu den fixen Bestandteilen stehen. Mit dem Beschluss der Kapitaladäquanzrichtlinie CRD IV, die im Juli 2013 in Kraft getreten ist, wurde auch ein maximales Verhältnis der variablen zur fixen Vergütung vorgeschrieben. Die variable Vergütung darf grundsätzlich 100% der fixen Vergütung nicht überschreiten; allerdings gilt dies nur für sogenannte „Risk-Takers“. Der maximale Anteil der variablen Vergütung kann durch Beschluss der Eigentümer des Instituts auf bis zu 200% der fixen Vergütung erhöht werden. Dafür bedarf es aber einer detaillierten Beschlussempfehlung, welche die Gründe für die Erhöhung des Verhältnisses und die Auswirkungen auf eine angemessene Eigenmittelausstattung darlegt.

Basel III: Die ursprünglich für Anfang 2013 – mit längeren Übergangsfristen – geplante Umsetzung des vom Basler Ausschuss ausgearbeiteten Regelwerks von Basel III stellt das Herzstück der Regulierungsreform in der EU dar. Die Europäische Kommission hat in den entsprechenden Legislativvorschlägen, bestehend aus einer Verordnung (Capital Requirements Regulation, CRR²⁷) und einer Richtlinie (Capital Requirements Directive IV, CRD IV²⁸) die zentralen Bestimmungen von Basel III übernommen. Schließlich sind sowohl die Verordnung als auch die Richtlinie im Juli 2013 in Kraft getreten und sollen ab 2014 gelten, wobei eine graduelle Implementierung, die 2019 abgeschlossen sein soll, vorgesehen ist.

Die Überführung wesentlicher Teile des Bankenaufsichtsrechts in eine direkt anwendbare Verordnung (CRR), in der Eigenmittel-, Liquiditäts- und *Leverage*-Bestimmungen festgelegt werden, reduziert nationale Gestaltungsspielräume. Darüber hinaus werden etliche bisher bestehende nationale Wahlrechte abgeschafft, wodurch im Ergebnis ein einheitliches Regelwerk (*Single Rule Book*) in der EU entsteht. Zunächst werden die Eigenkapitalanforderungen verschärft: das harte Kernkapital steigt von 2 auf 4,5% der risikogewichteten Aktiva. Auch die Qualität des Eigenkapitals wird verbessert.

Schließlich ist zusätzlich ein Kapitalerhaltungspuffer von 2,5% zu halten, der verhindern soll, dass im Krisenfall Kapital zu schnell aufgezehrt wird,

indem eine Unterschreitung der Quote z. B. durch Beschränkung der Dividendenzahlungen sowie der variablen Vergütung des Managements sanktioniert werden kann. Neu ist auch ein antizyklischer Kapitalpuffer von 2,5% oder mehr, der im Boom gebildet werden muss und im Abschwung abgebaut werden kann. Zusätzliches Eigenkapital kann auch für systemrelevante Finanzinstitute vorgeschrieben werden: ab 2014 bis zu 3% der risikogewichteten Aktiva, ab 2015 bis zu 5%.²⁹ Sowohl beim antizyklischen Kapitalpuffer als auch beim systemischen Puffer besteht ein gewisser diskretionärer Gestaltungsspielraum der Länder nach oben, allerdings in enger Abstimmung mit EBA, ESRB und EK. Beide Puffer sind in der Richtlinie CRD IV geregelt.

Zusätzlich wird eine Verschuldungsquote (*Leverage Ratio*) ab 2018 vorgesehen. Die *Leverage Ratio* misst dabei das Eigenkapital in Relation zu den ungewichteten Aktiva. Der Basler Ausschuss empfiehlt dabei eine Verschuldungsquote von 3%. Sie soll nun zusätzlich zu den auf Risikogewichten basierenden Eigenkapitalunterlegungsquoten herangezogen werden, da die Methoden der Risikogewichtung manipulationsanfällig sind und prozyklisch wirken und die Banken weiterhin viel Spielraum bei der Ermittlung des regulatorischen Eigenkapitals haben.³⁰ Zunächst soll die Verschuldungsquote der Banken ab 2015 veröffentlicht werden, und ab 2018 wird – nach einer Beobachtungsphase – die Quote quantitativ beschränkt werden.

Weiters werden nach einer längeren Beobachtungs- und Übergangsfrist die Liquiditätsquoten³¹ vorgeschrieben, deren Einhaltung das Problem abschwächen soll, nämlich dass Banken ihre (langfristigen) Forderungen überwiegend kurzfristig finanzieren (Problem der ungenügenden Fristenkongruenz).

Regulierung systemrelevanter Finanzinstitute und Abwicklung: Die stärkere Regulierung systemrelevanter Finanzinstitutionen in der EU wurde bereits beschlossen. Wie zuvor erwähnt, sieht die Richtlinie CRD IV zusätzliche Eigenkapitalanforderungen, sogenannte systemische Kapitalpuffer sowie zusätzliche Puffer für global agierende systemische Banken vor.³² Damit ist die Erwartung einer Begrenzung des Bilanzsummenwachstums, insbesondere in riskanteren Veranlagungen, verbunden.

Bereits mit Krisenausbruch wurde gefordert, dass systemisch relevante Banken geordnet abgewickelt werden sollten. Dazu sind Verfahren zur Restrukturierung notwendig, um die systemischen Rückwirkungen von drohenden Bankinsolvenzen abzuschwächen. Die EK hat im Juni 2012 einen Richtlinienentwurf vorgelegt (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD), der einheitliche Mindeststandards für den Umgang mit Banken, die in Schieflage geraten, festlegt³³ und auf drei Säulen basiert. Diese Richtlinie wurde im Juni 2013 beschlossen.³⁴ Erstens werden die nationalen Aufsichtsbehörden mit einheitlichen Instrumentarien für die

Prävention, die Frühintervention und die Abwicklung ausgestattet. Banken müssen Sanierungspläne aufstellen, die Aufsichtsbehörden Abwicklungspläne ausarbeiten, die Optionen für das weitere Vorgehen bei Banken in finanzieller Notlage enthalten. Aufsichtsbehörden werden mit Frühinterventionsbefugnissen ausgestattet, sodass Schwierigkeiten frühzeitig abgewendet werden können. Kern der Richtlinie bilden die Abwicklungsinstrumente und -befugnisse der Abwicklungsbehörden, die es ermöglichen sollen, wichtige Funktionen eines gefährdeten Instituts aufrechterhalten zu können, wobei diese ausgegliedert und auf einen neuen Rechtsträger (Brückenbank) übertragen werden, während der Rest im herkömmlichen Insolvenzverfahren liquidiert würde. Die Auslagerung von Vermögenswerten ermöglicht, die Bilanzen zu bereinigen. Mit *Bail-in*-Instrumenten erhalten die Behörden die Möglichkeit, (unbesicherte) Bankverbindlichkeiten in haftendes Eigenkapital umzuwandeln. Institute sollen damit rekapitalisiert werden oder ein Brückeninstitut wird mit Kapital ausgestattet, ohne eine Rettung mit öffentlichen Mitteln notwendig zu machen.

Zweitens enthält die Richtlinie einen Rahmen für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden in allen Phasen der Vorbereitung, Sanierung und Abwicklung. Drittens sieht die Richtlinie vor, dass Abwicklungsfonds bereitgestellt werden, die ausschließlich zur Unterstützung einer geordneten Reorganisation und Abwicklung in Anspruch genommen werden, aber niemals zur Rettung einer Bank. Die Regelungen der BRRD sollen grundsätzlich ab dem Jahr 2015 gelten. Für das *Bail-in*-Instrument gilt, dass die EU-Mitgliedstaaten die Regelungen ab dem Jahr 2015 anwenden können, spätestens ab dem Jahr 2018 müssen. Darüber hinaus hat die Europäische Kommission im Juli 2013 einen Entwurf für zentrale Kompetenzen bei der Abwicklung von Kreditinstituten (Single Resolution Mechanism) und die Schaffung eines gemeinsamen Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund) vorgelegt (siehe Abschnitt 3.2).

Europäische Aufsichtsarchitektur: Die neue Europäische Aufsichtsarchitektur, die 2011 implementiert wurde, basiert auf zwei Säulen. Die Bewertung von Gefahrenpotenzialen für die gesamteuropäische Finanzmarktstabilität (makroprudenzielle Risiken) und die Früherkennung von Systemrisiken obliegen dem neuen „Europäischen Ausschuss für Systemrisiken“ (ESRB). Im ESRB sind u. a. die Notenbankgouverneure sowie die Vertreter der Aufsichtsbehörden aller 28 EU-Mitgliedstaaten vertreten. Der ESRB gibt Risikowarnungen, die gegebenenfalls auch veröffentlicht werden, wenn derartige Systemrisiken als erheblich erachtet werden,

Die zweite Säule der neuen europäischen Aufsichtsreform besteht im Europäischen System für die Finanzaufsicht (ESFS). Dabei wurden auf europäischer Ebene existierende Ausschüsse der nationalen Aufseher – die sogenannten Level-3-Komitees – zu Europäischen Aufsichtsbehörden mit eigener Rechtspersönlichkeit aufgewertet. Die Europäische Ban-

kenaufsichtsbehörde (EBA), die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) und die Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde (ESMA) übernehmen nicht nur vollständig die bisherigen Angelegenheiten der Level-3-Komitees, sondern bekommen darüber hinaus einige weitere Aufgaben und Befugnisse übertragen, die im Wesentlichen in der Sammlung von Informationen sowie in Koordinierungsaufgaben, vor allem zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden, bestehen. In Fällen von grenzüberschreitenden Krisensituationen können die Europäischen Aufsichtsbehörden den nationalen Aufsehern Maßnahmen auch verbindlich anordnen, sofern sie sich nicht auf die fiskalpolitischen Kompetenzen der EU-Mitgliedstaaten auswirken.

Bankenunion – ein einheitlicher Aufsichtsmechanismus: Mit der Verschärfung der Krise im Euroraum wurde das Problem der engen Verschränkung von nationalen Risiken des Bankensektors und der nationalen Staatshaushalte – insbesondere in den Peripheriestaaten – virulent. Am 12. September 2012 legte die Europäische Kommission einen Verordnungsvorschlag für einen einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism, SSM) für Banken im Euroraum vor.³⁵ Dabei wurden der EZB durchgreifende Befugnisse zur Beaufsichtigung aller Banken im Euroraum übertragen. Die rechtliche Basis stellt Artikel 127 Abs. 6 AEUV dar, wonach der EZB „besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute“ zugewiesen werden können. Die nicht zum Euroraum zählenden EU-Länder können sich dem Regelwerk freiwillig anschließen. Die endgültige Fassung des Verordnungsvorschlags der Europäischen Kommission wurde im Herbst 2013 verabschiedet.

Die EZB erhält fortan die Zuständigkeit für Aufgaben wie die Zulassung von Kreditinstituten, die Überwachung der Einhaltung von Eigenkapital-, Leverage- und Liquiditätsanforderungen und die Beaufsichtigung von Finanzkonglomeraten. Die EZB kann frühzeitig eingreifen, wenn eine Bank gegen die gesetzlichen Eigenkapitalanforderungen verstößt. Die EZB hat zwar grundsätzlich die Aufsichtsverantwortung für sämtliche Kreditinstitute, sie beaufsichtigt jedoch nur „signifikante“ Institute direkt. Hierzu zählen die jeweils drei größten Institute eines Mitgliedsstaats, Institute mit einer Bilanzsumme von mehr als 30 Mrd. Euro oder Institute, deren Bilanzsumme mehr als 20% des Bruttoinlandsprodukts des Sitzlandes ausmacht. Die „weniger signifikanten“ Institute werden von nationalen Aufsichtsbehörden beaufsichtigt. Die EZB kann die Direktaufsicht über „weniger signifikante“ Institute nur an sich ziehen, wenn dies zur „Sicherstellung der kohärenten Anwendung hoher Aufsichtsstandards erforderlich ist“ (Art. 6 Absatz 5, SSM-Verordnung).

Die EZB soll frühestens ab Herbst 2014 die Aufsicht über die wichtigsten Banken im Euroraum übernehmen. Bevor die EZB ihre Aufsichtsfunktion antritt, muss ein sogenanntes „*Comprehensive Assessment*“ abgeschlos-

sen sein, das aus drei Elementen besteht: einer Risikobewertung, einer Bewertung des Kreditportfolios sowie einem Stresstest für die zu beaufsichtigenden Institute. Wenn der einheitliche Aufsichtsmechanismus in Kraft ist, soll es dem Europäischen Stabilitätsmechanismus möglich sein, auf Antrag eines Mitgliedstaates, unter Einhaltung von beihilfenrechtlichen und sonstigen Auflagen, Banken direkt zu rekapitalisieren.

3.2 Regulierungsinitiativen, die noch nicht beschlossen wurden

Bankenunion – ein einheitlicher Abwicklungsmechanismus: Der einheitliche Aufsichtsmechanismus stellt dabei einen ersten Schritt in Richtung einer Bankenunion dar. Weitere Elemente sind ein einheitlicher europäischer Rahmen für die Bankensanierung und die Abwicklungsfinanzierung. Auch eine gemeinsame Einlagensicherung wird oft als Element einer Bankenunion genannt, wobei derzeit lediglich an der Vereinheitlichung der unterschiedlichen nationalen Regeln gearbeitet wird. Im Juni 2013 wurde die Harmonisierung der nationalen Regeln für die Abwicklung von Banken im Rahmen der „Bank Recovery and Resolution Directive“ (BRRD) beschlossen (siehe Kap. 3.1). Die EK ging einen Schritt weiter und legte im Juli 2013 einen Entwurf für zentrale Kompetenzen bei der Abwicklung von Kreditinstituten (Single Resolution Mechanism, SRM) und die Schaffung eines gemeinsamen Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund, SRF) vor,³⁶ wobei sie wesentliche Regelungen der BRRD in den Verordnungsvorschlag zum SRM integriert hat. Nach derzeitigem Zeitplan soll die Richtlinie 2015 in Kraft treten. Es soll ein „Single Resolution Board“ (SRB) mit Sitz in Brüssel eingerichtet werden, dessen Entscheidungsgremium aus Vertretern der Europäischen Kommission, der EZB sowie je einem Vertreter der national zuständigen Behörden besteht. Die Entscheidung, ob eine Bank abgewickelt wird, welche Abwicklungsinstrumente eingesetzt werden, sowie die allfälligen Beiträge, die der neu zu schaffende Abwicklungsfonds (SRF) leistet, liegt gemäß EK-Vorschlag ausschließlich bei der Europäischen Kommission. Weitere Entscheidungskompetenzen liegen beim SRB. Im Unterschied zum SSM liegt die Verfahrenshoheit zunächst immer auf europäischer Ebene, selbst wenn es sich um „weniger signifikante“ Institute handelt. Die nationalen Abwicklungsbehörden setzen die Abwicklung um oder wickeln Institute nach den national geltenden Rechtsvorschriften ab, falls die EK die Ansteckungsgefahren, die von einer Schieflage einer Bank ausgehen, als gering einschätzt. Die von der EK vorgeschlagenen Entscheidungsstrukturen des SRM sind komplex und stellen eine Kompromisslösung dar – angesichts mangelnder rechtlicher Grundlagen für eine allein zuständige supranationale Kompetenz.³⁷ Dennoch stellen SSM und SRM Meilensteine in der Neugestaltung der europäischen Aufsichtsarchitektur dar.

Die Finanzierung der Abwicklung folgt einer klar definierten Haftungskaskade. Zunächst werden die Forderungen der Gläubiger in Eigenkapital umgewandelt, und die Eigentümeranteile werden herabgesetzt (*Bail-in*). Besicherte Einlagen und Verbindlichkeiten oder sehr kurz laufende Verbindlichkeiten unterliegen dabei nicht der *Bail-in*-Regelung. Dann folgt eine Finanzierung aus dem Abwicklungsfonds SRF, der 1% der besicherten Einlagen der Mitgliedstaaten umfassen soll, sukzessive aufgebaut und aus Beiträgen von Finanzinstituten gespeist sein wird. Diese Mittel können erst dann herangezogen werden, wenn Anteilseigner und Gläubiger Verluste in Höhe von mindestens 8% der Passiva getragen haben. Der Beitrag des SRF ist grundsätzlich auf 5% der Passiva der entsprechenden Bank begrenzt.

Ein wichtiges Instrument ist auch die direkte Kapitalisierung von Banken aus dem ESM. Dieses Instrument wird erst ab Inkrafttreten des SSM wirksam, und das Volumen von insgesamt 60 Mrd. Euro soll nicht überschritten werden. Die dabei gewährten Mittel erhöhen die Schuldenquote des beantragenden Mitgliedstaates nicht. Dabei wurde allerdings von der Euro-Gruppe im Juni 2013 festgelegt, dass es einen Eigenbeitrag des beantragenden Mitgliedslandes von mindestens 20% der gewährten öffentlichen Mittel geben muss.

Hochfrequenzhandel: Der Hochfrequenzhandel ist eine Sonderform des automatisierten oder algorithmischen Handels. Dabei werden computergesteuert Wertpapiere mit kurzer Haltefrist gehandelt. Ziel ist die Ausnutzung von Preisdifferenzen zwischen verschiedenen Handelsplattformen. Aufgrund der hohen Kurssprünge, die innerhalb kurzer Zeit möglich sind, wird eine strenge Regulierung des Hochfrequenzhandels gefordert. Derzeit wird im Rahmen des Richtlinienentwurfs zum Wertpapierhandel (Markets in Financial Instruments Directive II, MiFID II) u. a. über eine Regulierung des Hochfrequenzhandels verhandelt. Das Europäische Parlament fordert dabei, dass Händler verpflichtet werden sollen, Orders mindestens 0,5 Sekunden lang zu halten. Außerdem sollen sie ihre Algorithmen offen legen und für nicht ausgeführte Orders Gebühren zahlen. Eine Einigung darüber wird demnächst erwartet.

Besteuerung des Finanzsektors: Ende September 2011 legte die EK einen Richtlinienentwurf für die Einhebung einer EU-weiten Finanztransaktionssteuer vor. Besteuert werden Finanztransaktionen, Spot-Transaktionen und Derivate, wobei sowohl börsengehandelte Transaktionen als auch solche, die außerbörslich gehandelt werden (OTC-Transaktionen), der Besteuerung unterliegen.³⁸ Strukturierte Produkte (z. B. Handel mit verbrieften Krediten) sowie der Handel mit (alternativen) Fondsanteilen werden ebenso besteuert. Das Residenzprinzip – eine Transaktion wird besteuert, sobald eine der Gegenparteien ihren Sitz, ihre permanente Adresse oder eine Niederlassung in einem EU-Land hat – minimiert Steu-

erumgehungsmöglichkeiten. Bislang konnte keine Einigung aller EU-Mitgliedstaaten erzielt werden, allerdings unterstützen elf Staaten (Belgien, Deutschland, Estland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Österreich, Portugal, Slowenien und die Slowakei) eine verstärkte Zusammenarbeit für die Einführung einer Finanztransaktionssteuer.³⁹ Im Februar 2013 legte die EK einen Richtlinienvorschlag vor, der die Zusammenarbeit präzisiert und über den derzeit verhandelt wird.⁴⁰ Der ursprüngliche Plan, die Finanztransaktionssteuer in den 11 Mitgliedstaaten in harmonisierter Form per Jänner 2014 einzuführen, konnte nicht eingehalten werden.

Bemühungen der EU, eine Bankenabgabe mit weitgehend harmonisierter Bemessungsgrundlage sowie harmonisierten Steuersätzen auf globaler und EU-Ebene einzuführen, sind bislang gescheitert. Eine Reihe von EU-Mitgliedstaaten führte nach dem Ausbruch der Finanzkrise eine Bankenabgabe, die auf die Bilanzsumme abzüglich Eigenkapital und spezifischer Einzelposten eingehoben wird, im Alleingang und weitgehend unkoordiniert ein. Neben dem fiskalischen Ziel der Beteiligung der Banken an den Krisenkosten und/oder der Dotierung eines Abwicklungsfonds wird damit auch ein regulatorisches Ziel verfolgt. Die Abgabe kann als Haftungsentgelt für die kostenlose, implizite Garantie des Staates, die in Erwartung staatlicher *Bail-outs* exzessive Risiken generiert, gesehen werden und damit Marktversagen korrigieren.⁴¹ Die Frage der Besteuerung Bankensektors hat im Rahmen der Diskussion um die Dotierung eines Abwicklungsfonds im Rahmen des EU-Richtlinienvorschlags zur Bankenrestrukturierung neue Aktualität erlangt (siehe Kapitel 3.2).

Die vom Internationalen Währungsfonds vorgeschlagene Finanzaktivitätssteuer, die als Steuer auf die Wertschöpfung von Finanzinstituten konzipiert ist, wurde bislang in der EU nicht aufgegriffen. Neben dem fiskalischen Ziel dient sie der Korrektur der bevorzugten Behandlung von Finanzdienstleistungen im Rahmen der Mehrwertsteuerpflicht,⁴² der Reduktion von Renten im Finanzsektor sowie der Korrektur von exzessivem Risikoverhalten.⁴³

3.3 Derzeit diskutierte Reformvorschläge, für die es (noch) keine Gesetzesinitiativen gibt

Schattenbankensystem: Eine Reihe von Legislativvorschlägen mit Auswirkungen auf das Schattenbankensystem sind bereits beschlossen. So unterliegen Ratingagenturen der Regulierung und Aufsicht durch die ESMA, und die EU hat Schritte unternommen, um die durch Verbriefungsstrukturen aufgeworfenen Probleme des Schattenbankensystems abzuschwächen (z. B. im Rahmen von CRD II und III). Die direkte Regulierung eines Segments des Schattenbankensystems, nämlich von Hedge-Fonds und anderen alternativen Fonds, beschränkte sich jedoch bislang weitgehend

auf Registrierungs- und Transparenzverpflichtungen sowie auf die Verpflichtung, Liquiditätsrisiken zu überwachen und ein Liquiditätsmanagementsystem einzurichten. Im Rahmen von Basel III werden zudem Kreditlinien an Zweckgesellschaften verteuert oder Teile des Schattenbankensystems in den rechnungslegungstechnischen Konsolidierungskreis des traditionellen Bankensystems integriert. Dies scheint aber bei Weitem nicht ausreichend, um die hohe Risikokonzentration dieses Teils des Finanzsystems zu reduzieren. Der starke Fokus bisheriger Regulierungsinitiativen auf das traditionelle Bankensystem scheint zudem Anreize erhöht zu haben, Risiken ins Schattenbanksystem auszulagern. Nach umfassenden, wenngleich noch zu wenig detaillierten Untersuchungen der quantitativen Bedeutung verschiedener Segmente des Schattenbankensystems und deren Risiken, die im Auftrag der G20 durchgeführt wurden, veröffentlichte das FSB im November 2012 Vorschläge für allgemeine Empfehlungen. Diese reichen von Beschränkungen des *Leverage* und der Fristentransformation über Eigenkapitalvorschriften bis hin zu Begrenzung des *Exposure* der Banken gegenüber Teilen des Schattenbankensystems.⁴⁴ Detaillierte Empfehlungen präsentierte das FSB zur Begrenzung der Risiken, die von der Wertpapierleihe, der Wiederverbriefung von Verbindlichkeiten sowie von Repo-Geschäften ausgehen.⁴⁵ So stellt das FSB beispielsweise ein verpflichtendes *Clearing* von Wertpapierpensionsgeschäften über CCPs und die Setzung von Mindeststandards bei den Sicherheiten zur Diskussion.⁴⁶ Nach Abschluss der Konsultationsphase plant das FSB einen abschließenden Bericht mit sämtlichen Empfehlungen. Die EK veröffentlichte im März 2012 ein Grünbuch,⁴⁷ in dem sie einen breiten Konsultationsprozess zum Thema Schattenbanken einleitete. Im September 2013 veröffentlichte die EK schließlich einen Vorschlag für die Regulierung von Geldmarktfonds – immerhin halten diese in der EU ca. 40% der kurzfristigen Bankanleihen und etwa 20% der Staatsanleihen. So sollen mindestens 10% des Portfolios von Geldmarktfonds aus täglich fälligen Vermögenswerten und weitere 20% aus wöchentlich fälligen Vermögenswerten bestehen. Mit Erfüllung dieser Forderung sollen Geldmarktfonds in die Lage versetzt werden, Rückzahlungen an Investoren leisten zu können, die kurzfristig Mittel abziehen wollen.

Rezeptpflicht für Finanzinstrumente und -innovationen: Geplante Reformen, wie die Einführung einer Finanztransaktionssteuer, höhere Anforderungen an die zu hinterlegenden Sicherheiten (*Margins*), die Verlagerung des Handels mit Derivaten auf zentrale Handelsplattformen sowie die Einrichtung von Transaktionsregistern stellen wichtige Reformschritte in der Derivateregulierung dar. Auch hat die EU im Lichte der Rolle, die Kreditausfallsversicherungen für Staatsanleihen bei der Verschärfung der Krise im Euroraum gespielt haben, mit Wirkung vom 1. November 2011 ungedeckte Kreditausfallsversicherungen für Staatsanleihen (CDS) verboten.

Ein Verbot gilt auch für ungedeckte Leerverkäufe von Aktien und Anleihen, wobei eine Reihe von Ländern bereits unmittelbar nach Krisenausbruch mit einem Verbot von Leerverkäufen reagiert hat. Dieses Verbot erfolgt nun harmonisiert und gilt weltweit für alle europäischen Aktien, Anleihen und CDS.⁴⁸ Demnach dürfen beispielsweise CDS auf öffentliche Schuldtitel nur noch gekauft werden, wenn der Investor öffentliche Schuldtitel besitzt. Nationalen Behörden wird allerdings eingeräumt, dieses Verbot anlassbezogen für maximal 12 bzw. 18 Monate aufzuheben, wenn der Markt für öffentliche Schuldtitel nicht ordnungsgemäß funktioniert.

Abgesehen vom EU-Leerverkaufsverbot und dem Verbot, ungedeckte CDS auf Staatsschuldtitel zu erwerben, gilt generell das selbstregulatorische Prinzip, dass jedes Finanzinstrument eingesetzt oder gehandelt werden kann, sofern es am Markt angeboten und nachgefragt wird. Die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich forderte bereits 2009 in ihrem Jahresbericht eine Rezeptpflicht für riskante Finanzprodukte analog zur Zulassung neuer Arzneimittel.⁴⁹ Eine Zertifizierung könnte dabei auf Basis einer gesellschaftlichen Kosten- und Nutzenanalyse erfolgen. Es wird auch diskutiert, Finanzinstrumente, die komplex und opak sind und für die es keinen erkennbaren gesellschaftlichen Nutzen gibt, die aber hohe systemische Risiken in sich bergen, zu verbieten. Die systemischen Risiken, die mit Derivaten verbundene hohe Komplexität von Verschuldungskaskaden, welche die globale Verflechtung erhöhen sowie die Hebelwirkungen bestimmter derivativer Finanzprodukte werden in der akademischen Literatur sowie in internationalen Organisationen zunehmend analysiert.⁵⁰ Allerdings hinken die regulatorischen Antworten diesem Befund hinterher. So wurde der breit diskutierte Vorschlag einer Rezeptpflicht bislang nicht von der politischen und regulatorischen Ebene aufgegriffen.

Trennung von Investment- und Geschäftsbanking – Eingriff in die Marktstruktur: Die systemische Relevanz, die nicht nur eine Frage der Höhe der Bilanzsumme der Finanzinstitute, sondern auch eine der Verflechtung mit anderen Finanzinstituten ist, stellt ein Kernproblem des Finanzsystems dar. Die Regulierungsvorschläge in der EU reichen von Eigenkapitalzuschlägen für systemrelevante Banken über „*Living Wills*“ (Testamente), in denen die Finanzinstitute den Aufsehn Pläne für eine geordnete Abwicklung vorlegen, bis hin zur Bankenrestrukturierungsgesetzgebung.

In den angelsächsischen Ländern spielt allerdings die Debatte um eine Trennung des Investmentbankenbereichs vom traditionellen Kommerzgeschäft bereits seit Krisenausbruch eine große Rolle, da in der im Jahr 1999 erfolgten Aufhebung des Glass-Steagall Act in den USA, der über Jahrzehnte ein Trennbankensystem festschrieb, eine der Ursachen für die Fehlentwicklung im Finanzsektor der Folgejahre gesehen wird. In den USA wurde mit dem Dodd-Frank Act, der im Juli 2010 beschlossen, aber noch nicht zur Gänze umgesetzt wurde, zwar nicht wieder das Trennban-

kensystem eingeführt, sondern eine abgeschwächte Form der sogenannten Volcker-Regel implementiert. Die Volcker-Regel verbietet beispielsweise Finanzinstituten, Eigenhandel zu betreiben. Die Regel wurde in modifizierter Form beschlossen, da zahlreiche Ausnahmen wirksam sind: Diese gelten für die Veranlagung der Banken in Hedgefonds und *Private Equity*-Fonds, für den Handel mit US-Staatsanleihen, und das Handelsverbot bezieht sich generell nur auf Wertpapiere mit einer Laufzeit von weniger als 60 Tagen.

In Großbritannien schlug die Vickers-Kommission keine strikte Trennung, sondern eine Holdingkonstruktion vor, bei der die Tochterunternehmen der Holding rechtlich, wirtschaftlich und betrieblich voneinander getrennt sind, wobei Quersubventionen nicht möglich sein sollen.⁵¹ Eine dieser Tochtergesellschaften ist eine separierte Geschäftsbank, eine andere eine Investmentbank. Sollte Letztere in Schieflage geraten, könnte eine kontrollierte Insolvenz der nun abgeschirmten Investmentbank eingeleitet werden, ohne den Bestand der Geschäftsbank zu gefährden. Auch die OECD unterbreitete bereits 2009 einen ähnlichen Vorschlag, der auf eine Holdinglösung hinausläuft.⁵²

In Europa wurde mit dem Hinweis auf ein in Vorbereitung befindliches harmonisiertes EU-weites Bankenrestrukturierungsrecht die Problematik der Banken- und Marktstruktur lange Zeit vernachlässigt. Die systemische Relevanz verliere durch die Möglichkeit, Finanzinstitute geordnet und mit Gläubigerbeteiligung abwickeln zu können, an Bedeutung. Ob dies auf die globalen Finanzkonglomerate mit ihren durch Regulierungs- und Steuerarbitrage begünstigten komplexen und undurchsichtigen Unternehmensstrukturen zutrifft, die den operativen Möglichkeiten einer Abwicklungsbehörde Grenzen setzen, wird von manchen bezweifelt. So könnte argumentiert werden, dass erst eine Aufspaltung die reibungslose Anwendbarkeit der Restrukturierungs- und Abwicklungsmechanismen möglich macht. Obwohl etwa die deutschen Großbanken im Krisenjahr 2008 im Bereich Eigenhandel erhebliche Verluste zu verzeichnen hatten,⁵³ wurde die Frage der Marktstruktur im Bankenbereich über lange Zeit kaum problematisiert.

Der Verlust von JPMorgan im Handel mit Derivaten – Schätzungen über die Höhe des Verlustes variieren zwischen USD 2 und 9 Mrd.⁵⁴ – hat jedenfalls der Diskussion um eine Trennung zwischen klassischem Bankgeschäft und Investmentbanking neue Nahrung gegeben.⁵⁵

Als Reaktion auf den Vickers-Report und auf den Druck, den das Europäische Parlament in dieser Frage ausübte, berief die Europäische Kommission im Februar 2012 eine hochrangige Expertengruppe unter Leitung des Präsidenten der finnischen Zentralbank, Erkki Liikanen, ein, die unter anderem die Notwendigkeit von Eingriffen in die Bankenstruktur prüfen sollte. Der Bericht, der im Oktober 2012 vorgelegt wurde, empfiehlt, die ris-

kanten Geschäfte im Investmentbanking vom übrigen Teil der Bank zu trennen.⁵⁶ Die Trennung schließt auch eine getrennte Kapitalbasis ein, wobei beide Bereiche, wie beim Vorschlag der Vickers-Kommission, über eine Holdingkonstruktion verbunden sind. Damit soll erreicht werden, dass das Investmentbanking nicht mit Kundeneinlagen finanziert wird, ohne den Nutzen des Universalbankensystems, für die Kunden eine Vielzahl von Dienstleistungen anbieten zu können, aufgeben zu müssen. Zu den riskanten Geschäften zählen sowohl Eigenhandel als auch der Handel mit Wertpapieren und Derivaten im Kundenauftrag sowie Investitionen in Zweckgesellschaften. Die Aufspaltung wird allerdings erst nach dem Erreichen bestimmter Schwellenwerte wirksam. So soll beispielsweise die Trennung der Geschäftsbereiche und Zusammenfassung unter einer Holding erst dann in Betracht gezogen werden, wenn das Handelsbuch Vermögenswerte von mehr als 100 Mrd. Euro umfasst oder das Investmentbanking einen Anteil von 15 bis 25% der gesamten Bilanzsumme ausmacht. Ob diese Empfehlungen jemals in Legislativvorschläge der EK münden werden, ist offen. In Reaktion auf die Empfehlungen der HLEG wurden nicht nur die Schwellenwerte als zu niedrig kritisiert,⁵⁷ sondern auch die Widerstandsfähigkeit der Holdingkonstruktion für den Fall einer drohenden Schieflage des Investmentzweigs in Frage gestellt.⁵⁸ Weiters wurde das global unkoordinierte Vorgehen in der so wichtigen Frage der Markt- und Bankenstruktur problematisiert.⁵⁹ Eine global einheitliche regulatorische Antwort wird dabei gefordert.

4. Zur Historie der Regulierungsreform in der EU

Den Zeitraum zwischen dem Ausbruch der *Subprime*-Krise in den USA (August 2007) und der Lehman-Pleite im September 2008 ließ die Europäische Union verstreichen, ohne nennenswerte Regulierungsinitiativen zu setzen. Dies hängt zum einen mit einer verfehlten Krisenanalyse in dieser Zeit zusammen, die als Krisenursachen die zu expansive Geldpolitik in den USA, die fehlende Transparenz, insbesondere bei Hedgefonds sowie moralische Aspekte identifizierte.⁶⁰ Auch setzte sich die Auffassung durch, dass eine Regulierungsdiskussion die Finanzmärkte erst recht verunsichern würde. Erst unter dem Druck der G20, die im Herbst 2008 eine Reform-Agenda initiierte, begann die EU, diese abzuarbeiten, wobei erwähnt werden muss, dass einige in der G20 vertretene EU-Länder die G20-Agenda entscheidend in Richtung verstärkter Regulierung vorangetrieben haben.

Einige der Legislativvorschläge der Europäischen Kommission waren zunächst moderat und mussten in weiterer Folge laufend nachgebessert werden. Das Beispiel der Regulierung von Ratingagenturen, für die meh-

rere Anläufe unternommen wurden, ist hierbei exemplarisch. Ein anderes Beispiel ist die ab 2011 eingerichtete neue Aufsichtsarchitektur (European System of Financial Supervisors [ESFS] European Systemic Risk Board [ESRB]), die trotz erheblicher Schwächen wie beispielsweise fehlender Durchgriffsrechte, sicherlich einen Meilenstein in der neuen Regulierungsarchitektur in der EU darstellt. Eine frühe und rasche Umsetzung einer weitgehenderen Zentralisierung, wie sie jetzt mit der Europäischen Bankenunion geplant ist, und wie sie im Übrigen bereits in den 1990er-Jahren von zahlreichen ÖkonomInnen gefordert wurde,⁶¹ hätte vermutlich die Ausweitung der Krise in Griechenland auf die anderen Peripherieländer verhindern oder zumindest abschwächen können.⁶²

In der EU wurde angesichts der unzureichenden Kapitalisierung vieler europäischer Banken vor der Krise von Beginn an die neue Eigenkapitalregulierung durch Basel III als zentrales Instrument der Regulierungsreform gesehen, wobei die Stärkung der Resilienz des Bankensystems im Zuge künftiger Krisen im Vordergrund stand, aber auch das Bemühen, die Wirkungen des Finanzsystems auf die Kreditvergabe antizyklischer zu gestalten.

Erst später wurden weitere zentrale Regulierungsbereiche aufgegriffen. So setzte die Diskussion über die Notwendigkeit, Banken geordnet und mit Gläubigerbeteiligung abwickeln zu können, erst relativ spät ein, und die EK legte schließlich fünf Jahre nach Krisenausbruch, im Juni 2012, einen Legislativvorschlag zur Bankenrestrukturierung vor. Dieses zögerliche Vorgehen ist insofern bemerkenswert, als die fiskalischen Kosten der Bankenrettung – allein im Oktober 2008 und Oktober 2011 genehmigte die EK 37% des EU-BIP an staatlichen Beihilfemaßnahmen für Finanzinstitute⁶³ – in der öffentlichen Debatte schon früh eine große Rolle spielten. Einige Länder, darunter das Vereinigte Königreich, Deutschland, Belgien, Irland und Schweden, haben daher im nationalen Alleingang eine Bankeninsolvenzgesetzgebung verabschiedet, ohne auf den Legislativvorschlag der EK zu warten.

Auch die kritische Diskussion über die Banken- und Marktstruktur und über systemische Risiken des Eigenhandels wurde in der EU erst vergleichsweise spät geführt. Während in Großbritannien der Vickers-Report, der eine moderate Form der Aufspaltung großer systemischer Banken empfahl, im September 2011 vorgelegt wurde und in den USA mit dem Dodd-Frank Act (Juli 2010) die legislative Grundlage für die Einführung der Volcker-Regel, die den Eigenhandel beschränkt, geschaffen wurde, liegt der von der EK beauftragte Bericht der Liikanen-Gruppe erst seit Oktober 2012 vor. Schließlich war es das Europäische Parlament, das hier den Druck auf die EK erhöhte, weitere, über Basel III hinausgehende Vorschläge zur Bankenregulierung zu prüfen.

Weitere Regulierungsaktivitäten zum Thema Schattenbankensystem,

das in der EU im Unterschied zu den USA seit Krisenausbruch weiter an Bedeutung gewonnen hat, sind erst im Konsultationsstadium. Einer der Gründe mag darin liegen, dass erst eine halbwegs zuverlässige Datenbasis aufgebaut werden musste, um dessen quantitative Bedeutung zu analysieren.

Ein Bereich, wo die EU global vorangegangen ist, ist die Frage der Besteuerung des Finanzsektors. Schweden war das erste Land, das bereits im Herbst 2008 eine Bankenabgabe, die einen Abwicklungsfonds speist, beschlossen hat; annähernd zehn weitere EU-Länder folgten diesem Beispiel. Allerdings ist bis heute keine Harmonisierung der Besteuerung gelungen.

Nachdem das EP und einige EU-Mitgliedstaaten den Druck auf die EK erhöht hatten, legte die EK im Oktober 2011 schließlich einen Legislativvorschlag für die Einführung einer Finanztransaktionssteuer (FTT) vor, im Februar 2013 folgte ein weiterer Vorschlag, der die Besteuerung für die 11 EU-Mitgliedstaaten, die sich dazu bereit erklärt hatten, präziserte. Während in früheren Studien der EK die FTT aus dem Blickwinkel der Effizienzmarkthypothese ausschließlich negativ bewertet wurde,⁶⁴ verwies sie im Richtlinienvorschlag erstmals auf positive Lenkungswirkungen dieser Steuer, indem sie regulatorische Initiativen sinnvoll ergänzte. Verhandlungen dazu dauern noch an.

5. Zusammenfassende Bewertung der Regulierungsinitiativen

Das Momentum der Regulierungsreform in der EU hat mit der Reform der neuen Aufsichtsarchitektur, wie zuletzt mit der geplanten Bankenunion, zweifelsohne in den letzten beiden Jahren an Dynamik gewonnen. Es wurde erkannt, dass eine funktionierende Bankenunion eine der vielen wesentlichen Voraussetzungen für die Lösung der Krise im Euroraum ist.

Darüber hinaus hat die EU in den letzten Jahren einen großen Teil der Reformagenda der G20 abgearbeitet. Ausgangspunkt der Bewertung dieser Reformen stellt die Frage dar, inwieweit die bereits implementierten, geplanten bzw. derzeit diskutierten Legislativ- bzw. Reforminitiativen in der Lage sind, die in Abschnitt 2 erläuterten Formen von Marktversagen im Finanzsystem zu korrigieren. Tabelle 4 gibt einen groben Überblick über die Regulierungsinitiativen, die den jeweiligen Formen von Marktversagen zugeordnet werden.

Die Regulierungsreform ist dabei auf jene Formen von Marktversagen konzentriert, die in den ersten Jahren nach Krisenausbruch in der akademischen Literatur breit diskutiert wurden, den *Leverage-Cycle* sowie das „*Too-Big-To-Fail*“-Problem. Eine wesentliche Rolle spielte in der Krisenli-

Tabelle 4: Regulierungsinitiativen in der EU

Formen von Marktversagen des Finanzsektors	Regulierungsinitiativen	Bewertung der Regulierungsinitiativen
1. Finanzsystem als Auslöser von Krisen		
Verschuldungszyklus (<i>Leverage Cycle</i>)	Makroprudentielle Instrumente (insbesondere antizyklische Kapitalpuffer lt. Basel III) Weitere Instrumente: <i>loan to value ratios</i> , <i>loan to deposit ratios</i>	Großer Reformfortschritt, aber Fokus der Regulierung auf Bankensystem: Gefahr der Migration von systemischem Risiko ins Schattenbankensystem
Vermögenspreisblasen (<i>Irrational Exuberance Cycle</i>)	Etwas höhere Eigenmittel für Handelsbuch Positionslimits für Handel in Rohstoffmärkten Finanztransaktionssteuer	Derzeit schwache Regulierung Weitgehende Dominanz der Theorie effizienter Finanzmärkte
2. Verschwendung von ökonomischen Ressourcen, globale Vernetzung, Komplexität		
„Too Big To Fail“	Kapitalzuschlag für systemrelevante Banken Bankenrestrukturierung (z. B. <i>Bail-in</i> -Instrumente) Eingriffe in die Marktstruktur (Liikanen-Bericht in EU bzw. Vickers-Report im VK) Regulierung des Schattenbankensystems	Großer Reformfortschritt, aber Fokus der Regulierung auf Bankensystem: Gefahr der Migration von systemischem Risiko ins Schattenbankensystem
Exzessive Renten	Regulierung der Managergehälter, Bankenabgaben Finanztransaktionssteuer	Schwache Form der Regulierung (z. B. keine absoluten Limits bei Managergehältern)
Störung der Intermediationsfunktion	Höhere Risikogewichtung (bis zu 150%) für Immobilienkredite, <i>Loan-to-Value-Ratios</i> .	An der grundsätzlichen Optimalität der Intermediationsfunktion des Bankensystems wird festgehalten.
3. Ineffiziente Verteilung von Risiken		
	<i>Central Counterparty Platforms</i> Datensammelstellen Leerverkaufsverbot sowie Verbot des Handels mit Kreditderivaten auf Staatsanleihen Selbstbehalt bei Verbriefungen und Wiederverbriefungen Finanztransaktionssteuern	Schwerpunkt der Regulierung liegt bei Erhöhung der Transparenz; weitgehende Dominanz des angelsächsischen Selbstregulierungssystems

teratur auch die geringe und unzureichende Eigenmittelausstattung der Finanzinstitute vor der Krise. Diese Schwachstellen wurden auch in den Regulierungsinitiativen als Erstes aufgegriffen. Dies verweist auf die große Bedeutung, welche die ökonomische Forschung über die Krisenursachen bei der Regulierungsreform einnimmt. Höhere Eigenmittelanforderungen sollen die Banken krisenfester machen.⁶⁵ Makroprudentielle Instrumente wie beispielsweise antizyklische Kapitalpuffer und die *Leverage-Ratio* sollen helfen, die Prozyklizität der Kreditvergabe abzuschwächen. Die Transparenz wird erhöht, indem Derivate über zentrale Plattformen gehandelt werden und Hedgefonds und Ratingagenturen strengerem

Transparenzanforderungen unterliegen. Höhere Kapitalzuschläge sollen die systemischen Risiken von großen Finanzinstituten einschränken; zunehmend werden Eingriffe in die Marktstruktur diskutiert.

Analysiert man die Reformen vor dem Hintergrund der verschiedenen Formen von Marktversagen des Finanzsektors (Tabelle 4), so zeigt sich, dass nicht alle Ausprägungen von Marktversagen in gleicher Weise berücksichtigt wurden. Dies wiederum reflektiert den engen Blickwinkel der ökonomischen Forschung auf die Krisenursachen. So fanden die negativen externen Effekte, die von exzessiven Renten, opaken derivativen Finanzinstrumenten sowie der Störung der Intermediationsfunktion ausgehen, durch neue Regulierungen nur wenig bzw. sehr spät Beachtung. Die Regulierungsreform ist in vielen Bereichen als ambitioniert zu bezeichnen, allerdings war sie von Anfang an auf die Regulierung des Bankensystems konzentriert. Dabei besteht die Gefahr, dass systemisches Risiko in das Schattenbanksystem verlagert wird. Auch wurde die zentrale Frage der Abwicklung und Restrukturierung von Banken relativ spät aufgegriffen. Der Umstand, dass die Reformen schrittweise und nicht gleichzeitig umgesetzt werden, hängt in erster Linie mit den komplexen Entscheidungsabläufen innerhalb der EU zusammen, allerdings auch damit, dass erst im Verlauf der Krise die Bereitschaft zu ambitionierten Reformen zugenommen hat.

Ein Meilenstein in der Regulierungsreform und ein Zeichen europäischer Handlungs-, Integrations- und Kooperationsbereitschaft ist die unter dem Druck der Krise etablierte neue Aufsichtsarchitektur, insbesondere die Bankenaufsicht durch die EZB sowie Pläne für eine EU-Abwicklungsbehörde und einen Abwicklungsfonds. Die Durchgriffsmöglichkeiten der EZB im Rahmen der mikro- und makroprudenziellen Aufsicht werden das systemische Risiko zweifelsohne reduzieren. Offene Fragen der Marktstruktur und der optimalen Größe von Finanzinstituten werden vermutlich in Zukunft noch intensiver diskutiert werden, ebenso die Regulierung von Schattenbanken.

Anmerkungen

¹ Palley (2009).

² Friedman (2009).

³ Schuberth (2013).

⁴ Zur Rolle der Ungleichheit als strukturelle Ursache der Finanzkrise siehe zum Beispiel Rajan (2010).

⁵ Siehe zum Beispiel Levine (2010) und Mooslechner et al. (2006).

⁶ Warwick Commission (2009).

⁷ Lloyd (2010).

⁸ Siehe zum Beispiel Lloyd (2010) und Gonzales und Schipke (2011).

⁹ Gärtner und Griesbach (2010).

¹⁰ Das et al. (2012).

- ¹¹ Vgl. Haldane (2009).
Im Jahresbericht 2007 von AIG ist Folgendes zu lesen: „... approximately \$ 379 billion ... of the \$ 527 billion in notional exposure of AIGFP's super senior credit default swap portfolio as of December 31, 2007 represents derivatives written, for financial institutions, principally in Europe, for the purpose of providing them with regulatory capital relief rather than risk mitigation.“
- ¹² Z. B. Allen und Gale (2000).
- ¹³ Adrian und Shin (2009).
- ¹⁴ Tobin (1984).
- ¹⁵ Philippon und Reshef (2009).
- ¹⁶ Rajan (2010).
- ¹⁷ Turner (2010).
- ¹⁸ Boot und Ratnovski (2012).
- ¹⁹ Brunnermeier et al. (2012).
- ²⁰ Philippon (2007).
- ²¹ Haldane (2010).
- ²² Schuberth (2013).
- ²³ Washington (November 2008), London (April 2009), Pittsburgh (September 2009), Toronto (Juni 2010), Seoul (November 2010), Cannes (November 2011), Los Cabos (Juni 2012), Sankt Petersburg (September 2013). Zur Umsetzung der G20 Vorhaben auf EU-Ebene siehe Dullien (2012).
- ²⁴ G20 (2009) 3.
- ²⁵ De Larosiere (2009).
- ²⁶ Ratingagenturen können aufatmen. Handelsblatt, 15.11.2011.
<http://www.handelsblatt.com/politik/international/eu-regeln-ratingagenturen-koennen-aufatmen/5838976.html>.
- ²⁷ Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending Regulation (EU) No 648/2012.
- ²⁸ Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC.
- ²⁹ Zusätzlich sieht CRD IV vor, dass für systemisch relevante globale Finanzinstitute ab 2016 ein zusätzlicher Kapitalpuffer zwischen 1 und 3,5% der risikogewichteten Aktiva auferlegt werden muss.
- ³⁰ Schäfer (2011).
- ³¹ Die strukturelle Liquiditätsquote (Net Stable Funding Ratio) soll Banken verpflichten, für stabile Finanzierungsquellen zu sorgen. Sie ist definiert als das Verhältnis zwischen dem verfügbaren stabil refinanzierten Betrag und jenem Betrag, für den eine stabile Refinanzierung erforderlich ist. Die Mindestliquiditätsquote (Liquidity Coverage Ratio) misst das Verhältnis des Bestands erstklassig eingestufte Aktiva zum gesamten Nettoabfluss der nächste 30 Tage. Beide Kenngrößen müssen 100% übersteigen.
- ³² Im November 2011 veröffentlichte der Financial Stability Board eine Liste von 29 globalen systemrelevanten Banken (G-SIFIs), die Abwicklungspläne für den Fall einer Insolvenz erstellen müssen. Darüber hinaus müssen sie einen zusätzlichen Eigenkapitalpuffer von bis zu potenziell 3,5% der risikogewichteten Aktiva vorhalten. (FSB, 2011).
- ³³ Europäische Kommission (2012).
- ³⁴ Rat der Europäischen Union (2013).
- ³⁵ Europäische Kommission (2012).
- ³⁶ Europäische Kommission (2013).

- ³⁷ Sachverständigenrat (2013).
- ³⁸ European Commission (2011).
- ³⁹ Zwölf der EU-27-Länder heben derzeit eine Finanztransaktionssteuer (Transfersteuern und Stempelabgaben) ein. Zahlreiche Ausnahmen bzgl. Steuersubjekte sowie der Umstand, dass lediglich bestimmte Segmente des Marktes und in der Regel ausschließlich Spot-Transaktionen besteuert werden, führen jedoch dazu, dass – mit Ausnahme Großbritanniens – das Steueraufkommen sehr gering ist. Demgegenüber intendieren zahlreiche Vorschläge eine (global) bzw. EU-weit harmonisierte Finanztransaktionssteuer. Damit würde nicht nur ein hohes Steueraufkommen generiert, auch Ausweichreaktionen (Substitution durch nicht besteuerte Vermögenswerte, Verlagerung auf andere Finanzplätze, die nicht der Steuer unterliegen) würden minimiert.
- ⁴⁰ Europäische Kommission (2013).
- ⁴¹ Als weiteres Ziel einer Bankenabgabe lassen sich – in Abhängigkeit von der Ausgestaltung und Definition der Bemessungsgrundlage – Lenkungseffekte anführen, durch die volkswirtschaftlich erwünschte Finanzierungsinstrumente steuerlich begünstigt werden. Indirekt wird damit auch die systemische Finanzmarktstabilität gefördert.
- ⁴² Im Zuge der Umsetzung der 6. Umsatzsteuerrichtlinie im Jahr 1977 wurden zahlreiche Finanzdienstleistungen (inklusive Versicherungen und Fonds) von der USt-Pflicht ausgenommen. Die Ausnahmen sind in Artikel 135 (1) spezifiziert. Allerdings sind die Finanzinstitute auch nicht berechtigt, einen Vorsteuerabzug bei den Inputs geltend zu machen.
- ⁴³ IMF (2010b).
- ⁴⁴ FSB (2012a).
- ⁴⁵ FSB (2012b).
- ⁴⁶ Beim Wertpapierpensions- oder Repo-Geschäft handelt es sich um eine Art besicherter Kredite, wobei der Verleiher von Wertpapieren (Bank) diese als Sicherheit bei einem Kreditgeber (z. B. Geldmarktfonds) hinterlegt. Die Repo-Märkte sind vor der Krise stark gewachsen. Zwei Drittel der Repo-Geschäfte haben eine Laufzeit von höchstens 1 Monat (Hördahl und King, 2008). Diese Geschäfte sind mit systemischen Risiken verbunden, weil sie zum raschen Aufbau von *Leverage* (Hebelwirkung) des Gesamtsystems und zu erhöhter Fristentransformation (Vergabe langfristiger Kredite gegen Hereinnahme kurzfristiger Liquidität) beitragen.
- ⁴⁷ EK (2012).
- ⁴⁸ Mit sogenannten Leerverkäufen können Anleger an fallenden Kursen bei bestimmten Wertpapieren verdienen. Dabei leihen sich vor allem Großanleger wie Banken und Hedgefonds beispielsweise eine Aktie und verkaufen sie sofort wieder. Später kaufen sie diese Aktien wieder und geben sie an den Verleiher, zum Beispiel Versicherer, zuzüglich einer Gebühr zurück. Wenn in dieser Zeit der Aktienkurs gefallen ist, macht der Leerverkäufer einen Gewinn. Leerverkäufe sind somit ein Instrument, mit dem Marktteilnehmer wie Hedgefonds auf fallende Kurse wetten können.
- ⁴⁹ BIZ (2009).
- ⁵⁰ Z. B. Atkinson und Blundell-Wignall (2011).
- ⁵¹ Independent Commission on Banking (2011).
- ⁵² Blundell-Wignall et al. (2009).
- ⁵³ Deutsche Bundesbank (2009).
- ⁵⁴ Vgl. JPMorgan Trading Loss May Reach \$ 9 Billion. New York Times, June 28, 2012. <http://dealbook.nytimes.com/2012/06/28/jpmorgan-trading-loss-may-reach-9-billion/>.
- ⁵⁵ So haben einige Proponenten der Aufhebung des Glass-Steagall-Gesetzes, das die in den 1930er-Jahren erfolgte Trennung des Investment vom traditionellen Bankgeschäft im Jahr 1999 wieder rückgängig machte, ihre Position geändert. Als Beispiele seien hier Sandy Weill, ehemaliger CEO der Citygroup, sowie Luigi Zingales, Professor an der

University of Chicago Booth School of Business, angeführt. Weill: „Wir sollten vermutlich Folgendes tun: Investmentbanking vom klassischen Bankbetrieb trennen, Banken auf das Einlagengeschäft, Geschäfts- und Immobilienkredite spezialisieren und sie dazu bewegen, nicht länger Steuergelder aufs Spiel zu setzen und damit zu groß zum Scheitern zu werden.“ 25. Juli 2012, CNBC. Zingales: „Ich habe meine Einstellung in den letzten Jahren überdacht und bin mittlerweile für die zwangsweise Trennung.“ 10. Juni 2012, Financial Times.

⁵⁶ HLEG (2012).

⁵⁷ Finance Watch (2012).

⁵⁸ Diese Problematik wird selbst im Liikanen Bericht angesprochen: „The significant risks of the separated or stand-alone trading entities warrant a robust capital rules to control the risk posed to the parent group and financial system as a whole.“ (HLEG 2012, p. viii.)

⁵⁹ Siehe z. B. Kodres (2012).

⁶⁰ Schubert (2008).

⁶¹ Z. B. Eichengreen (1993); Obstfeld (1999).

⁶² Schließlich war es die enge Verschränkung von Risiken des nationalen Bankensystems mit jenen von Staaten, die die ohnehin schwächsten Glieder der Währungsunion besonders getroffen haben. Gerät ein Bankensystem eines Landes in Schwierigkeiten, steigen automatisch die Risikoprämien auf die Staatsanleihen, da die Finanzmarktakteure ein Bailout antizipieren. Die frühe Einrichtung einer Bankenunion (in Verbindung mit einem Insolvenzrecht für Banken) hätte bedeutet, dass die Beaufsichtigung und Kapitalisierung unterkapitalisierter Finanzinstitute nicht primär über die nationalen Budgets, sondern über einen EU-Fonds erfolgen hätte können.

⁶³ Europäische Kommission. Neue Krisenmanagement-Maßnahmen zur Vermeidung künftiger Bankenrettungen. Pressemitteilung, 6. Juni 2012.

⁶⁴ European Commission (2010).

⁶⁵ Einige ÖkonomInnen kritisieren, dass Basel III die strukturellen krisenverschärfenden, weil prozyklischen Elemente von Basel II nicht beseitigt, sondern lediglich abschwächt. So seien die nun vorgeschriebenen Werte für die Eigenkapitalunterlegung zu niedrig. Manche plädieren gar für eine Größenordnung von 20 bis 30% der ungewichteten Aktiva. (Admati et al., 2012).

Literatur

- Admati, Anat R.; DeMarzo, Peter M.; Hellwig, Martin F.; Pfleiderer, Paul C., Debt Overhang and Capital Regulation (= Rock Center for Corporate Governance at Stanford University Working Paper No. 114, Stanford 2012; MPI Collective Goods Preprint, No. 2012/5); <http://ssrn.com/abstract=2031204> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2031204>.
- Adrian, Tobias; Shin, Hyun S., Liquidity and Leverage (= FRB of New York Staff Report #328, New York 2009).
- Allen, Franklin; Gale, Douglas, Comparing Financial Systems (Cambridge, MA, 2000).
- Atkinson, Paul; Blundell-Wignall, Adrian, Global SIFIs, Derivatives and Financial Stability, in: OECD Financial Market Trends 1 (2011).
- Bank for International Settlement, 79th Annual Report (Genf 2009); <http://www.bis.org/publ/arpdf/ar2009e7.pdf>.
- Blundell-Wignall, Adrian; Wehinger, Gert; Slovik, Patrick, The Elephant in the Room: The Need to Deal with What Banks Do, in: OECD Financial Market Trends 2 (2009) 19-23.
- Boot, Arnoud; Ratnovski, Lev, Banking and Trading (= IMF Working Paper 12/238, Washington, D. C., 2012).

- Braude, Kobi; Eckstein, Zvi; Fischer, Stanley; Flug, Karnit (Hrsg.), *The Great Recession* (Cambridge, MA, 2013).
- Braude, Kobi; Eckstein, Zvi; Fischer, Stanley; Flug, Karnit, *Tax Policies and Financial Stability – Lessons from the Crisis*, in: dies. (Hrsg., 2013).
- Brunnermeier, Markus K.; Dong, G. Nathan; Palia, Darius, *Banks' Non-Interest Income and Systemic Risk* (= AFA 2012 Chicago Meetings Paper, Chicago 2012); <http://ssrn.com/abstract=1786738> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1786738>.
- Committee of European Banking Supervisors (CEBS), *Guidelines on Remuneration Policies and Practices* (London 2010); <http://www.eba.europa.eu/documents/10180/106961/Guidelines.pdf>.
- Das, Sonali; Sy, Amadou N. R., *How Risky are Banks' Risk Weighted Assets? Evidence from the Financial Crisis* (= IMF Working Paper No. 12/36, Washington, D. C., 2012).
- De Larosière, Jaques, *Report of the High Level Group of Supervision in der EU* (Brüssel 2009); http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_de.pdf.
- Deutsche Bundesbank, *Die Ertragslage der deutschen Kreditinstitute im Jahr 2008*, in: *Monatsbericht* 9 (2009) 37-55.
- Dullien, Sebastian, *Anspruch und Wirklichkeit der Finanzmarktreform: Welche G20-Verprechen wurden umgesetzt? Bewertung der Politikmaßnahmen nach der Finanzkrise 2008/9.* (= IMK Study 26, Düsseldorf 2012); http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_study_26_2012.pdf.
- EC, European Commission, *Innovative Financing at a Global Level* (= Commission Staff Working Document SEC [2010] 409 final; Brüssel 2010); http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/international/documents/innovative_financing_global_level_sec2010_409en.pdf.
- EC, European Commission, *Proposal for a Council Directive on a common system of financial transaction tax amending Directive 2008/7/EC* (= COM [2011] 594 final, Brüssel 2011).
- Eichengreen, Barry, *European Monetary Unification*, in: *Journal of Economic Literature* 31 (1993) 1321-57.
- Euro-Gruppe, *ESM direct bank recapitalisation instrument – Main features of the operational framework and way forward* (Luxemburg 2013); <http://www.eurozone.europa.eu/media/436873/20130621-ESM-direct-recaps-main-features.pdf>.
- Europäische Kommission, *Grünbuch Schattenbankwesen* (= COM [2012] 102 final, Brüssel 2012); http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/shadow/green-paper_de.pdf.
- Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde) hinsichtlich ihrer Wechselwirkungen mit der Verordnung (EU) Nr. .../... des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank* (= COM (2012) 512, Brüssel 2012a); <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0512:FIN:DE:PDF>.
- Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinien 77/91/EWG und 82/891/EG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG und 2011/35/EG sowie der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010* (= COM [2012] 280, Brüssel 2012b); http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/crisis-management/2012_eu_framework/COM_2012_280_de.pdf.
- Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Umsetzung einer verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer* (= COM [2013] 71 final, Brüssel 2013); http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/com_2013_71_de.pdf.

- Europäische Kommission, Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Bank Resolution Fund and amending Regulation (EU) No 1093/2010 of the European Parliament and of the Council (= COM [2013] 512, Brüssel 2013a); <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0512:FIN:DE:PDF>.
- Europäisches Parlament, Europäischer Rat, Verordnung (EG) Nr. 1060/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über Ratingagenturen (= ABL L 302 vom 17.11.2009, Brüssel 2009).
- Europäisches Parlament, Europäischer Rat, Verordnung (EU) Nr. 236/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2012 über Leerverkäufe und bestimmte Aspekte von Credit Default Swaps (Brüssel 2012).
- Europäisches Parlament, Europäischer Rat, Verordnung (EU) Nr. 513/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1060/2009 (Brüssel 2011).
- Finance Watch, Answer to the public consultation from the European Commission on the Liikanen report (13. November 2012); http://www.finance-watch.org/wp-content/uploads/2012/11/12.11.13_Answer_to_EC_Consult_SENT.pdf.
- Financial Stability Board, Policy Measures to Address Systemically Important Financial Institutions (4. November 2011); http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104bb.pdf.
- Financial Stability Board, Global Shadow Banking Monitoring Report 2012 (18. November 2012); http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_121118c.pdf.
- Financial Stability Board, Consultative Document. Strengthening Oversight and Regulation of Shadow Banking. A Policy Framework for Strengthening Oversight and Regulation of Shadow Banking Entities (18. November 2012a); http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_121118a.pdf.
- Financial Stability Board, Consultative Document. Strengthening Oversight and Regulation of Shadow Banking. A Policy Framework for Addressing Shadow Banking Risks in Securities Lending and Repos (18. November 2012b); http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_121118b.pdf.
- Friedman, Benjamin, Overmighty Finance Levies a Tithe on Growth, in: Financial Times (26.8.2009).
- G20, Declaration on Strengthening the Financial System – London Summit (London, 2. April 2009); http://www.g20.org/Documents/Fin_Deps_Fin_Reg_Annex_020409_-_1615_final.pdf; <http://www.g20.org/Statement/>.
- Gärtner, Manfred; Griesbach, Björn, Rating agencies, self-fulfilling prophecy and multiple equilibria? An empirical model of the European sovereign debt crisis 2009-2011 (= Discussion paper, School of Economics and Political Science, Universität St. Gallen, St. Gallen 2012); <http://ideas.repec.org/p/usg/econwp/201215.html>.
- Gonzales, Maria; Schipke, Alfred, Bankers on the Beach, in: Finance & Development (Juni 2011); <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2011/06/Gonzalez.htm>.
- Haldane, Andrew G., Rethinking the financial network (= Speech, Financial Student Association, 28. April 2009).
- Haldane, Andrew G., The Contribution of the Financial Sector. Miracle or Mirage? (= Speech held at the Future of Finance Conference, London, 14. Juli 2010).
- HLEG (High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector), Final Report (Brüssel 2012); http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/report_en.pdf.
- Hördahl, Peter; King, Michael R., Die Repo-Märkte während der Finanzmarkturbulenzen (= BIZ Quartalsbericht, Dezember 2008); http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt0812e_de.pdf.

- http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/shadow/green-paper_de.pdf.
- <http://voxeu.org/article/not-making-grade-report-card-global-financial-reform>.
- IMF (International Monetary Fund), A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector (= Report to the G20, Washington, D. C., 2010a).
- IMF (International Monetary Fund), Financial sector taxation. The IMF's report to the G-20 and background material (Washington, D. C., 2010b).
- Independent Commission on Banking, Final Report, Recommendations (London, September 2011); <http://bankingcommission.independent.gov.uk/>.
- Jeanne, Olivier; Korinek, Anton, Managing credit booms and busts: A Pigouvian taxation perspective (= Discussion paper 8015, CEPR, Washington, D. C., 2010).
- Kodres, Laura, Not making the grade: Report card on global financial reform, in: VOXEU.org (15.10. 2012).
- Levine, Ross, The governance of financial regulation: Reform lessons from the recent crisis (= Working paper 329, BIS, Basel 2010).
- Lloyd, Goeff, Moving beyond the crisis – Strengthening understanding of how tax policies affect the soundness of financial markets (= mimeo, Centre for Tax Policy and Administration, OECD, Paris 2010).
- Minsky, Hyman, Securitisation (= Policy Note #2/2008, The Jerome Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, NY, 2008).
- Mooslechner, Peter; Schuberth, Helene; Weber, Beat, The Political Economy of Financial Market Regulation: The Dynamics of Inclusion and Exclusion (Cheltenham 2006).
- Obstfeld, Maurice, EMU: Ready, or Not? (= NBER Working Paper No. w6682, Washington, D. C., 1999).
- Palley, Thomas, The Limits of Minsky's Financial Instability Hypothesis as an Explanation of the Crisis (= IMK Working Paper 11-2009, Düsseldorf 2009).
- Philippon, Thomas, Why Has the U.S. Financial Sector Grown so Much? The Role of Corporate Finance (= NBER Working Paper 13405, Washington, D. C., 2007).
- Philippon, Thomas, Financiers vs. Engineers: Should the Financial Sector Be Taxed or Subsidized? (= NBER Working Paper #13560, Washington, D. C., 2007).
- Philippon, Thomas; Reshef, Ariell, Wages and human capital in the U.S. financial industry: 1909-2006 (= Working Paper 14644, NBER, Cambridge, MA, 2009).
- Rajan, Raghuram G., Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy (Princeton, NJ, 2010).
- Rat der Europäischen Union, Vermerk des Generalsekretariats des Rates für die Delegationen betreffend Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinien 77/91/EWG und 82/891/EG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG und 2011/35/EG sowie der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 – Allgemeine Ausrichtung, Interinstitutionelles Dossier (= 2012/0150 (COD), Brüssel 2013).
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2013/14 (Berlin 2013).
- Schäfer, Dorothea, Leverage Ratio ist das bessere Risikomaß, in: Wochenbericht des DIW Berlin 46 (2011) 11-17.
- Schuberth, Helene, Ist der Finanzmarkt ein Jahrmarkt?, in: Die Presse (1.4.2008).
- Schuberth, Helene, (2013). Tax Policies and Financial Stability – Lessons from the Crisis, in: Braude et al. (Hrsg., 2013).
- Slemrod, Joel; Shaviro, Daniel; Shackelford, Douglas, Taxation and the financial sector, in: National Tax Journal 63 (2010) 781-806.
- Tobin, James, On the Efficiency of the Financial System, in: Lloyd's Bank Review (1984).
- Turner, Adair, What do banks do? What should they do? Why do credit booms and busts

occur and what can public policy do about it?, in: Turner, Adair; et al. (Hrsg.), *The Future of Finance: The LSE Report* (London School of Economics and Political Science, London 2010) 5-86.

Veron, Nicolas, *EU Financial regulatory reform: a status report* (= Bruegel Policy Contribution, Issue 2010/11, Brüssel 2010).

Warwick Commission, *The Warwick Commission on International Financial Reform: In Praise of Uneven Playing Fields* (The University of Warwick, Warwick 2009).

Weder di Mauro, Beatrice, *Taxing systemic risk: Proposal for a systemic risk charge and a systemic risk fund* (= mimeo, Universität Mainz, Mainz 2010).

Zusammenfassung

Fünf Jahre nach der Lehman-Pleite haben viele BeobachterInnen den Eindruck, dass sich an den Funktionsmechanismen des Finanzsystems wenig geändert hat. Wie verträgt sich dies mit dem Umstand, dass seither zahlreiche Reformen umgesetzt wurden? Der Beitrag gibt einen Überblick über Historie und Substanz der Regulierungsreform in der EU und versucht diese in Hinblick darauf zu bewerten, ob sie in der Lage ist, die zahlreichen Formen von Marktversagen, die vom Finanzsektor ausgehen, abzuschwächen oder zu beseitigen. Die Reformen konzentrieren sich dabei auf jene Formen von Marktversagen, die auch in der akademischen Literatur breit diskutiert wurden, nämlich auf den „*Leverage Cycle*“ und auf die „*Too-Big-To-Fail*“-Problematik. Zu wenig Beachtung fanden bislang Instrumente und Maßnahmen, die der Internalisierung der negativen externen Effekte, die von exzessiven Renten, opaken derivativen Finanzinstrumenten sowie von der Störung der Intermediationsfunktion des Bankensystems ausgehen. Schließlich wurde relativ spät die zentrale Frage der Restrukturierung und Abwicklung von Banken in Angriff genommen.

Ein Meilenstein in der Regulierungsreform stellt die unter dem Druck der Krise des Euro-raums vorangetriebene Reform der Bankenaufsicht dar. Die Zentralisierung der Bankenaufsicht sollte, in Kombination mit Abwicklungsmechanismen, das systemische Risiko reduzieren.

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 17**

**75 Jahre „General Theory of Employment,
Interest and Money“**

Günther Chaloupek, Markus Marterbauer (Hrsg.)

Harald Hagemann, The General Theory of Employment, Interest and Money nach 75 Jahren – eine historische Perspektive

Elisabeth Springler, Historische Perspektive zu 75 Jahre General Theorie: Von der Vergegenheit und zurück

Sheila C. Dow, Monetary policy and regulation of financial markets – a Keynesian view

Heike Joebges, Keynesian recommendations for monetary policy and financial market regulation

Philip Arestis, Fiscal Policy: Time for the Renaissance of Keynesianism

Till van Treeck, Comments on Philip Arestis: Fiscal policy: Time for the Renaissance of Keynesianism

Jürgen Kromphardt, Lohnhöhe und Beschäftigung 75 Jahre nach der „General Theory“

Stefan Ederer, Kommentar zum Beitrag von Jürgen Kromphardt

Ewald Walterskirchen, Langfristige Perspektiven von Keynes und die aktuelle Wirtschaftsentwicklung

Paul Ramskogler, Die lange Frist bei Keynes

Gustav Horn, Die Krise des Euroraums aus keynesianischer Sicht

Ewald Nowotny, Sollen wir zu Keynes zurückkehren, und wenn ja, zu welchem?

Wien 2012, 176 Seiten, € 20,–.

Bestellungen bei:

LexisNexis Verlag ARD Orac, A-1030 Wien, Marxergasse 25

Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-140, e-mail: verlag@lexisnexus.at

Aktuelle Konsolidierungserfahrungen in einem historischen Kontext: Ein Beitrag zur Fiskalmultiplikatordebatte

Philipp Heimberger, Lukas Rippitsch

Wie wirkt sich Fiskalpolitik auf das Wirtschaftswachstum und die Staatsschuldenquote aus? Fiskalmultiplikatoren spielen hierbei die zentrale Rolle. Dabei sei der Fiskalmultiplikator definiert als das Verhältnis der Veränderung des Outputs zu einer exogenen Veränderung des fiskalischen Defizits.¹ Es gilt: Je höher der Multiplikator für Fiskalpolitik auf den Output ist, desto kostspieliger gestaltet sich eine Budgetkonsolidierung.² Nachdem die Staatsverschuldung in der gesamten EU als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise stark angestiegen war, wurde der Druck auf die Regierungen, fiskalische Anpassungen durchzuführen, um die öffentlichen Haushalte auf einen langfristig nachhaltigen Budgetpfad zu bringen, immer größer.³ In den letzten Jahren haben viele der von hohen Staatsschulden betroffenen Länder umfangreiche Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen, das heißt Steuererhöhungen sowie Staatsausgabenkürzungen vorgenommen. Vor dem Hintergrund aktueller Konsolidierungserfahrungen wird eine intensive Debatte über die Auswirkungen dieser Austeritätspolitik auf Output und Staatsverschuldung geführt.

Diese Arbeit verfolgt das Ziel, die Debatte vor dem Hintergrund der für das Thema relevanten theoretischen Auseinandersetzung mit der Höhe von Fiskalmultiplikatoren zu beleuchten. Dabei wird im Folgenden insofern dem vorherrschenden Fokus in der akademischen Literatur Rechnung getragen, als die Verteilungswirkungen von Konsolidierungsmaßnahmen ausgeklammert werden; nämlich zugunsten einer Analyse, die sich mit den Effekten von fiskalischen Anpassungen auf Output und fiskalische Indikatoren befasst. Die Nichtberücksichtigung von Verteilungsfragen bedeutet zweifelsohne eine perspektivische Einengung.⁴

1. Die akademische Debatte über die Höhe von Fiskalmultiplikatoren

Welche Auswirkungen hat Austeritätspolitik auf den volkswirtschaftlichen Output? Bezüglich dieser Frage ist zuallererst zu bedenken, dass die Art des Modells einen wesentlichen Einfluss auf die Höhe des geschätzten Fiskalmultiplikators hat: So ergeben etwa neoklassische Modelle im Allgemeinen niedrigere Multiplikatorschätzungen als keynesianische oder nekeynesianische Modelle. Während in neoklassischen Modellen die Wirtschaft rasch wieder zu Vollauslastung zurückkehrt, berücksichtigen keynesianische Modelle lang anhaltende Unterauslastung.⁵ Das ist für die Beurteilung des Zusammenhangs von Austeritätspolitik und Wirtschaftswachstum von Bedeutung, da für Einschätzungen über die Auswirkungen von Konsolidierungsmaßnahmen in der Regel nicht explizite Multiplikatoren verwendet werden, sondern vielmehr Modelle, in denen die tatsächlichen Multiplikatoren jeweils u. a. davon abhängen, welche ökonomischen Rahmenbedingungen angenommen werden.⁶

Die Frage nach der Effektivität von Fiskalpolitik kann nicht allgemein beantwortet werden; die Höhe des Multiplikators ist stets von mehreren Faktoren abhängig, die sich im Ländervergleich sowie im Zeitablauf unterscheiden.⁷ Die Höhe des Multiplikators wird u. a. beeinflusst durch: die geldpolitischen Rahmenbedingungen, die Zusammensetzung der fiskalischen Anpassung (Ausgaben- und Steueranteil) sowie durch das internationale Wirtschaftsumfeld, das Wechselkursregime und andere Faktoren.⁸

Taylor (2000) argumentiert, dass der Multiplikator für diskretionäre Fiskalpolitik null sei, wenn die Zentralbank dazu in der Lage ist, die aggregierte Nachfrage nahe am Outputpotenzial zu stabilisieren. Ramey (2011) schätzt die Bandbreite der Fiskalmultiplikatoren zwischen 0,8 und 1,5, wobei auch eine Ausweitung auf 0,5 bis 2 nicht einfach von der Hand zu weisen sei, da es bei der Schätzung von Multiplikatoren erhebliche Unsicherheiten gibt.⁹ Die Höhe des Fiskalmultiplikators ist bei der Einordnung in den angegebenen Bandbreiten in besonderem Maße davon abhängig, an welcher Stelle des Konjunkturzyklus man sich befindet: Auerbach und Gorodnichenko (2012) schätzen Fiskalmultiplikatoren in wirtschaftlich normalen Zeiten auf 0,5; in einer Depression könnten diese jedoch bis zu 2,5 betragen; und in Aufschwüngen seien sie statistisch nicht signifikant von 0 zu unterscheiden.¹⁰

Wenn die Geldpolitik durch die Untergrenze für nominale Zinssätze beschränkt ist (*Zero Lower Bound*; fortan ZLB), dann muss das bei der Berechnung des Multiplikators Berücksichtigung finden.¹¹ Denn wenn die spezielle Situation vorliegt, dass die Zentralbank die Leitzinsen nicht (viel) weiter absenken kann, sind die Möglichkeiten der Stimulierung der Wirt-

schaft durch geldpolitische Maßnahmen stark eingeschränkt. Die ZLB-Beschränkung hat dann wesentliche Auswirkungen auf die Wahl der optimalen Geld- und Fiskalpolitik.¹² Für die Fiskalmultiplikatordebatte ist das von entscheidender Bedeutung, da Christiano et al. (2011) gezeigt haben, dass der Fiskalmultiplikator bei bindender ZLB höher als 3 sein kann; auch die Multiplikatoranalyse von Woodford (2010) ergab unter Berücksichtigung der Einschränkung konventioneller Geldpolitik Fiskalmultiplikatoren, welche signifikant höher als 1 sind.¹³

Neben der ZLB ist die wirtschaftshistorische Forschung über die Besonderheiten der konjunkturellen Entwicklung nach schweren Finanzkrisen ein weiterer essenzieller Faktor in der Untersuchung von Multiplikatoren: Wie Reinhart und Rogoff (2009) zeigen, erholt sich das Wirtschaftswachstum nach schweren Finanzkrisen in der Regel äußerst schleppend. Dies ist von allgemeiner Relevanz, da Fiskalmultiplikatoren bei Vorliegen von Unterauslastung höher sind.¹⁴ Die Multiplikatorforschung weist außerdem darauf hin, dass Kreditbeschränkungen für private Akteure höhere Fiskalmultiplikatoren bedingen: Die Multiplikatorschätzungen von Corsetti et al. (2012) besagen, dass die Fiskalmultiplikatoren unter Bedingungen einer Finanzkrise bis zu 2 betragen können.¹⁵ Zusammenfassend deutet die aktuelle akademische Literatur stark darauf hin, dass der Fiskalmultiplikator bei Vorliegen von Einschränkungen der geldpolitischen Handlungsmöglichkeiten, signifikanter Outputlücke und Kreditbeschränkungen privater Akteure jedenfalls signifikant höher als 1 ist. Darauf wird für die Einschätzung der aktuellen Effekte von Austeritätspolitik später noch zurückzugreifen sein.

2. Die Auswirkungen von Austeritätspolitik: Historische Erfahrungen

Eine isolierte Darstellung aktueller Konsolidierungserfahrungen würde einer Vernachlässigung wesentlicher Hintergründe der wirtschaftspolitischen Debatte gleichkommen. Denn wirtschaftspolitische Entscheidungsträger nehmen – implizit oder explizit – immer wieder auf Konsolidierungserfahrungen aus der Vergangenheit Bezug, die in der akademischen Literatur aufgearbeitet wurden, um fiskalpolitische Maßnahmen in der Gegenwart zu rechtfertigen.¹⁶ Es ist auch in der historischen Betrachtung zu beachten, dass die Fiskalmultiplikatoren jeweils länder-, zeit- und umfeldspezifisch berechnet werden müssen.¹⁷ Doch auch die Einsicht, dass bestimmte historische Konsolidierungserfahrungen auf aktuelle fiskalpolitische Entscheidungsprobleme keine oder nur sehr eingeschränkte Rückschlüsse zulassen, kann sehr bedeutsam sein. Nach einem selektiven Blick auf relevante historische Konsolidierungserfahrungen beschäftigt

sich der zweite Teil dieser Arbeit mit aktuellen Auswirkungen von Austeritätspolitik.

2.1 Konsolidierungserfahrungen in der Großen Depression der 1930er-Jahre in den USA

Die Große Depression der 1930er-Jahre war ein globales Phänomen und insofern der globalen Rezession der Jahre 2008/2009 nicht unähnlich.¹⁸ Insbesondere die wirtschaftliche Depression in den USA war Gegenstand eingehender Untersuchungen. Gegenstand der Forschung waren auch die wirtschaftspolitischen Reaktionen der damaligen Zeit auf die Krise, die sich in einem dramatischen Outputrückgang und hoher Arbeitslosigkeit manifestierte. Die Fiskalpolitik unter Präsident Hoover¹⁹ war in den USA während der Großen Depression auf eine Konsolidierung des Staatshaushaltes ausgerichtet.²⁰ In Hoovers Amtszeit hatte die Doktrin, dass Austeritätspolitik notwendig sei, um die Grundlagen für zukünftiges Wirtschaftswachstum zu schaffen, viel Einfluss. Die politischen Forderungen nach fiskalischer Anpassung gipfelten in Aufforderungen aus den Reihen der Regierungsmitglieder Hoovers, man müsse der Logik des „Liquidationismus“²¹ folgen: „Liquidate labor, liquidate stocks, liquidate the farmers, liquidate real estate.“²² DeLong (1990) argumentiert, dass diese Liquidationslogik in der Großen Depression verheerende Auswirkungen auf den Output gehabt und maßgeblich zur Vertiefung der Krise beigetragen habe. Dieser Kritik liegt das traditionelle keynesianische Theorieverständnis der Effekte von Fiskalpolitik zugrunde: Demgemäß haben Budgetkonsolidierungen kurzfristig kontraktive Auswirkungen auf den volkswirtschaftlichen Output und die Beschäftigung. Kürzungen der Staatsausgaben reduzieren die aggregierte Nachfrage auf direktem Weg; Steuererhöhungen dämpfen den privaten Konsum indirekt, weil das verfügbare Einkommen reduziert wird.²³

Dieses keynesianische Multiplikatorverständnis teilten einige einflussreiche Ökonomen der damaligen Zeit dezidiert nicht: Joseph Schumpeter war auch nach den Erfahrungen der frühen 1930er-Jahren der Überzeugung, dass eine wirtschaftliche Depression die Notwendigkeit der Anpassung auf der Grundlage drastischer Konsolidierungsmaßnahmen anzeige.²⁴ Lionel Robbins veröffentlichte 1934 ein Buch über die Große Depression, in dem er unter anderem die Konsolidierungsmaßnahmen in Zeiten der Weltwirtschaftskrise rechtfertigte.²⁵ Und der österreichische Ökonom Friedrich August von Hayek sah die Depression der 1930er-Jahre als Strukturproblem: Die schwere Rezession sei nicht auf den Einbruch der effektiven Nachfrage zurückzuführen. Antizyklische Wirtschaftspolitik werde nur die Anpassung verzögern und die Saat für neue Krisen verteilen, indem künstlich Nachfrage geschaffen werde; der einzig gang-

bare Weg bestehe deshalb darin, dem langsamen Anpassungsprozess seinen Lauf zu lassen und abzuwarten.²⁶

Die skizzierte Gegensätzlichkeit in den Auffassungen über Konsolidierungserfahrungen in der Großen Depression lässt bereits Parallelen mit der Debatte über Austeritätspolitik in der Gegenwart erkennen, in der ebenfalls die Fronten aufeinanderprallen: Erstens bezüglich der Frage, ob sich Austeritätspolitik kontraktiv oder expansiv auf den Output auswirke; und zweitens, wenn es darum geht, ob es nicht ohnehin schlicht notwendig sei – wie in Bezug auf die Große Depression Schumpeter, Robbins und von Hayek argumentierten –, die kurzfristig schmerzhaften, einschneidenden fiskalischen Anpassungen zu erdulden, um mittel- und langfristig die noch verheerenderen Konsequenzen des Aufschiebens von Konsolidierungsmaßnahmen zu vermeiden.²⁷

2.2 Konsolidierungserfahrungen Japans in den 1990er-Jahren: Verfrühte Austeritätspolitik in Zeiten einer „Bilanzrezession“?

Auch die Erfahrungen Japans, das sich nach einer geplatzten Aktien- und Immobilienblase in den 1990er-Jahren über einen langen Zeitraum mit Wachstumsraten deutlich unter dem Outputpotenzial konfrontiert sah, werden in Bezug auf mögliche Lehren für aktuelle fiskalpolitische Entscheidungen immer wieder kontrovers diskutiert. Milton Friedman behauptete, Japan sei ein herausragendes Beispiel dafür, dass diskretionäre Fiskalpolitik nicht effektiv sei.²⁸ Doch hatten sich die von der japanischen Regierung ergriffenen diskretionären fiskalpolitischen Maßnahmen tatsächlich als ineffektiv erwiesen? Koo (2008) vertritt die Auffassung, dass die japanische Krise in puncto Outputverlust an jene der Großen Depression in den 1930er-Jahren herangereicht hätte, wenn eine weniger expansive Fiskalpolitik betrieben worden wäre.²⁹ Fiskalische Stimulierungsmaßnahmen hätten die japanische Wirtschaft zwar entscheidend gestützt, allerdings wäre Japan laut Koo wesentlich schneller und mit viel geringeren Kosten aus der Krise gekommen, wenn die verantwortlichen Politiker nicht den Fehler begangen hätten, 1997 und 2001 verfrüht Konsolidierungsmaßnahmen durchzusetzen.³⁰ Kuttner und Posen (2002) suchen in diesem Zusammenhang mit einer historischen Analyse zu zeigen, dass ein signifikanter Anteil an Variationen im Wirtschaftswachstum Japans in den 1990er-Jahren auf fiskalpolitische Schocks zurückzuführen ist.

Das Konzept der „Bilanzrezession“ von Koo (2008) ist das konzeptionelle Verbindungsglied zwischen der Großen Depression und Japan: Eine Bilanzrezession ist eine besondere Art von Rezession, in der die Bilanzen des Privatsektors nach dem Platzen einer Vermögensblase unter Wasser stehen, da die Vermögenswerte stark fallen, während die Verbindlichkeiten weiter bedient werden müssen. Dies führt dazu, dass Unternehmen

und Haushalte massiv Schulden abbauen und sparen, um ihre Bilanzen zu sanieren. Dieser *Deleveraging*-Prozess reduziert die aggregierte Nachfrage. Budgetkonsolidierungen wirken sich in einer solchen Bilanzrezession, in der sich – wie Koo (2011) zu zeigen trachtet – in den letzten Jahren Länder der Eurozone ebenso wie Großbritannien und die USA befanden,³¹ auf den volkswirtschaftlichen Output verheerend aus. Der Staat müsse aggressive expansive Fiskalpolitik betreiben, bis der Privatsektor das massive *Deleveraging* abgeschlossen habe.³² Die Forderung nach stark expansiver Fiskalpolitik steht jedoch in einem offenen Widerspruch mit den fiskalpolitischen Schlussfolgerungen jener akademischen Literatur, die sich mit weiteren Konsolidierungserfahrungen der 1980er- und 1990er-Jahre beschäftigt.

2.3 Konsolidierungserfahrungen in den 1980er- und 1990er-Jahren: „Expansive Austerität“?

Ein Großteil der Literatur über „expansive Austerität“ geht auf die 1990er-Jahre zurück, da in dieser Zeit viele Länder mit hohen Staatsschuldenquoten in Relation zum BIP zu kämpfen hatten. Giavazzi und Pagano (1990, 1996) eröffneten die Literatur über „nicht-keynesianische Effekte“,³³ indem sie mit Fallstudien über Dänemark, Irland und Schweden zu zeigen suchten, dass sich Konsolidierungsmaßnahmen expansiv auf das Wirtschaftswachstum auswirken können. Die Feststellung, dass Konsolidierungen insbesondere dann expansiv seien, wenn sie zu einem großen Teil auf Ausgabenkürzungen anstatt auf Steuererhöhungen beruhen, zieht sich seitdem wie ein roter Faden durch die einschlägige Literatur.³⁴

Diese Ergebnisse sind jedoch höchst umstritten. Erstens gibt es für die empirischen Resultate in vielen Fällen Erklärungen, die mit der keynesianischen Theorie im Einklang stehen.³⁵ Zweitens werden in Bezug auf ökonometrische Schätzungen methodische Einwände vorgebracht, die zu einer mangelnden Robustheit der Ergebnisse führen, was wiederum die fiskalpolitischen Schlussfolgerungen in Frage stellt.³⁶ Und drittens handelt es sich bei den immer wieder als Beispiele für „expansive Konsolidierungen“ angeführten Ländern – wie Irland, Dänemark, Schweden oder auch Australien – um Spezialfälle, die einer eingehenderen Untersuchung der historischen Umstände nicht standhalten: Fiskalische Konsolidierungen und deren Auswirkungen können nicht isoliert betrachtet werden, da der ganze *Policy-Mix* eine Rolle spielt, also auch das Zusammenspiel mit Währungsabwertungen sowie expansiver Geldpolitik.³⁷ Solche Mechanismen, welche die negativen Outputeffekte von kontraktiver Fiskalpolitik abzufedern helfen, sind jedoch aktuell für viele Länder, auf die hinsichtlich weiterführender Konsolidierungsanstrengungen Druck ausgeübt wird, nicht verfügbar.³⁸

Im Gegensatz zur Literatur über „expansive Austerität“ kam der IWF (2010, Kapitel 3) bereits vor den jüngsten Konsolidierungserfahrungen der Jahre 2011 und 2012 zu der Auffassung, dass fiskalische Anpassungen auch kurzfristig kontraktiv auf den Output einwirken. Zu diesem Ergebnis gelangte der IWF (2010), weil er nicht – wie in den oben genannten Arbeiten zu „expansiver Austerität“ – zyklisch angepasste Maßzahlen für Budgetdefizite verwendete; denn bei der Berücksichtigung dieser zyklischen Anpassungen wird nicht akkurat zwischen Änderungen unterschieden, die endogen sind, und solchen, die aus einer veränderten Fiskalpolitik resultieren.³⁹ Der IWF (2010) legte den Fokus in seiner Analyse deshalb nicht auf zyklisch angepasste fiskalische Größen, sondern auf politikinduzierte fiskalische Anpassungen, wodurch Ergebnisse erzielt werden, die mit einer traditionellen keynesianischen Multiplikatoranalyse übereinstimmen.

Wenn man die in diesem Kapitel untersuchten historischen Konsolidierungserfahrungen im Lichte der aufgearbeiteten Literatur über Fiskalmultiplikatoren betrachtet, so ergeben sich daraus zwei zentrale Erkenntnisse: Erstens ist davon auszugehen, dass die Fiskalmultiplikatoren in der Großen Depression wesentlich höher waren als in „normalen“ wirtschaftlichen Zeiten: Almunia et al. (2010) schätzten Fiskalmultiplikatoren in der Großen Weltwirtschaftskrise der 1930er-Jahre, die signifikant höher als 1 waren.⁴⁰ Die höheren Fiskalmultiplikatoren können auf das Vorliegen von Outputlücken, Einschränkungen der geldpolitischen Handlungsmöglichkeiten, Kreditbeschränkungen privater Akteure und Probleme im Bankensystem zurückgeführt werden. Dies lässt das Ziehen von Parallelen zur Situation in Ländern der Eurozone, Großbritannien und den USA seit dem Ausbruch der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise zu.⁴¹ Auch die Konsolidierungserfahrungen Japans in den 1990er-Jahren sind vor diesem Hintergrund für die aktuelle Debatte über Austeritätspolitik relevant.⁴²

Zweitens sind die Schlussfolgerungen aus jenen Konsolidierungserfahrungen, die in der Literatur über „expansive Austerität“ aufgearbeitet wurden, irreführend. Sie sollten für aktuelle fiskalpolitische Entscheidungen keine Rolle spielen: Nicht-keynesianische Effekte, die durch das Überwiegen indirekter Vertrauenseffekte zu einer expansiven Wirkung von Austeritätspolitik auf den Output führen könnten, sind unter den vorherrschenden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht zu erwarten.

Auf der Grundlage der erarbeiteten Literatur über Fiskalmultiplikatoren und historischen Konsolidierungserfahrungen soll nun eine tiefer gehende Beschäftigung mit aktuellen Auswirkungen von Austeritätspolitik stattfinden.

3. Die Auswirkungen von Austeritätspolitik: Aktuelle Konsolidierungserfahrungen

Seit dem Ausbruch der Wirtschaftskrise, die eine Staatsschuldenkrise zur Folge hat,⁴³ ergriffen Länder der Eurozone Konsolidierungsmaßnahmen mit dem Ziel, das Budgetdefizit und die Staatsschuldenquote zu reduzieren; ebenso die USA, Großbritannien und andere große Industrieländer.⁴⁴ Die Durchsetzung von drastischen Anpassungsmaßnahmen war seitens der Troika – bestehend aus Europäischer Kommission, EZB und IWF – die zentrale Bedingung für die Bereitstellung von Hilfgeldern; die Einhaltung von Zielen beim Abbau von Budgetdefizit und Staatsschuldenquote wurde zur Bedingung für die Bereitstellung von Hilfszahlungen gemacht. Die Erwartung dominierender indirekter Vertrauenseffekte gegenüber den kurzfristig kontraktiven Effekten dieser Konsolidierungsmaßnahmen teilten zu Beginn der Krise mehrere einflussreiche Institutionen und Personen; im Speziellen der IWF, die Europäische Kommission und auch Jean-Claude Trichet, der Vorgänger Mario Draghis als Präsident der EZB. In den Krisenjahren wurden jene Länder, die den Konsolidierungsvorgaben der EU und des IWF nicht entsprachen, mehrfach an den Pranger gestellt.

Die Vorhersage von Budgetdefizitzahlen erwies sich in den letzten Jahren jedoch als höchst unsicher; die Prognosen waren mit großen Fehlern behaftet, weil das Budgetdefizit eine endogene Größe ist: Vor allem Steuereinnahmen sind schwer vorherzusagen, da sie von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängen. Auch die Prognosen von realem Wirtschaftswachstum und Beschäftigung seitens der Europäischen Kommission erwiesen sich seit 2010, nachdem fiskalische Konsolidierungsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten der Eurozone schlagend wurden, als sehr fehlerbehaftet. Sie mussten mehrmals nach unten revidiert werden, da sie sich als zu optimistisch entpuppten: Als der Kurs der fiskalischen Konsolidierung gerade erst beschlossen worden war, prognostizierte die Europäische Kommission im Herbst 2010 ein reales BIP-Wachstum von 1,8% im Jahr 2012 für die Eurozone. Im Herbst 2011 sah sich die Europäische Kommission gezwungen, diese Prognose auf 0,5% nach unten zu revidieren; für 2013 wurde zu diesem Zeitpunkt ein reales BIP-Wachstum von 1,3% in Aussicht gestellt. Im Laufe des Jahres 2012 wurden diese Vorhersagen einer neuerlichen Anpassung nach unten unterzogen; im Herbst 2012 erwartete die Europäische Kommission ein reales BIP-Wachstum von 0,1% für 2013, und von -0,4% für 2012. Schließlich lag das reale BIP-Wachstum in der Eurozone im Jahr 2012 mit -0,6% noch niedriger, was zu den ursprünglich im Herbst 2010 in Aussicht gestellten 1,8% Wachstum einen sehr großen Prognosefehler darstellt. Auch für 2013 musste die Europäische Kommission im Frühjahr 2013 neuerlich eine Abwärtskorrektur ihrer

Vorhersage auf $-0,4\%$ vornehmen. Für 2014 wird derzeit ein reales BIP-Wachstum von $1,2\%$ prognostiziert. Unter dem Eindruck der vorangegangenen Prognosefehler sind jedoch Zweifel darüber angebracht, ob die Vorhersage für 2014 standhalten wird.

Was für die Prognosen des realen BIP gilt, kann ebenso auf Vorhersagen der Europäischen Kommission zur Entwicklung der Arbeitslosenrate in der Eurozone bezogen werden: Im Herbst 2010, am Ausgangspunkt des Kurses der Austeritätspolitik, war noch eine Arbeitslosenrate von $9,6\%$ für 2012 in Aussicht gestellt worden. Nach mehrmaligen Prognosekorrekturen im Laufe der Jahre 2011 und 2012 lag die Arbeitslosenrate im Jahr 2012 schließlich bei $11,4\%$. Auch für 2013 mussten die Prognosen von 10% im Herbst 2011 auf $12,2\%$ im Frühjahr 2013 mehrmals angepasst werden. Ob sich die Arbeitslosenrate tatsächlich, wie zuletzt prognostiziert, im Jahr 2014 bei $12,1\%$ auf sehr hohem Niveau einpendeln oder weiter ansteigen wird, bleibt abzuwarten.⁴⁵ Vor dem Hintergrund der dargestellten Prognoseschwierigkeiten in Bezug auf Output und Beschäftigung in Zeiten von Austeritätspolitik wird derzeit eine intensive Debatte über die Auswirkungen von fiskalischen Konsolidierungen geführt.

Als der IWF im Oktober 2012 seinen regelmäßigen Bericht über die globalen Wirtschaftsaussichten veröffentlichte,⁴⁶ sorgte dies für großes Aufsehen, da einige Passagen des Berichts als eine Abkehr von den zuvor über viele Jahre monoton vorgetragenen Empfehlungen rascher und einschneidender Konsolidierungsmaßnahmen in Krisenländern angesehen wurde. Tatsächlich geht es in der zentralen Passage des viel zitierten IWF-Berichts um die Frage: Waren die kurzfristigen Effekte von Konsolidierungsmaßnahmen auf den Output stärker negativ, als dies in Wachstumsprognosen vorhergesagt worden war, weil die Fiskalmultiplikatoren systematisch unterschätzt wurden? Auf der Grundlage ökonometrischer Schätzungen wird diese Frage mit „Ja“ beantwortet: Die Auswirkungen von fiskalischen Anpassungen auf das BIP seien in Wachstumsprognosen tatsächlich unterschätzt worden. Üblich war die Annahme von Fiskalmultiplikatoren in der Höhe von etwa $0,5$; tatsächlich hätten diese jedoch in einem Bereich von $0,9$ bis $1,7$ gelegen.⁴⁷

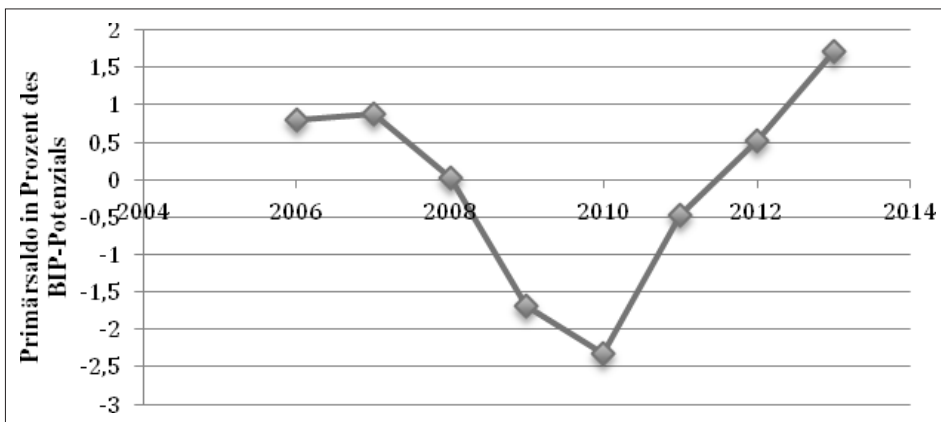
Diese Ergebnisse wurden seither kontrovers diskutiert, insbesondere in Bezug auf mögliche Verzerrungen der Ergebnisse durch die Rolle von Ausreißern und nicht berücksichtigten Kontrollvariablen. Einige Kritikpunkte werden von Blanchard und Leigh (2013) aufgegriffen, indem die angesprochenen Resultate aus dem „World Economic Outlook“ des IWF durch die Einführung von Kontrollvariablen, Veränderungen in der verwendeten Ländergruppe und die Anwendung unterschiedlicher ökonometrischer Schätzverfahren auf ihre Robustheit getestet werden. Das zentrale Ergebnis, das schon im Bericht des IWF (2012a) publiziert worden war, konnte bestätigt werden: Die Prognosefehler in Bezug auf Wirtschafts-

wachstum sind mit den Konsolidierungsprognosen systematisch korreliert. Je größer die Wachstumsenttäuschung in Relation zur Wachstumsprognose, desto größer waren die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen des jeweiligen Landes: Jeder Prozentpunkt in der BIP-Wachstumsprognose von Konsolidierungsvorhersagen in den Jahren 2010-2011 war verbunden mit einem realen BIP-Verlust von 1 Prozent, jeweils in Relation zur Prognose. Dies kann damit erklärt werden, dass in den für die Wachstumsprognosen verwendeten Modellen implizit zu niedrige Fiskalmultiplikatoren angenommen worden waren.⁴⁸ Das zentrale Ergebnis, dass die Höhe der Fiskalmultiplikatoren unterschätzt wurde, verweist auf die Streitfrage in der aktuellen Debatte über die Auswirkungen von fiskalischer Anpassung: Ist kontraktive Fiskalpolitik in Krisenzeiten kontraproduktiv?

3.1 Austeritätspolitik in Europa: Aktuelle Konsolidierungserfahrungen

In welchem Ausmaß ergriffen Länder der Eurozone seit 2010 Konsolidierungsmaßnahmen? Eine Möglichkeit der Darstellung liegt in der Berechnung des zyklisch angepassten Primärsaldos in Prozent des BIP-Potenzials:⁴⁹

Abbildung 1: Zyklisch angepasster Primärsaldo: Das Ausmaß von Austeritätspolitik in der Eurozone

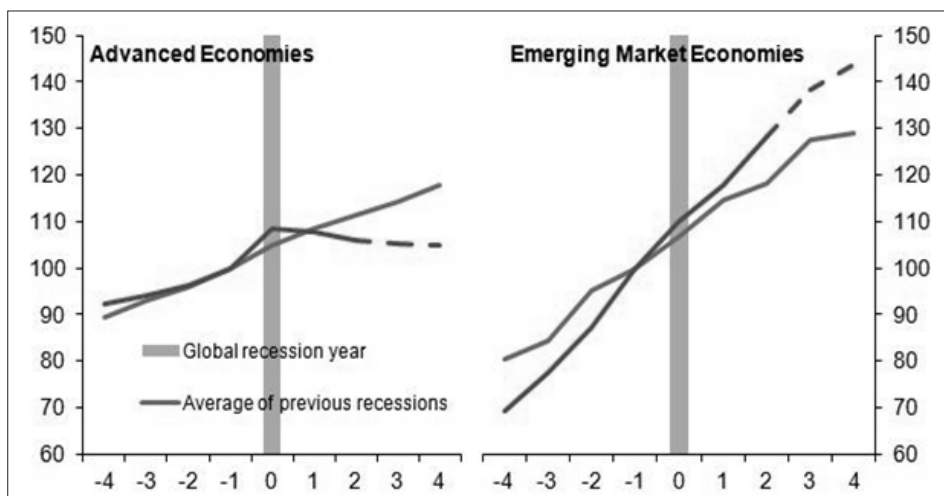


Daten: AMECO; eigene Darstellung.

Die Abbildung zeigt, dass seit dem Jahr 2010 die Primärsalden in der Eurozone signifikant anstiegen: von einem Tiefpunkt von $-2,32\%$ gemessen am BIP-Potenzial auf $+1,72\%$ im Jahr 2013. Damit verschafft sie einen Eindruck davon, in welchem Ausmaß in der Eurozone seit 2010 Konsolidierungsmaßnahmen durchgesetzt wurden.⁵⁰ Hierzu kann auch der

„World Economic Outlook“ des IWF (2013a) herangezogen werden, in dem das Auseinanderdriften in puncto Staatsausgabenpfad im Vergleich von Industrieländern und Entwicklungsländern dargestellt wird: Während in den Entwicklungsländern im Zuge der jüngsten globalen Rezession und der darauf anschließenden „Erholungsphase“ die Staatsausgaben stärker anstiegen als im Durchschnitt vergangener Rezessionen, ist dies für die USA und die Eurozone genau umgekehrt, das heißt die Staatsausgaben liegen deutlich unter dem historischen Durchschnitt:

Abbildung 2: Die Entwicklung des Staatsausgabenpfades in den Krisenjahren im Vergleich zu vergangenen Rezessionen

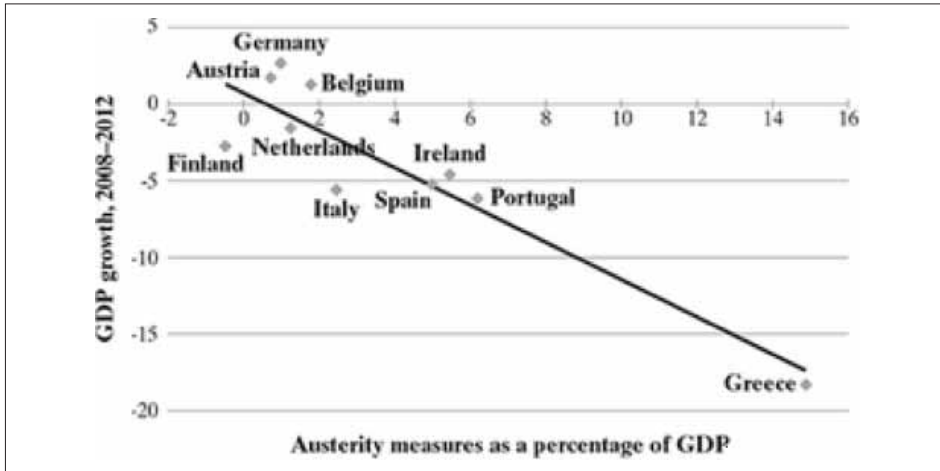


Quelle: IWF (2013a).

Gleichzeitig merkt der IWF (2013a) an, dass Entwicklungsländer eine wesentlich raschere Erholung von der jüngsten globalen Rezession verzeichnen als die Vergleichsgruppe der Industrieländer.⁵¹ Doch welche Auswirkungen hat der niedrigere Staatsausgabenpfad im Vergleich zu vergangenen Rezessions- und Erholungsepisoden auf die ökonomische Aktivität im Vergleichszeitraum? Um dieser Frage nachzugehen, kann das Wirtschaftswachstum als die abhängige Variable aufgefasst werden, die auf eine Variable regressiert wird, welche das Ausmaß von Austeritätspolitik in Prozent des BIP erfasst. So lässt sich folgende Korrelation grafisch veranschaulichen:

Die Abbildung 3 zeigt eine negative Korrelation von BIP-Wachstum und Austeritätspolitik im betrachteten Zeitraum. Die Schätzung verweist jedoch nur auf den negativen Zusammenhang der Variablen; auf einen Kausalzusammenhang kann zunächst nicht geschlossen werden. Erstens wurde noch nicht für weitere Variablen kontrolliert, was eine Verzerrung

Abbildung 3: Der Zusammenhang von Austeritätspolitik und Wirtschaftswachstum



Quelle: IWF (2012b).

des Schätzers implizieren könnte; und zweitens ist nicht unmittelbar klar, in welche Richtung die Kausalität verläuft. Der negative Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Austeritätspolitik macht aber auf einfache, sehr anschauliche Weise deutlich, dass es notwendig ist, sich eingehender mit der Frage zu befassen, ob fiskalische Anpassungen unter den in den letzten Jahren vorherrschenden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen adverse Auswirkungen auf Output und Staatsschuldenquote hatten.

3.2 Konsolidierungsmaßnahmen in der derzeitigen Krise: Ein Schuss ins eigene Knie?

Tatsächlich gibt es in Bezug auf aktuelle Konsolidierungserfahrungen in der Eurozone, den USA und Großbritannien eine wachsende Literatur, in der versucht wird, die Auswirkungen von Austeritätspolitik auf das Wirtschaftswachstum und die Staatsschuldenquote zu beurteilen: Holland und Portes (2012) modellieren den quantitativen Einfluss koordinierter fiskalischer Anpassung im EU-Raum: Der Output in dem jeweils betroffenen Land werde nicht nur durch national ergriffene Konsolidierungsmaßnahmen, sondern aufgrund bestehender Handelsverflechtungen auch durch die Austeritätspolitik von Handelspartnern zusätzlich reduziert. Für den Euroraum schätzen die Autoren, dass der Einfluss der Konsolidierungsmaßnahmen auf das BIP im Jahr 2012 –3,1% betrug; im Jahr 2013 ist laut dieser Modellrechnung ein negativer Effekt von –4,0% zu erwarten.

Bagaria et al. (2012) untersuchten die Effekte der Austeritätspolitik in

Großbritannien in den Jahren 2011-2012. Das zentrale Ergebnis der Untersuchung lautet, dass der negative Einfluss der Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen auf Output und Arbeitslosigkeit kleiner und weniger lang anhaltend gewesen wäre, wenn die Konsolidierung drei Jahre verzögert worden wäre.⁵² Der IWF (2013b) veröffentlichte im Juni 2013 eine reale BIP-Wachstumsprognose für die USA von 1,9% für das Jahr 2013 und schätzte, dass das Wirtschaftswachstum ohne die eingetretenen automatischen Defizitreduktionen⁵³ um 1,25 bis 1,75 Prozentpunkte höher läge.⁵⁴

Auf die Vorteile der Streckung des fiskalischen Anpassungsprozesses geht auch Cottarelli (2012) ein, da die kurzfristig kontraktive Wirkung von Austeritätspolitik die Verschuldungsproblematik noch zusätzlich verschärfe. Manche Länder hätten in den letzten Jahren zu rasch drastische Sparmaßnahmen ergriffen, weshalb die fiskalische Anpassung – wenn möglich – langsamer verlaufen sollte. Batini et al. (2012) argumentieren, dass geglättete, graduelle Konsolidierungen gegenüber einschneidenden Anpassungen zu bevorzugen sind, weil dadurch kurzfristig ein kontraktiver Einfluss auf das Wirtschaftswachstum vermieden werde, was besonders in Ländern, die mit hohen Risikoaufschlägen auf Staatsanleihen konfrontiert sind, von entscheidender Bedeutung sei.

Bi et al. (2013) berücksichtigen in ihrer Analyse über die Auswirkungen fiskalischer Anpassung, dass Länder wie Griechenland sich eine Verzögerung des Defizitabbaus insofern nicht erlauben könnten, als durch das zögerliche Handeln auf den Staatsanleihemärkten die Zinsspannen (engl. *spreads*) weiter anstiegen. Sie beschließen ihre Analyse damit, dass hohe Multiplikatoren nicht immer gegen frühzeitige Konsolidierung sprächen, da die Implikationen für Output und Verschuldung gegeneinander abgewogen werden müssten.⁵⁵ Allerdings hat die von Bi et al. (2013) verwendete Modellstruktur einen fundamentalen Mangel; sie modelliert den Einfluss von Geldpolitik nicht, worauf die Autoren auch explizit hinweisen.⁵⁶ Die ZLB-Beschränkung der Geldpolitik hat jedoch in der Eurozone ebenso wie in den USA in der aktuellen wirtschaftlichen Situation auch für fiskalpolitische Erwägungen eine ganz zentrale Bedeutung: Aufgrund der ZLB können die negativen Outputwirkungen von kontraktiver Fiskalpolitik nicht mit expansiver Geldpolitik ausgeglichen werden. Die Implikationen des Vorliegens der ZLB-Beschränkung sind, wie Wren-Lewis (2013) darlegt, klar: Die fiskalische Anpassung sollte – insoweit das im jeweils betroffenen Land möglich ist – verschoben werden, bis geldpolitisch wieder ohne ZLB operiert werden kann.

Eyraud und Weber (2013) zeigen mit ihren Simulationsrechnungen, dass die Staatsverschuldung in Relation zum BIP als Konsequenz von Konsolidierungsmaßnahmen kurzfristig ansteigt. Zwar lässt dieser Effekt nach den ersten Jahren nach, bis auch die Staatsschuldenquote in Pro-

zent des BIP wieder zurückgeht. Die vorübergehende Verschlechterung der Verschuldungssituation ist dennoch problematisch, wenn sich die Finanzmärkte auf die kurzfristige Entwicklung der Staatsschulden konzentrieren und höhere Risikoaufschläge verlangen. An dieser Stelle ist die Analyse von DeGrauwe und Yi (2013) zu erwähnen, die folgendermaßen argumentieren: Die höheren Zinsspannen auf Staatsanleihen von Ländern wie Griechenland, Italien oder Portugal waren das Resultat einer panischen Marktstimmung und nicht etwa eine adäquate Reaktion auf sich verschlechternde ökonomische Fundamentaldaten. Die Panik an den Finanzmärkten habe auch die verantwortlichen Politiker angesteckt, die schnell drastische Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen, um den Markt zu beruhigen, das heißt um den hohen Zinsspannen entgegenzuwirken. Tatsächlich habe die Austeritätspolitik jedoch die Lage vieler Länder verschlimmert, da sich die kurzfristig kontraktive Wirkung der Konsolidierung entfaltete und so die Verschuldungsquoten, gemessen am BIP, weiter in die Höhe trieb. Die Länder mit der heftigsten Austeritätspolitik erlebten auch die schlimmsten BIP-Einbrüche; die Konsolidierungsmaßnahmen bewirkten demnach das Gegenteil des gewünschten Ergebnisses.

Die Beobachtung, dass Sparmaßnahmen genau das bewirken können, was sie eigentlich verhindern sollen – nämlich immer weiter ansteigende Staatschuldenquoten in Prozent des BIP –, greifen auch DeLong und Summers (2012) auf, die mit einem mathematischen Modell nicht nur zeigen, dass fiskalische Anpassungen kontraproduktiv sein können, sondern noch einen Schritt weiter gehen: Expansive Fiskalpolitik in einer wirtschaftlichen Depression finanziert sich in dem Modell von DeLong und Summers (2012) unter bestimmten Annahmen selbst. Dabei geht es den Autoren nicht nur um die übliche Frage, wie effektiv Fiskalpolitik in Bezug darauf ist, den kurzfristigen Output zu erhöhen. Es werden vielmehr auch die langfristigen ökonomischen Vorteile und Kosten von Fiskalpolitik in den Fokus gerückt. Um zu zeigen, dass sich expansive Fiskalpolitik langfristig selbst finanzieren kann, werden folgende Annahmen getroffen: Erstens, dass es sich um eine Wirtschaft handelt, in der die kurzfristigen Nominalzinsen durch die ZLB beschränkt sind, was zu begrenzten Handlungsmöglichkeiten der Zentralbank führt; zweitens, dass bei niedrigen staatlichen Finanzierungskosten auf den Anleihemärkten eine Kombination aus positiven Fiskalmultiplikatoreffekten und Hysterese-Effekten⁵⁷ vorliegt; und drittens, dass ein kurzfristiges Anheben der Staatsausgaben möglich ist. Unter diesen Modellannahmen⁵⁸ finanziert sich expansive Fiskalpolitik selbst. Argumentiert wird das damit, dass expansive Fiskalpolitik dazu geeignet sei, Hysterese-Effekten entgegenzuwirken.⁵⁹ Unter Hysterese-Effekte fallen insbesondere die Kosten persistent hoher Arbeitslosenraten aufgrund einer Rezession, die etwa dann entstehen können, wenn Langzeitarbeitslose den Zugang zum Arbeitsmarkt ganz verlieren

oder an Qualifikationen einbüßen, die am Arbeitsmarkt wichtig sind. Die Arbeitslosigkeit liegt im EU-Schnitt derzeit bei mehr als 10%; die Jugendarbeitslosenrate in Griechenland beträgt mehr als 50%. Eine rasche Entspannung der Arbeitsmarktsituation ist nicht zu erwarten.⁶⁰ Diese Arbeitslosenstatistiken müssen vor dem Hintergrund des Modells von DeLong und Summers (2012) als langfristiger Kostenfaktor betrachtet werden, dem mit beschäftigungsfördernden fiskalpolitischen Maßnahmen entgegengewirkt werden könnte, während kontraktive Fiskalpolitik die Hysteresis-Effekte noch verstärken kann, weil die Arbeitslosigkeit weiter ansteigt und auf hohem Niveau verharret. DeLong und Summers kommen demnach zu der Schlussfolgerung, dass Austeritätspolitik in einer wirtschaftlichen Depression kontraproduktiv sei.⁶¹

3.3 Die Konsolidierungserfahrungen Irlands und Lettlands: Beispielgebende „Erfolgsgeschichten“?

Während eine breite und weiter anwachsende Literatur existiert, die sich kritisch mit den Auswirkungen von Austeritätspolitik auf Output und Staatsverschuldung auseinandersetzt, darf nicht außer Acht gelassen werden, dass es einflussreiche Institutionen und Personen gibt, welche die Konsolidierungserfahrungen der letzten Jahre positiver beurteilen. Die Europäische Kommission unternimmt weiterhin große Anstrengungen, um die vorgegebene Austeritätspolitik zu verteidigen: Es sei erforderlich, den eingeschlagenen Kurs trotz der kurzfristig zu beobachtenden Konsequenzen wie in Griechenland, Portugal und Spanien grundsätzlich beizubehalten.⁶² EU-Kommissar Olli Rehn hält daran fest, dass sich Konsolidierungen positiv auf das Vertrauen der Märkte auswirken. Auch einflussreiche Politiker treten auf nationalstaatlicher Ebene weiterhin vehement für die Notwendigkeit eines einschneidenden Konsolidierungskurses ein; darunter der britische Premierminister David Cameron, der ebenso wie zahlreiche andere wirtschaftspolitische Entscheidungsträger betont, dass Konsolidierungsmaßnahmen zwar kurzfristig schmerzhaft, aber langfristig vorteilhaft seien.

Irland wird in diesem Zusammenhang regelmäßig als Vorbild dafür genannt, dass Austeritätspolitik funktioniere: Eine fiskalische Anpassung sei zwar eine bittere Medizin, die man aber – wie das Beispiel Irlands zeige – trotzdem möglichst rasch schlucken sollte, damit man die schmerzhafteste Phase hinter sich bringt; denn ohne die sofortige Einnahme der Medizin sei eine totale Heilung des Patienten – das heißt der Wirtschaft – nicht möglich. Kinsella (2012) zeigt jedoch, dass auch Irland kein Vorbild für expansive Austeritätspolitik ist. Denn Irlands Fortschritte in der makroökonomischen Anpassung sind auf eine vorteilhafte Entwicklung der Exporte zurückzuführen, nicht auf expansive Effekte der fiskalischen Konsolidierung: Das reale BIP Irlands erholte sich im Zeitraum von 2009 bis 2012; war es

2008 noch um 5,5% gefallen, stieg es 2011 und 2012 wieder um 1,4% respektive 0,9% an. Die Exporte Irlands stiegen von 2009 bis 2012 kumuliert um 21,0%; im gleichen Zeitraum fiel jedoch die Binnennachfrage um 9,8%.⁶³ Schon diese Daten zeigen, dass die Argumentation, wonach fiskalische Konsolidierung für die moderaten Wachstumsraten der letzten Jahre verantwortlich zu machen sei, nicht haltbar ist.

Wirtschaftspolitische Entscheidungsträger priesen im Zuge der Krise auch Lettland als „Erfolgsgeschichte“ einer fiskalischen Anpassung. Lettland hatte sich gegen eine Abwertung der eigenen Währung und für die Aufrechterhaltung der Wechselkursbindung an den Euro entschieden. Was folgte, war eine „innere Abwertung“, das heißt bei unveränderter Fixierung des Wechselkurses wurde eine Lohn- und Preisdeflation in Gang gesetzt, die mit einer tiefen Rezession einherging; der reale BIP-Rückgang im Jahr 2009 betrug -17,7%. In den Jahren 2010 und 2011 verzeichnete Lettland jedoch höhere Wachstumsraten als alle anderen EU-Länder.⁶⁴ Jörg Asmussen (2012)⁶⁵ nahm dies zum Anlass, Lettland als „Erfolgsbeispiel“ dafür herauszugreifen, dass sich drastische fiskalische Anpassungen expansiv auf das Wirtschaftswachstum auswirken: Die Konsolidierungsmaßnahmen Lettlands zu Beginn der Krise hätten positive Vertrauenseffekte gehabt und eine rasche Erholung des BIP ermöglicht; die Lektionen aus den Konsolidierungserfahrungen Lettlands seien auf andere EU-Länder übertragbar. Wie Blanchard (2012) zeigt, sind diese politischen Schlussfolgerungen aus den Erfahrungen Lettlands jedoch stark überzeichnet, denn für Lettlands fiskalische Anpassung galten besondere Ausgangsfaktoren.

Länder wie Griechenland und Portugal sind jedoch nicht wie Lettland kleine, flexible, relativ offene Volkswirtschaften; sie wiesen nach Ausbruch der Krise auch kein derart hohes Potenzial für Produktivitätssteigerungen oder ein so niedriges Ausgangsniveau an Staatsverschuldung auf wie Lettland. Zusammenfassend ist darauf hinzuweisen, dass es die Konsolidierungserfahrungen Irlands und Lettlands nicht zulassen, ohne Einschränkungen von „Erfolgsgeschichten“ fiskalischer Anpassungen zu sprechen, deren beispielgebende Lektionen einfach auf andere „Problem-länder“ übertragen werden könnten.

3.4 Fiskalische Anpassungen: Kurzfristig schmerzhaft, aber langfristig vorteilhaft?

Mit Simulationsrechnungen suchten Clinton et al. (2010) zu demonstrieren, dass fiskalische Anpassungen zwar kurzfristige Kosten verursachen, aber auf das Niveau des langfristigen Outputs einen stark positiven Effekt haben.⁶⁶ Es handelt sich hierbei allerdings um ein Modellergebnis, das die tatsächliche Komplexität des Zusammenhangs von Konsolidierungsmaß-

nahmen und Wirtschaftswachstum im zeitlichen Verlauf außer Acht lässt: Denn fiskalische Anpassungen wirken sich – bei Vorliegen hoher Fiskalmultiplikatoren umso stärker – kurzfristig kontraktiv auf den Output aus, was dazu führt, dass mittel- und langfristige Verbesserungen in fiskalischen Indikatoren wie Budgetdefiziten, Schuldenständen der öffentlichen Haushalte sowie bei Finanzierungskosten verzögert werden. Diese Dynamik wiederum kann sich über den Mechanismus einer kurzfristig panischen Reaktion auf den Finanzmärkten zu noch größeren fiskalischen Problemen entwickeln.⁶⁷ Außerdem müssen mögliche Hysteresis-Effekte, wie sie etwa aus persistent hohen Arbeitslosenraten erwachsen, als langfristiger Kostenfaktor berücksichtigt werden.⁶⁸

Wissenschaftliche Arbeiten, welche die Schlussfolgerung zulassen, dass Konsolidierungsmaßnahmen zwar kurzfristig schmerzhaft, aber langfristig vorteilhaft sind, waren jedoch im Zuge der Krise sehr einflussreich. Insbesondere die Arbeit von Reinhart und Rogoff (2010), die sich mit Wirtschaftswachstum bei unterschiedlichen Niveaus von Staatsverschuldung beschäftigten, erhielt viel Aufmerksamkeit. Das zentrale Resultat lautete, dass die Korrelation zwischen Staatsverschuldung und realem BIP bei Verschuldungsquoten von unter 90% des BIP niedrig sei; steigt die Verschuldungsquote jedoch auf über 90% an, dann sinke das durchschnittliche Wirtschaftswachstum signifikant. Dieses Ergebnis war bereits kurz nach der Veröffentlichung höchst umstritten.⁶⁹ Mittlerweile liegt eine Studie von Herndon et al. (2013) vor, welche die Schätzung zu reproduzieren suchten und dabei herausfanden, dass Reinhart und Rogoff (2010) einen Kodierungsfehler im Datensatz begangen und sich auf eine fragwürdige Gewichtung der Daten gestützt hatten. Es gibt demnach keine „magische Grenze“ bei einer Verschuldungsquote von 90% des BIP, die zu signifikant niedrigeren realen BIP-Wachstumsraten führen würde. Vor diesem Hintergrund müssen die Motive jener wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger hinterfragt werden, die als Befürworter von Austeritätspolitik die Ergebnisse von Reinhart und Rogoff (2010) unkritisch aufgriffen, um zu „argumentieren“, dass die Verschuldungsquoten in allen europäischen Ländern schnellstmöglich durch Konsolidierungsmaßnahmen unter 90% gemessen am BIP gebracht werden müssten, um angeblich fatale Wachstumseinbußen zu vermeiden.⁷⁰

Akademische Unterstützung für die politische Linie, dass weitere Konsolidierungsmaßnahmen auch in Krisenzeiten, wie sie derzeit in der Eurozone vorliegen, durchgesetzt werden müssten, kommt von Ökonomen wie Alberto Alesina, der in aktuellen Papieren darauf beharrt, dass es möglich und notwendig sei, Ausgabenkürzungen vorzunehmen, die das Budgetdefizit reduzieren, ohne dabei der Wirtschaft kurz- oder langfristig zu schaden.⁷¹ Alesina hielt beim ECOFIN-Meeting in Madrid 2010 einen Vortrag, in dem er unter Bezugnahme auf die akademische Literatur über „expansi-

ve Austerität“ ausführte, dass sich fiskalische Konsolidierungsmaßnahmen über einen negativen Multiplikatoreffekt selbst kurzfristig expansiv auf das Wirtschaftswachstum auswirken können.⁷² Diese Anekdote deutet auf das Problem der Vermischung von wissenschaftlicher Arbeit und politischer Parteinahme hin. Das Verschwimmen der Grenzen ist in dieser Hinsicht besonders kritisch zu beurteilen, da die Schlussfolgerungen Alesinas in Bezug auf fiskalpolitische Empfehlungen theoretisch wie empirisch auf sehr wackeligen Beinen stehen.⁷³ Doch die Veröffentlichungen, deren Ergebnisse in der akademischen Fachwelt höchst umstritten sind, wurden auf politischer Ebene im Zuge der Krise immer wieder aufgegriffen, um die erwünschte politische Botschaft mit wissenschaftlicher Rechtfertigung zu transportieren.⁷⁴

4. Schlussfolgerungen

Wie wirkt sich Austeritätspolitik auf Wirtschaftswachstum und Staatsschuldenquote aus? In dieser Arbeit konnte aufgezeigt werden, dass es hierzu zwar keine akademische oder politische Einigkeit geben mag. Allerdings ist festzustellen, dass die monotone Forderung nach weiteren Konsolidierungsmaßnahmen angesichts der Erfahrungen, die zahlreiche Länder in den letzten Jahren mit fiskalischen Anpassungen machten, vermehrt kritisch in Frage gestellt wird. Einige Publikationen und Stellungnahmen seitens prominenter Vertreter des IWF verdeutlichen dies exemplarisch.⁷⁵ Die akademische Literatur nimmt insoweit Einfluss auf die Debatte in der politischen Praxis, als die Arbeiten von Ökonomen wie Alesina oder Reinhart und Rogoff selektiv herausgegriffen werden, um politischen Positionen den Deckmantel der angeblichen wissenschaftlichen Unumstößlichkeit umzuhängen.

Die aufgezeigten Uneinigkeiten in der Einschätzung historischer und aktueller Konsolidierungserfahrungen sollten jedoch nicht als Vorwand für eine äquidistante Haltung dienen. Denn die BIP- und Defizitzahlen der letzten Jahre verweisen auf eine negative Korrelation zwischen Wirtschaftswachstum und Austeritätspolitik sowie auf einen positiven Zusammenhang zwischen der Veränderung in den staatlichen Verschuldungsquoten in Prozent des BIP und Austeritätspolitik. Der Zusammenhang der genannten Variablen konnte mithilfe theoretischer Überlegungen zum Fiskalmultiplikator näher untersucht werden: Aktuelle Literatur über Fiskalmultiplikatoren weist darauf hin, dass Fiskalmultiplikatoren unter den aktuellen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen – in denen a) Geldpolitik in ihren Handlungsmöglichkeiten zur Stimulierung der Wirtschaft stark eingeschränkt ist und b) in vielen von Austeritätspolitik betroffenen Ländern eine signifikante Outputlücke vorliegt – dadurch gekennzeichnet sind,

dass sie höher als 1 und jedenfalls signifikant höher als in den Jahren vor der Krise sind. Bei Vorliegen hoher Fiskalmultiplikatoren sind Konsolidierungsmaßnahmen jedoch kostspieliger. Erstens können Wachstumseinbußen und höhere Arbeitslosigkeit in der kurzen Frist aufgrund von Hysteresis-Effekten langfristige Kosten für die Wirtschaft bedingen. Zweitens ist ein Wachstumspfad mit negativen oder sehr niedrigen positiven Wachstumsraten – wie derzeit in der Eurozone – für die Entwicklungsdynamik der Staatsschuldenquote in Prozent des BIP problematisch.

Vor dem Hintergrund aktueller Konsolidierungserfahrungen sollte deshalb die ideologische Ablehnung antizyklischer Fiskalpolitik in der Krise kritisch hinterfragt werden: Man kann sich kaum des Eindrucks erwehren, dass politische Verantwortungsträger immer wieder auf die Hypothese „expansiver Austerität“ hören, weil dies ihre politische Agenda unterstützt. Das Festhalten an den Forderungen nach einschneidender fiskalischer Anpassung und die Erwartung nicht-keynesianischer Effekte hat angesichts der unerwünschten Ergebnisse der vergangenen Jahre hinsichtlich weiterhin hoher Budgetdefizite bei gleichzeitig eintretenden Outputverlusten und steigender Arbeitslosigkeit in der EU jedoch vielfach den Charakter einer Ideologie, die nach dem Motto: „Was nicht sein kann, das nicht sein darf“ verteidigt wird. Denn vor dem Hintergrund der Erkenntnisse aktueller Literatur zu Fiskalmultiplikatoren ist es nicht verwunderlich, dass prozyklische Fiskalpolitik im Angesicht von Fiskalmultiplikatoren, die signifikant höher als vor der Krise sind, zu adversen Auswirkungen auf Output und Staatsschuldenquote führt. Das hat die Beschäftigung mit historischen Konsolidierungserfahrungen wie der Großen Depression ebenso gezeigt wie die Auseinandersetzung mit aktuellen Konsolidierungserfahrungen seit dem Ausbruch der Krise.

Anmerkungen

¹ Vgl. Spilimbergo et al. (2009) 2.

² Siehe IMF (2012a); Blanchard, Leigh (2013).

³ Siehe Lane (2012).

⁴ Für einen Einstieg in die Literatur über die Verteilungswirkungen von fiskalischen Anpassungen siehe zum Beispiel Rawdanowicz et al. (2012).

⁵ Siehe Hall (2009).

⁶ Siehe Blanchard, Leigh (2013).

⁷ Siehe zum Beispiel Auerbach, Gorodnichenko (2012); Baum et al. (2012); Corsetti et al. (2012).

⁸ Vgl. Ecfm (2012) 115.

⁹ Vgl. Ramey (2011) 680f.

¹⁰ Vgl. Auerbach, Gorodnichenko (2012) 11ff.

¹¹ Auf die Bedeutung der ZLB machte bereits Krugman (1998) in Bezug auf Japan aufmerksam.

¹² Insbesondere erwachsen besondere Erfordernisse hinsichtlich der geld- und fiskalpoliti-

schen Koordinierung, wenn die ZLB bindend ist; siehe zum Beispiel Eggertson, Krugman (2012).

- ¹³ Vgl. Woodford (2010) 24f.
- ¹⁴ Vgl. Auerbach, Gorodnichenko (2012) 12. Das Argument, wonach Staatsausgaben private Ausgaben lediglich verdrängen würden (*Crowding-out*-Effekt), verliert bei großer Unterauslastung an Überzeugungskraft.
- ¹⁵ Vgl. Corsetti et al. (2012) 24. Da Finanzkrisen wie jene, die im Jahr 2008 über Europa hereinbrach, typischerweise mit drastischen Kreditbeschränkungen einhergehen, ist auch dieses Forschungsergebnis in der aktuellen Debatte für die Einschätzung der Höhe von Fiskalmultiplikatoren seit dem Ausbruch der Krise relevant.
- ¹⁶ Für ein aktuelles, prominentes Beispiel siehe zum Beispiel Draghi (2013).
- ¹⁷ Siehe zum Beispiel Auerbach, Gorodnichenko (2012); Baum et al. (2012); Corsetti et al. (2012).
- ¹⁸ Siehe Eichengreen, O'Rourke (2010).
- ¹⁹ Herbert Hoover war von 1929 bis 1933 der 31. Präsident der USA.
- ²⁰ Siehe DeLong (1990); DeLong (1998).
- ²¹ Für eine eingehendere Auseinandersetzung mit dem Liquidationismus als ökonomische Doktrin siehe zum Beispiel Blythe (2013) 119ff.
- ²² DeLong (1998) 75.
- ²³ Vgl. Prammer (2004) 35.
- ²⁴ Vgl. Schumpeter (2009) 115.
- ²⁵ Siehe Robbins (2009).
- ²⁶ Vgl. Hayek (2008) 275.
- ²⁷ In diesem Zusammenhang wird in der Literatur immer wieder von kurzfristigen Schmerzen, aber langfristigen Vorteilen von Austeritätspolitik gesprochen; siehe zum Beispiel Clinton et al. (2010).
- ²⁸ Siehe Friedman (2001).
- ²⁹ Vgl. Koo (2008) 22ff.
- ³⁰ Vgl. Koo (2011) 27.
- ³¹ Zu den Ländern, die eine Bilanzrezession durchmachen, zählt Koo sowohl die USA als auch Länder der Eurozone; vgl. Koo (2011) 25ff.
- ³² Vgl. Koo (2011) 36.
- ³³ Unter nicht-keynesianischen Effekten wird das Überwiegen von positiven, indirekten Erwartungseffekten gegenüber den negativen kontraktiven Auswirkungen einer Konsolidierung verstanden. Für einen genaueren Überblick über die theoretischen Hintergründe siehe Alesina (2010) sowie Prammer (2004).
- ³⁴ Siehe Alesina et al. (1998), Alesina, Ardagna (2009).
- ³⁵ Siehe Hjelm (2006).
- ³⁶ Siehe Prammer (2004).
- ³⁷ Vgl. Blythe (2013) 205ff.
- ³⁸ Dies gilt insbesondere, aber nicht nur für Länder der Eurozone. Für eine detailliertere Kritik siehe zum Beispiel Jayadev, Konczal (2010).
- ³⁹ Romer und Romer (2010) haben zur besseren Unterscheidung endogener und exogener Veränderungen des Defizits einen narrativen Ansatz gewählt: Für die Dokumentation steuerlicher Veränderungen dient ihnen unter anderem die Analyse von Reden des Präsidenten sowie von Kongressberichten.
- ⁴⁰ Vgl. Almunia et al. (2010) 22f.
- ⁴¹ Siehe Almunia et al. (2010).
- ⁴² Für eine tiefergehende Behandlung der ökonomischen Argumente, die für höhere Multiplikatoren während Japans verlorenem Jahrzehnt sprechen, siehe Krugman (1998); Kuttner, Posen (2002); Koo (2008); Koo (2011).

- ⁴³ Siehe Lane (2012).
- ⁴⁴ Die fiskalischen Anpassungen unterscheiden sich jedoch in Umfang und Zusammensetzung im Ländervergleich erheblich.
- ⁴⁵ Zu den genannten Prognosen und Daten siehe die Homepage der Europäischen Kommission: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/forecasts_en.htm.
- ⁴⁶ Siehe IWF (2012a).
- ⁴⁷ Vgl. IWF (2012a) 41ff.
- ⁴⁸ Vgl. Blanchard, Leigh (2013) 4.
- ⁴⁹ Die Berechnung des Outputpotenzials ist notorisch schwierig; auch die Verwendung zyklisch angepasster fiskalischer Größen birgt demnach methodische Probleme; vgl. Devries et al. (2011) 3.
- ⁵⁰ Im Sinne von Romer und Romer (2010) wäre es wiederum zweckmäßig, das Maß für Austerität so einzuschränken, dass nur jene fiskalischen Maßnahmen in die Darstellung eingehen, die dezidiert zur Reduktion von Budgetdefiziten vorgenommen werden.
- ⁵¹ Vgl. IWF (2013a) 32f.
- ⁵² Die geforderte Streckung des fiskalischen Anpassungsprozesses basiert auf der Begründung, dass die Fiskalmultiplikatoren derzeit höher sind, als dies in einigen Jahren zu erwarten ist, was eine Budgetkonsolidierung aktuell kostspieliger macht.
- ⁵³ Republikaner und Demokraten hatten keine Einigung erzielt, um automatische Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen Ende des Jahres 2012 zu unterbinden, was zu einer Reduktion des Budgetdefizits, adversen Reaktionen auf den Finanzmärkten und zu gedämpften Konjunkturprognosen für die USA führte. Die Debatte firmierte in den Medien unter dem Schlagwort „fiskalische Klippe“.
- ⁵⁴ Vgl. IWF (2013b).
- ⁵⁵ Vgl. Bi et al. (2013) 26.
- ⁵⁶ Vgl. Bi et al. (2013) 4.
- ⁵⁷ DeLong und Summers definieren Hysterese-Effekte als Reduktion des zukünftigen Outputpotenzials aufgrund eines temporären wirtschaftlichen Abschwungs. Rezessionen verursachen mithin selbst dann noch volkswirtschaftliche Kosten, wenn sie bereits zu Ende sind. Die Quantifizierung der Kosten, die aus dem „langen Gedächtnis“ makroökonomischer Schocks resultieren, ist aber mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Vgl. DeLong, Summers (2012) 253ff.
- ⁵⁸ DeLong und Summers (2012) versuchen zu zeigen, dass diese Annahmen durchaus realitätsnah sind, weil sie in etwa den derzeitigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den USA, Großbritannien, Japan und einigen anderen Industrieländern entsprechen.
- ⁵⁹ Vgl. DeLong, Summers (2012) 234.
- ⁶⁰ Zu den Daten siehe die Eurostat-Homepage.
- ⁶¹ Die Modellergebnisse von DeLong und Summers (2012) sind jedoch umstritten: „*The argument that fiscal stimulus can pay for itself, and thus decrease debt levels, seems to be as weak as the earlier argument that fiscal consolidation could increase output in the short run.*“ (Blanchard et al. (2013) 15).
- ⁶² Vgl. Buti, Carnot (2013) 2.
- ⁶³ Daten: Eurostat. BIP: reales BIP-Wachstum (%-Veränderung gegenüber Vorjahr); Exporte: Exporte von Gütern und Dienstleistungen zu aktuellen Preisen, eigene Berechnung der kumulierten Veränderung; Binnennachfrage: inländische Nachfrage inklusive Bestandsveränderungen zu aktuellen Preisen, eigene Berechnung der kumulierten Veränderung. Das Basisjahr ist in der Berechnung jeweils 2009.
- ⁶⁴ Daten: Eurostat.
- ⁶⁵ Jörg Asmussen ist als Direktoriumsmitglied der EZB einer der wichtigsten deutschen Vertreter auf dem wirtschaftspolitischen Parkett.

- ⁶⁶ Vgl. Clinton et al. (2010) 16.
- ⁶⁷ Siehe DeGrauwe, Ji (2013); Eyraud, Weber (2013).
- ⁶⁸ Siehe DeLong, Summers (2012).
- ⁶⁹ Siehe Bivens, Irons (2010) zur Kritik der Kausalität zwischen Wirtschaftswachstum und Staatsverschuldung.
- ⁷⁰ Natürlich stellt sich auch die Frage, ob sich Reinhart und Rogoff nicht allzu willfährig instrumentalisieren ließen, indem sie den politischen Interpretationsspielraum ihrer Arbeit maximierten und sich nicht vehement gegen Fehlinterpretationen zur Wehr setzten.
- ⁷¹ Im Rahmen der Krise wurde insbesondere Alesina, Ardagna (2009) kontrovers diskutiert.
- ⁷² Siehe Alesina (2010).
- ⁷³ Vgl. hierzu die Ausführungen in Kapitel 2.3 dieser Arbeit.
- ⁷⁴ Auch Alesina, Ardagna (2009) wurde von wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern zu Legitimationszwecken vielfach zustimmend zitiert; zur Kritik an dem Paper siehe Jayadev, Konczal (2010).
- ⁷⁵ Die geschäftsführende Direktorin des IWF, Christine Lagarde, äußerte sich zuletzt mehrfach kritisch über die Auswirkungen von Austeritätspolitik. Die Passagen aus aktuellen IWF-Berichten über Fehleinschätzungen bezüglich der Höhe von Fiskalmultiplikatoren wurden bereits weiter oben behandelt. Siehe IWF (2012a); Blanchard, Leigh (2013).

Literatur

- Alesina, Alberto; Ardagna, Silvia; Gali, Jordi, Tales of Fiscal Adjustment, in: *Economic Policy* 13/27 (1998) 487-545.
- Alesina, Alberto; Ardagna, Silvia, Large changes in fiscal policy: taxes versus spending (= NBER Working Paper No. 15438, Washington, D. C., 2009).
- Alesina, Alberto, Fiscal adjustments: lessons from recent history (= Rede beim Ecofin-Treffen in Madrid, 15. April 2010).
- Almunia, Miguel; Benetrix, Agustin; Eichengreen, Barry; O'Rourke, Kevin; Rua, Gisela, From Great Depression to Great Credit Crisis: Similarities, Differences and Lessons (= NBER Working Paper No. 15524, Washington, D. C., 2010).
- Asmussen, Jörg, Lessons from Latvia and the Baltics (= Introductory remarks to panel „Lessons from Latvia and the Baltics“, EZB-Konferenz über Lettland und Riga, 5. Juni 2012).
- Auerbach, Alan; Gorodnichenko, Yuriy, Fiscal Multipliers in Recession and Expansion (= NBER-Arbeitspapier für die NBER-Konferenz „Fiscal Policy after the Financial Crisis“, Washington, D. C., 2012).
- Bagaria, Nikita; Holland, Dawn; van Reenen, John, Fiscal Consolidation during a Depression (= LSE Center for Economic Performance, Special Paper No. 27, London 2012).
- Baum, Anja; Poplawski-Ribeiro, Marcos; Weber, Anke, Fiscal Multipliers and the State of the Economy (= IMF Working Paper No. 12/286, Washington, D. C., 2012).
- Batini, Nicoletta; Callegari, Giovanni; Melina, Giovanni, Successful Austerity in the United States, Europe and Japan (= IMF Working Paper No. 12/190, Washington, D. C., 2012).
- Bi, Ran; Qu, Haonan; Roaf, James, Assessing the Impact and Phasing of Multi-Year Fiscal Adjustment: A General Framework (= IMF Working Paper No. 13/182, Washington, D. C., 2013).
- Bivens, Josh; Irons, John, Government Debt and Economic Growth. Overreaching Claims of Debt „Threshold“ Suffer From Theoretical and Empirical Flaws (= Economic Policy Institute Briefing Paper No. 271, Washington, D. C., 2010).

- Blanchard, Olivier, Lessons from Latvia, in: IMF direkt – The IMF Blog (11. Juni 2012); <http://blog-imfdirect.imf.org/2012/06/11/lessons-from-latvia/>.
- Blanchard, Olivier; Leigh, Daniel, Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers (= IMF Working Paper No. 13/1, Washington, D. C., 2013).
- Blanchard, Olivier; Del Ariccia, Giovanni; Mauro, Paolo, Rethinking Macroeconomic Policy II: Getting Granular (= IMF Staff Position Note No. 13/03, Washington, D. C., 2013).
- Blythe, Mark, Austerity. The History of a Dangerous Idea (New York 2013).
- Buti, Marco; Carnot, Nicholas, The debate on fiscal policy in Europe: beyond the austerity myth (= ECFIN Economic Brief 20, März 2013, Brüssel 2013).
- Christiano, Lawrence; Eichenbaum, Martin; Rebelo, Sergio, When Is the Government Spending Multiplier Large?, in: Journal of Political Economy 119 (2011) 78-121.
- Clinton, Kevin; Kumhof, Michael; Laxton, Douglas; Mursula, Susanna, Budget Consolidation: Short-Term Pain and Long-Term Gain (= IMF Working Paper No. 10/163, Washington, D. C., 2010).
- Corsetti, Giancarlo; Meier, Andre; Müller, Gernot, What Determines Government Multipliers? (= IMF Working Paper No. 12/150, Washington, D. C., 2012).
- Cottarelli, Carlo, Fiscal Adjustment: Too Much of a Good Thing?, in: Voxeu (8. Februar 2012); www.voxeu.org/index.php?q=node/7604.
- DeGrauwe, Paul; Ji, Yumei, Panic-driven austerity in the Eurozone and its implications, in: Voxeu (21. Februar 2013); <http://www.voxeu.org/article/panic-driven-austerity-eurozone-and-its-implications>.
- DeLong, Bradford, „Liquidation cycles“: Old-fashioned real business-cycle-theory and the Great Depression (= NBER Working Paper No. 3546, Washington, D. C., 1990).
- DeLong, Bradford, Fiscal Policy in the Shadow of the Great Depression, in: Bordo, Michael; Goldin, Claudia; White, Eugene (Hrsg.), The Defining Moment: The Great Depression and the American Economy in the Twentieth Century (Chicago 1998) 67-86.
- DeLong, Bradford; Summers, Lawrence, Fiscal Policy in a Depressed Economy, in: Brookings Papers on Economic Activity (Spring 2012) 233-297.
- Devries, Pete; Guajardo, Jaime; Leigh, Daniel; Pescatori, Andrea, A new action-based dataset of fiscal consolidations (= IMF Working Paper No. 11/128, Washington, D. C., 2011).
- Draghi, Mario, Introductory statement to the press conference (with Q&A), ECB Press Conference (Frankfurt, 2. Mai 2013)
- Ecfín, Public Finances in EMU, Part III (2012); http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-4.pdf.
- Eichengreen, Barry; O'Rourke, Kevin, A Tale of Two Depressions: What Do the New Data Tell Us?, in: Voxeu (8. März 2010); <http://www.voxeu.org/article/tale-two-depressions-what-do-new-data-tell-us-february-2010-update>.
- Eggertsson, Gauti; Krugman, Paul, Debt, Deleveraging, and the Liquidity Trap, in: Quarterly Journal of Economics 127/3 (2012) 1469-1513.
- Eyraud, Luc; Weber, Anke, The Challenge of Debt Reduction during Fiscal Consolidation (= IMF Working Paper No. 13/67, Washington, D. C., 2013).
- Friedman, Milton, No More Economic Stimulus Needed, in: Wall Street Journal (10. Oktober 2001) A17.
- Giavazzi, Franco; Pagano, Marco, Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries, in: NBER Macroeconomics Annual 5 (1990) 75-122.
- Giavazzi, Franco; Pagano, Marco, Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and the Swedish Experience, in: Swedish Economic Policy Review (1996) 75-111.
- Hall, Robert, By How Much Does GDP Rise If the Government Buys More Output?, in: Brookings Papers on Economic Activity (2009) 183-249.

- Hayek, Friedrich August von, *Prices and Production and Other Works: F. A. Hayek on Money, the Business Cycle, and the Gold Standard* (Auburn 2008).
- Herndon, Thomas; Ash, Michael; Pollin, Robert, *Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff* (= University of Massachusetts Amherst, Political Economy Research Institute Paper, Amherst 2013).
- Hjelm, Göran, „Expansionary Fiscal Contractions“: A Standard Keynesian Explanation, in: *Journal of Post Keynesian Economics* 29/2 (2006) 327-358.
- Holland, Dawn; Portes, Jonathan, *Self-defeating austerity?*, in: *Voxeu* (1. November 2012); <http://www.voxeu.org/article/self-defeating-austerity>.
- Internationaler Währungsfonds, *World Economic Outlook October 2010: Recovery, Risk, and Rebalancing* (Washington, D. C., 2010).
- Internationaler Währungsfonds, *World Economic Outlook October 2012. Coping with High Debt and Sluggish Growth* (Washington, D. C., 2012a).
- Internationaler Währungsfonds, *Fiscal Monitor. Taking Stock. A Progress Report on Fiscal Adjustment* (Washington, D. C., 2012b).
- Internationaler Währungsfonds, *World Economic Outlook April 2013. Hopes, Realities, Risks* (Washington, D. C., 2013a).
- Internationaler Währungsfonds, *Concluding Statement of the 2013 Article IV Mission to The United States of America, Mission Concluding Statement, 14. Juni 2013*, (Washington, D. C., 2013b).
- Jayadev, Arjun; Konczal, Mike, *The Boom Not the Slump: The Right Time for Austerity* (The Roosevelt Institute, Hyde Park, NY, 2010).
- Kinsella, Stephen, *Is Ireland really the role model for austerity?*, in: *Cambridge Journal of Economics* 36/1 (2012) 223-235.
- Koo, Richard, *The Holy Grail of Macroeconomics. Lessons from Japan's Great Recession* (Singapur 2008).
- Koo, Richard, *The world in balance sheet recession: causes, cure and politics*, in: *Real-world Economics Review* 58 (2011) 19-37.
- Krugman, Paul, *It's Baaack! Japan's Slump and the Return of the Liquidity Trap*, in: *Brookings Papers on Economic Activity* 2 (1998) 137-205.
- Kuttner, Kenneth; Posen, Adam, *Fiscal Policy Effectiveness in Japan*, in: *Journal of the Japanese and International Economies* (2002) 536-558.
- Lane, Philip, *The European Sovereign Debt Crisis*, in: *Journal of Economic Perspectives* 26/3 (2012) 49-67.
- Prammer, Doris, *Expansionary fiscal consolidations? An appraisal of the literature on non-Keynesian effects of fiscal policy and a case study for Austria*, in: *Monetary Policy and the Economy* 3/1 (2004) 35-52.
- Ramey, Valerie, *Can Government Purchases Stimulate the Economy?*, in: *Journal of Economic Literature* 49/3 (2011) 703-718.
- Rawdanowicz, Lukasz; Wurzel, Eckhard; Christensen, Ane Kathrine, *The Equity Implications of Fiscal Consolidation* (= OECD Economics Department Working Paper No. 1013, Paris 2013).
- Reinhart, Carmen; Rogoff, Kenneth, *This Time is Different. Eight Centuries of Financial Folly* (Princeton 2009).
- Reinhart, Carmen; Rogoff, Kenneth, *Growth in a Time of Debt* (= NBER Working Paper No. 15639, Washington, D. C., 2010).
- Robbins, Lionel, *The Great Depression* (New Brunswick 2009).
- Romer, Christina; Romer, David, *The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks*, in: *American Economic Review* 100 (2010) 763-801.
- Schumpeter, Joseph, *Depressions: Can We Learn From Past Experience?*, in: Schumpe-

- ter, Joseph, *Essays on entrepreneurs, innovations, business cycles, and the evolution of capitalism* (New Brunswick 2009).
- Spilimbergo, Antonio; Symansky, Steve; Schindler, Martin, *Fiscal Multipliers* (= IMF Staff Position Note No. 09/11, Washington, D. C., 2009).
- Taylor, John, *Reassessing Discretionary Fiscal Policy*, in: *Journal of Economic Perspectives* 14/3 (2010) 21-36.
- Woodford, Michael, *Simple Analytics of the Government Expenditure Multiplier* (= NBER Working Paper No. 15714, Washington, D. C., 2010).
- Wren-Lewis, Simon, *Missing the Point at the IMF*, in: *mainly macro* (24. August 2013); <http://mainlymacro.blogspot.co.at/2013/08/missing-point-at-imf.html>.

Zusammenfassung

Welche Auswirkungen hat Austeritätspolitik auf Wirtschaftswachstum und Staatsschuldenquote? Je höher der Fiskalmultiplikator ist, desto kostspieliger gestaltet sich eine Budgetkonsolidierung. Dass die Höhe des Multiplikators entscheidend von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen abhängig ist, zeigt sich einerseits durch die Analyse relevanter historischer Episoden wie der Weltwirtschaftskrise der 1930er-Jahre, andererseits durch eine systematische Untersuchung aktueller Konsolidierungserfahrungen: Da die Fiskalmultiplikatoren in den letzten Jahren signifikant höher waren als in den Vorkrisenjahren, befeuerte die prozyklische fiskalische Konsolidierung eine negative Entwicklungsdynamik von BIP und Staatsschuldenquote. Die ausgeprägt adversen Auswirkungen der Austeritätspolitik waren von einigen einflussreichen wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern und Institutionen nicht erwartet worden. Die verfehlte Erwartung nicht-keynesianischer Effekte ist nicht zuletzt darin begründet, dass einige namhafte Ökonomen politisch willkommene Anknüpfungspunkte für die Rechtfertigung der Austeritätspolitik unter dem Deckmantel scheinbar unumstößlicher wissenschaftlicher Erkenntnisse geliefert hatten.

Reihe „Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK-Wien“

Band 7: „Wirtschaftspolitische Koordination in der Europäischen Währungsunion“, hrsg. von Silvia Angelo und Michael Mesch, 138 Seiten, 2003, € 20.

Band 8: „US-amerikanisches und EUropäisches Modell“, hrsg. von Michael Mesch und Agnes Streissler, 190 Seiten, 2004, € 25.

Band 9: „Öffentliche Wirtschaft, Geld- und Finanzpolitik: Herausforderungen für eine gesellschaftlich relevante Ökonomie“, hrsg. von Wilfried Altzinger, Markus Marterbauer, Herbert Walther und Martin Zagler, 154 Seiten, 2004, € 25.

Band 10: „Steigende wirtschaftliche Ungleichheit bei steigendem Reichtum?“, hrsg. von Günther Chaloupek und Thomas Zotter, 178 Seiten, 2006, € 25.

Band 11: „Aspekte kritischer Ökonomie. Gedenkschrift für Erwin Weissel“, hrsg. von Markus Marterbauer und Martin Schürz, 97 Seiten, 2006, € 15.

Band 12: „Ende der Stagnation? Wirtschaftspolitische Perspektiven für mehr Wachstum und Beschäftigung in Europa“, hrsg. von Günther Chaloupek, Eckhard Hein und Achim Truger, 156 Seiten, 2007, € 23.

Band 13: „Pensionskassen: Europa – Österreich; Strukturen, Erfahrungen, Perspektiven“, hrsg. von Thomas Zotter, 145 Seiten, 2008, € 20.

Band 14: „Entwürfe für die Zukunft von Wirtschafts- und Sozialpolitik – Alois Guger und Ewald Walterskirchen zum 65. Geburtstag“, hrsg. von Markus Marterbauer und Christine Mayrhofer, 158 Seiten, 2009, € 24.

Band 15: „Ausgliederungen aus dem öffentlichen Bereich – Versuch einer Bilanz“, hrsg. von Christa Schlager, 178 Seiten, 2010, € 24.

Band 16: „Alternative Strategien der Budgetkonsolidierung in Österreich nach der Rezession“, hrsg. von Georg Feigl und Achim Truger, 107 Seiten, 2010, € 16.

Band 17: 75 Jahre „General Theory of Employment, Interest and Money“, hrsg. von Günther Chaloupek und Markus Marterbauer, 176 Seiten, 2012, € 24.

Die Reihe erscheint im LexisNexis Verlag ARD Orac,
1030 Wien, Marxergasse 25, Tel 01/534 52-0, Fax 01/534 52-140,
e-mail: verlag@lexisnexus.at

Über die Bedeutung von Kapitaleinkommen für die Einkommensverteilung Österreichs¹

**Stefan Humer, Mathias Moser, Matthias Schnetzer, Michael Ertl,
Atila Kilic**

1. Einleitung

Nachdem Verteilungsfragen im Allgemeinen, aber auch jene von Einkommen und Vermögen im Speziellen in den letzten Jahrzehnten keinen Platz im ökonomischen Diskurs fanden, hat nicht zuletzt die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise das Interesse an einer wissenschaftlich fundierten Analyse des Ausmaßes und der Auswirkungen von Einkommensungleichheit in entwickelten Volkswirtschaften neu entfacht. So erkennen etwa Rajan (2011), Stockhammer (2011), Feigl, Marterbauer und Rehm (2012), Van Treeck und Sturn (2012) sowie Stiglitz (2012) in der zunehmenden Polarisierung der Einkommen und Vermögen eine strukturelle Ursache von krisenhaften Entwicklungen. Fitoussi, Sen und Stiglitz (2010) heben hervor, dass soziale und ökonomische Phänomene generell nicht ausschließlich auf Aggregatebene betrachtet, sondern jeweils um deren Verteilungsperspektive ergänzt werden sollten. Eine detaillierte Analyse auf Basis von Mikrodaten würde indessen eine Berücksichtigung der Heterogenität der Individuen und Haushalte ermöglichen und erlaubte so die Ableitung zielgerichteter wirtschaftspolitischen Handlungsempfehlungen.

In Hinblick auf die Einkommensverteilung in Österreich war eine umfassende Analyse aufgrund der mangelnden Datenverfügbarkeit bis vor Kurzem nicht möglich. Während die vorhandenen administrativen Quellen (Lohnsteuerstatistik, Statistik der Einkommensteuer, Integrierte Lohn- und Einkommensteuerstatistik, Beitragsstatistiken des Hauptverbands der Sozialversicherungsträger) jeweils nur einen Teil der Einkommensquellen von privaten Haushalten erfassen, sind in Stichprobenerhebungen wie dem EU-SILC zwar alle Einkommensquellen enthalten, jedoch besonders an den Rändern der Verteilung untererfasst. Daraus resultierend konnten sich Untersuchungen in der Vergangenheit nur auf die Analyse einzelner Einkunftsarten beschränken: Christl (1980); Chaloupek (1980); Gusenleitner, Winter-Ebmer und Zweimüller (1996); Mesch (2003, 2004); Schweit-

zer (2006); Guger und Marterbauer (2005). Zusammen mit Steindl (1958) und den Einkommensberichten des Rechnungshofes² nimmt die Arbeit von Leoni, Marterbauer und Mayrhuber (2010) eine Ausnahmestellung ein, da in ihr sowohl die Ungleichheit innerhalb der Unselbstständigen als auch der sonstigen Beschäftigten herausgearbeitet wird. Wie Steindl halten auch Leoni, Marterbauer und Mayrhuber fest, dass eine gemeinsame Analyse aller Einkommen aufgrund der unterschiedlichen Einkommenskonzepte und Bevölkerungsabgrenzungen der Lohn- und Einkommenssteuerstatistik sehr problematisch ist. Im Beitrag von Altzinger, Berka, Humer und Moser (2012) versuchen die Autoren trotz dieser Einschränkungen zu einem Gesamtbild der Entwicklung der Einkommensverteilung im letzten halben Jahrhundert zu gelangen. Mittels einer Untersuchung der Einkommensteuerstatistiken wird gezeigt, dass sich die Bedeutung der einzelnen Einkunftsarten teils massiv verändert hat. Vor allem an der Spitze der Einkommensverteilung nahm der Anteil von Gewerbeeinkünften rapide zugunsten der Einkommen aus nicht selbstständiger Arbeit ab. Aufgrund der erheblichen Änderungen im Steuer- und Gesellschaftsrecht und der infolge der Endbesteuerung mangelnden Erfassung von Kapitaleinkommen bleibt die Betrachtung der Polarisierung der Gesamteinkommen schlussendlich dennoch diffus.

Auch eine Reihe internationaler AutorInnen und Organisationen haben sich mit der Verteilung der Einkommen in Österreich beschäftigt und entsprechende Maßzahlen veröffentlicht.³ Dabei stellen sie in den meisten Fällen keine eigenen Berechnungen an, sondern greifen auf bestehende, vorwiegend nationale, Quellen zurück. A. B. Atkinson (2008) fokussiert bewusst auf einen kleinen Teil des Einkommensspektrums, jenen der Hoch- und Höchsteinkommen. Diese Gruppe konzentriert einen großen Teil der Einkommen auf sich, wird aber in Stichprobenerhebungen meist nur mangelhaft erfasst. Eine Zusammenfassung und Diskussion der Ergebnisse auf internationaler Ebene bieten Atkinson, Piketty und Saez (2011). Für Österreich wurden Zeitreihen für die Einkommensanteile der obersten Einkommensbeziehenden in A. B. Atkinson (2008) und Altzinger, Berka, Humer und Moser (2012) präsentiert. Beide Studien kommen zu dem Ergebnis, dass die Einkommenskonzentration innerhalb der Unselbstständigen seit Mitte der 1990er-Jahre deutlich zugenommen hat. Strukturbrüche, die auf Änderungen in den Erhebungsmethoden und in den steuerrechtlichen Rahmenbedingungen zurückgehen, erschweren die Einschätzung der Entwicklung über einen längeren Zeitraum und sind ein Grund, warum Österreich in der Datenbank von Alvaredo, Atkinson, Piketty und Saez (2013b) nicht enthalten ist.

Zusammenfassend kommen die bisherigen Untersuchungen zu dem Schluss, dass die Verteilung der Einkommen in Österreich im internationalen Vergleich relativ egalitär erscheint, sich jedoch über die letzten zwei

Jahrzehnte zum Teil beträchtliche Polarisierungstendenzen eingestellt haben. All diesen Studien ist gemein, dass sie aufgrund der begrenzten Datenverfügbarkeit Kapitaleinkommen kaum bzw. nicht berücksichtigen konnten. Dies unterscheidet die bisherigen Arbeiten von Untersuchungen für andere Länder wie z. B. Bach, Corneo und Steiner (2007) und Alvaredo, Atkinson, Piketty und Saez (2013a), welche die Bedeutung der Einkommen aus Vermögen in ihren Analysen besonders herausstreichen. Daraus leitet sich auch unsere zentrale Forschungsfrage ab: Wie verändert sich das bisher bekannte Bild über die Einkommensungleichheit in Österreich, wenn die Analyse der Erwerbseinkommen um Einkünfte aus Vermögen erweitert wird? Aufgrund der Datenverfügbarkeit fokussieren wir dabei ausschließlich auf monetäre Einkommenszuflüsse aus Vermögen. Andere Vermögensfunktionen, wie zum Beispiel die Nutzbarkeit von Immobilien als Wohnraum und die damit erzielten Einkommensvorteile in Form von imputierten Mieten,⁴ werden in dieser Arbeit nicht berücksichtigt.

Die Arbeit gliedert sich wie folgt: Der erste Teil beschreibt die verwendeten Daten und stellt deren Unterschiede und Gemeinsamkeiten gegenüber. Anschließend wird dargestellt, welche Haushalte in welchem Ausmaß Kapitaleinkommen beziehen und wie sich deren Hinzurechnung auf die Einkommensungleichheit auswirkt. Die wesentlichen Erkenntnisse und deren wirtschaftspolitische Implikationen werden in der Conclusio diskutiert.

2. Daten

Für eine Analyse der Verteilung der Einkommen aus Erwerbstätigkeit und Vermögen in Österreich liefern ausschließlich die beiden europäischen Erhebungen „European Union Statistics on Income and Living Conditions“ (SILC) und „Household Finance and Consumption Survey“ (HFCS) hinreichend detaillierte Daten. In den administrativen Mikrodaten-sätzen, wie zum Beispiel der Integrierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik (INT), werden zwar von Statistik Austria relevante Vermögenseinkommensdaten auf Personenebene erfasst, allerdings für eine tiefer gehende Verteilungsanalyse in unzureichendem Umfang veröffentlicht. Während im publizierten Datensatz der INT lediglich zwischen Lohn- und sonstigen Einkünften unterschieden wird, ist in der Einkommensteuerstatistik der Statistik Austria das personelle Einkommen nach allen sieben gesetzlich festgeschriebenen Einkunftsarten aufgeschlüsselt, wobei hier ausschließlich Personen mit zumindest teilweise nicht unselbstständiger Beschäftigung berücksichtigt werden. Wie zuvor bemerkt, bieten die beiden Datensätze SILC und HFCS neben Einkünften aus unselbstständiger und selbstständiger Erwerbstätigkeit auch umfangreiche Daten zu Ein-

kommen aus Kapital-, Finanz- und immateriellem Vermögen auf Haushaltsebene und ermöglichen daher eine Untersuchung der Einkommensverteilung unter Berücksichtigung von Einkünften aus Vermögen.

Im Gegensatz zu den administrativen Datensätzen werden jedoch in den beiden oben genannten Befragungen die niedrigeren und hohen Einkommen an den Rändern der Verteilung deutlich untererfasst.⁵ Die Lohnsteuerstatistik (LST) umfasst zum Beispiel auch Löhne und Gehälter unter der Steuerfreibetragsgrenze von PraktikantInnen und FerialarbeiterInnen, wohingegen in SILC und HFCS Einkommen aus Ferialjobs nicht explizit abgefragt wurde. Die Canberra Group (2011) kommt zu dem Schluss, dass gesellschaftsspezifische gruppenspezifische Prozesse eine Unterrepräsentierung der Ränder des Ausprägungsspektrums zur Folge haben. Anders formuliert wirkt hier eine Tendenz zur Mitte, zum gesellschaftlichen Durchschnitt. Umgelegt auf Fragen zu Einkommen oder Vermögen hat dies zur Folge, dass Personen am unteren Rand der Verteilung ihre Situation besser darstellen, als sie wirklich ist, während eher wohlhabende Individuen ihr Einkommen nicht in voller Höhe angeben. Ein eindrucksvolles Beispiel dafür liefert die Frage im HFCS zur Selbsteinschätzung der Position innerhalb der Vermögensverteilung.⁶ Hierbei sind das erste, achte, neunte und zehnte Dezil in der Selbstzuordnung deutlich unterrepräsentiert. Konträr dazu ordnen sich dem dritten, vierten und fünften Zehntel des Nettovermögensspektrums nahezu doppelt so viele Haushalte zu, als dort in Realität anzutreffen sind. Besonders deutlich wird dieses Phänomen bei den obersten drei Dezilen. Während diese nach Definition 30% der Haushalte umfassen, ordnen sich in Summe nur 3,5% der Haushalte in diesem Vermögensbereich ein. Gründe für dieses Verhaltensmuster liegen sicherlich nicht nur in bewussten Falschangaben. Ebenso können mangelndes Wissen über den Befragungsgegenstand oder kognitive Beschränkungen zu solch verzerrten Wahrnehmungen führen.⁷ Eckerstorfer u. a. (2013) präsentieren eine Methodik, um für die Untererfassung am oberen Rand der Verteilung zu korrigieren. Unter der Annahme, dass sich die funktionale Form der Dichtefunktion durch eine Paretoverteilung beschreiben lässt, ist es möglich, die untererfassten Einkommen bzw. Vermögen zu imputieren und deren Auswirkungen auf Verteilungsmaße zu quantifizieren. Der Vermögensanteil der obersten 5% erhöht sich durch diese Berechnungen von 48% auf 58%, das oberste Prozent alleine hält 37% der Vermögensbestände.⁸ Die soeben beschriebene Untererfassung an den Rändern der Verteilung in den beiden Erhebungen SILC und HFCS führt zu einer Unterschätzung der tatsächlichen Einkommensungleichheit und ist bei der Interpretation der Ergebnisse der folgenden Verteilungsanalyse zu berücksichtigen. Zuerst werden jedoch die beiden verwendeten Datensätze im Detail beschrieben und miteinander verglichen.

Der Fokus der seit 2003 durchgeführten Statistik SILC liegt auf der Er-

fassung von Einkommens- und Lebensbedingungen der Wohnbevölkerung in Privathaushalten in der Europäischen Union. Die von Statistik Austria durchgeführte primärstatistische Erhebung wird sowohl mit Hilfe von persönlichen (CAPI – *Computer Assisted Personal Interview*) als auch telefonischen Interviews (CATI – *Computer Assisted Telephone Interview*) durchgeführt. Die befragten Haushalte werden anhand des Zentralen Melderegisters (ZMR) ausgewählt, wobei folgende Bedingung erfüllt sein muss: Im ausgewählten Privathaushalt muss zumindest eine Person leben, die ihren Hauptwohnsitz an dieser Wohnadresse gemeldet hat und mindestens 16 Jahre alt ist. Aufgrund der engen Haushaltsdefinition werden Personen, die in Anstaltshaushalten oder Gemeinschaftsunterkünften leben oder ohne festen Wohnsitz sind, nicht erfasst.⁹ Insgesamt haben 6.236 Privathaushalte an der in diesem Beitrag untersuchten SILC-Welle 2010 teilgenommen, wobei davon 6.188 Haushalte für die Analyse ausreichende Informationen lieferten. Um einen Rückschluss der Haushaltsstichprobe auf die Grundgesamtheit zu ermöglichen, sind im SILC Stichprobengewichte auf Personen- und Haushaltsebene vorhanden.¹⁰ SILC erhebt im Rahmen der Befragung u. a. das gesamte Brutto-Jahreseinkommen eines Haushaltes, welches neben den Einkünften aus selbstständiger und unselbstständiger Tätigkeit auch Einkünfte aus Vermögen, Pensionszahlungen und andere Transfers beinhaltet. Kurz gesagt umfasst das gesamte Brutto-Haushaltseinkommen sämtliche Einkünfte, die monetär messbar sind und einem Haushalt zugeordnet werden können. Die Einkünfte aus Vermögen auf Haushaltsebene setzen sich einerseits aus dem Bruttoeinkommen aus Vermietung und Verpachtung und andererseits aus den Zinsen (z. B. auf Bankguthaben), Dividenden und Gewinnen aus Kapitalanlagen in einem Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit zusammen.

Während im SILC der Schwerpunkt auf Einkommen liegt, fokussiert der HFCS auf die Vermögensseite der Privathaushalte. Der HFCS wurde im Jahr 2010 von der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB) und dem Institut für empirische Sozialforschung (IFES) durchgeführt und liefert erstmals umfangreiche Daten zu Sach- und Finanzvermögen sowie Verbindlichkeiten und Ausgaben der privaten Haushalte. Die Haushaltsdefinition im HFCS ist im Vergleich zum SILC breiter gehalten, da bspw. Personen, die in einer nicht als Hauptwohnsitz gemeldeten Wohnung leben, oder Haushalte, die gar nicht gemeldet sind, ebenfalls Teil der Grundgesamtheit sind. Hierzu werden anstelle des ZMR die Postanschriften sämtlicher österreichischen Privathaushalte als Auswahlpopulation für die Stichprobe herangezogen.¹¹ Dies resultiert darin, dass eine größere Anzahl an Ein- und Zweipersonenhaushalten in der HFCS-Stichprobe vertreten ist.¹²

Insgesamt umfasst die Bruttostichprobe in Österreich 4.436 private Haushalte. 2.380 Haushalte haben an der freiwilligen Befragung teilge-

nommen, was einer Antwortquote von rund 56% entspricht. Die teilnehmenden Haushalte wurden im Gegensatz zum SILC ausschließlich in persönlichen Interviews (CAPI) befragt. Um einen Rückschluss der Stichprobe auf die Grundgesamtheit zu ermöglichen, sind dem HFCS Stichprobengewichte auf Haushaltsebene beigelegt. Die Konzepte und Definitionen der Zielpopulation und Einkommensvariablen in den beiden Umfrageerhebungen SILC und HFCS weisen große Parallelen auf.¹³ Sowohl SILC als auch HFCS umfassen das gesamte Brutto-Haushaltseinkommen eines Jahres. Zwar gleicht sich im SILC und HFCS die Zusammensetzung der Einkünfte aus Vermögen im Wesentlichen, jedoch werden im HFCS die Gewinne aus Kapitalanlagen in Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit gesondert erfasst.

3. Ergebnisse

Angelehnt an die Einkommenskonzepte der Canberra Group (2011) unterscheiden wir im Folgenden zwischen Vermögens- und Erwerbseinkommen (Zuflüsse aus unselbstständiger und selbstständiger Arbeit). Des Weiteren führen wir das Primäreinkommen von Erwerbstätigen als zusätzliche Kategorie ein. Dies ist die Summe aus Vermögens- und Erwerbseinkommen dieser Haushalte. Nicht erwerbstätige Haushalte (z. B. ein Ehepaar im Ruhestand) und deren Vermögenseinkommen werden in dieser Kategorie im Hinblick auf die Forschungsfrage nicht berücksichtigt. In Tabelle 1 werden Maßzahlen für diese Einkommenskomponenten jeweils paarweise für die zwei vorhandenen Datensätze SILC und HFCS angeführt. Dies erlaubt es, neben der Entwicklung der Ungleichheit über verschiedene Einkommensbegriffe auch die Abweichungen in den verwendeten Datensätzen darzustellen.

Trotz der annähernd gleichen Konzepte und Definitionen der Zielpopulation und Einkommensvariablen in beiden Umfrageerhebungen ergeben sich teilweise beträchtliche Unterschiede in den beschreibenden Statistiken der beiden Einkommensverteilungen. Ein maßgeblicher Teil der Differenz resultiert aus den divergierenden Haushaltszusammensetzungen der beiden Befragungen, die aus den ungleichen Haushaltsdefinitionen resultieren.¹⁴ Darüber hinaus wird auch die Wahl der Erhebungsmethode (CAPI oder CATI) als weiterer Grund für die Unterschiede in den Einkommensverteilungen genannt. Nach Fessler, Kasy und Lindner (2012) neigen Haushalte, die telefonisch befragt werden, eher zu Antwortverweigerungen und der Verschleierung der tatsächlichen Einkommenshöhe als in einem persönlichen Interview. Dies spiegelt sich laut den Autoren auch in den Ungleichheitsmaßen wider. Weiters können nach Albacete und Schürz (2013) auch die verschiedenen Imputationsmethoden der beiden

Tabelle 1: Verteilung der Kapital-, Erwerbs- und Primäreinkommen

	Kapitaleinkommen		Erwerbseinkommen		Primäreinkommen	
	SILC	HFCS	SILC	HFCS	SILC	HFCS
Haushalte						
Fälle (Tsd.)	2.726	2.820	2.544	2.543	2.544	2.543
Partizipation	0,76	0,78	0,71	0,71	0,71	0,71
Lagemaße						
Durchschnitt	1.701	3.251	48.664	41.972	50.070	45.035
Median	188	200	39.439	33.908	40.502	35.271
Durchschnitt/Median	9,07	16,26	1,23	1,24	1,24	1,28
Quantile						
P10	36	21	10.668	10.466	11.289	11.019
P25	81	61	23.236	19.406	23.921	20.125
P75	625	700	62.332	52.904	64.139	55.016
P90	2.509	3.088	92.298	78.580	95.015	84.386
P95	6.500	9.286	117.887	103.004	121.073	113.534
P99	27.772	71.188	202.871	193.109	215.701	227.335
P75/P25	7,69	11,41	2,68	2,73	2,68	2,73
P90/Median	13,38	15,44	2,34	2,32	2,35	2,39
P90/P10	69,17	149,46	8,65	7,51	8,42	7,66
Einkommensanteile						
Top 10%	0,82	0,89	0,29	0,30	0,29	0,31
Top 5%	0,70	0,81	0,18	0,19	0,18	0,21
Top 1%	0,40	0,52	0,06	0,07	0,06	0,07
Verteilungsmaße						
Gini	0,86	0,91	0,41	0,41	0,41	0,42
Theil	2,12	2,63	0,29	0,29	0,30	0,32

Quellen: SILC, HFCS; eigene Berechnungen aufgrund dieser Daten.

Befragungen eine Ursache für die unterschiedlichen Ergebnisse für den Grad der Einkommensungleichheit sein: Während im SILC die Einkommensimputation auf Basis von Regressionsmodellen univariat erfolgt, werden die fehlenden Einkommen im HFCS mit multiplen Imputationen berechnet, die darüber hinaus die gemeinsame Verteilung der relevanten Variablen berücksichtigen.

Die erste Spaltengruppe in Tabelle 1 analysiert das Jahreseinkommen der Haushalte aus Vermögen und zeigt deutliche Unterschiede zwischen den Erhebungen. Obwohl in beiden Befragungen etwa drei Viertel der Haushalte Einkommen aus Vermögen beziehen (Partizipation in Bezug auf die Grundgesamtheit der österreichischen Haushalte laut Mikrozensus), unterscheidet sich deren Durchschnitt um beinahe das Doppelte. Der Median liegt hingegen in beiden Fällen bei etwa 200 €. Nähert man sich den obersten Perzentilen, wird die Abweichung zwischen SILC und

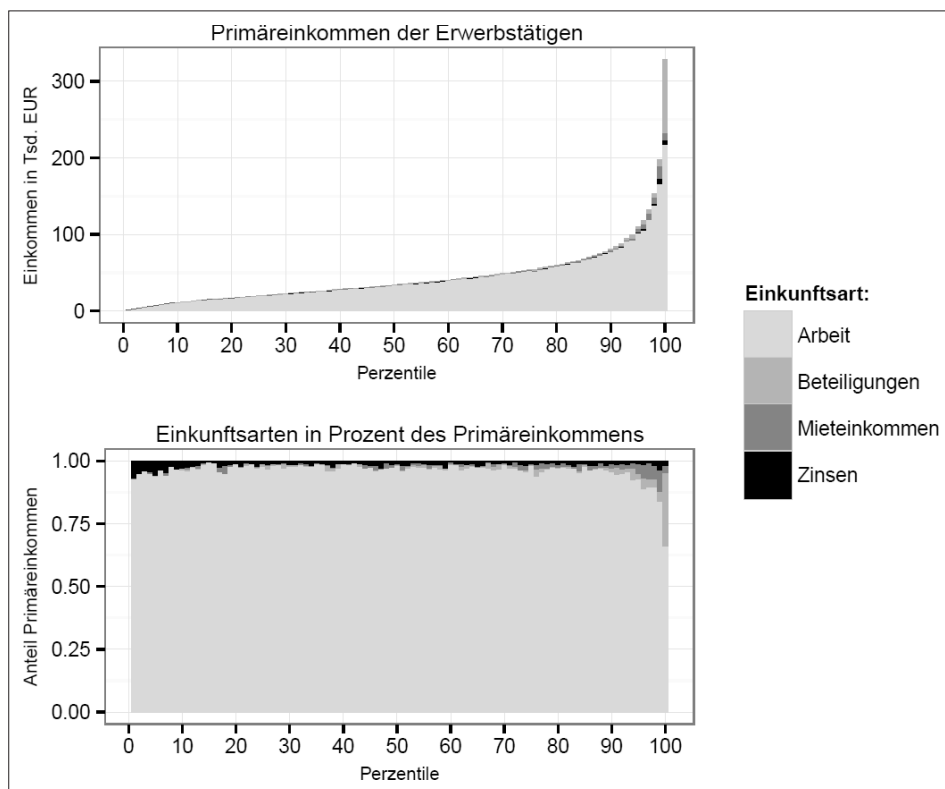
HFCS größer und findet ihren Höhepunkt im 99. Perzentil: Im HFCS hat ein Haushalt an dieser Position ein Einkommen aus Vermögen von rd. 71.200 €, im SILC jedoch lediglich 27.800 €. Als mögliche Erklärung für diese Abweichungen führen Albacete und Schürz (2013, S. 94) an, dass die detailliertere Abfrage vermögensbezogener Daten im HFCS mit einer höheren Messgenauigkeit einhergeht. Die extreme Ungleichheit der Verteilung eint die beiden Quellen jedoch wieder. So weist der Gini-Index Werte von 0,86 bzw. 0,91 aus, wobei das oberste Prozent der Haushalte einen Anteil von 40% bzw. 52% am gesamten Vermögenseinkommen aufweist. Diese Zahlen machen deutlich, dass kaum ein Haushalt in Österreich allein von Vermögenseinkommen leben kann. Lediglich in den obersten Perzentilen übersteigen die Jahreseinkommen aus Vermögensbesitz ein Niveau, das weitere Einkommensquellen für den Lebensunterhalt entbehrlich macht.

Die nächste Spaltengruppe, die Einkommen aus Erwerbstätigkeit repräsentiert, ist ein Aggregat, welches Einkommen aus unselbstständiger, aus selbstständiger Arbeit und laut Canberra Group-Definition auch Einkommen aus Haushaltsproduktion beinhaltet. Da die letzte Komponente lediglich im SILC ausgewiesen ist, wird diese aus Gründen der Vergleichbarkeit mit dem HFCS in dieser Arbeit explizit aus den verwendeten Einkommenskonzepten exkludiert. Im Durchschnitt verdient ein Haushalt je nach Datenquelle ein Brutto-Jahreseinkommen von 48.700 € bzw. 42.000 €. Dass die Verteilung der Erwerbseinkommen weniger ungleich als jene von Vermögenseinkünften ist, zeigt schon ein Blick auf das deutlich niedrigere Verhältnis zwischen Mittelwert und Median. Dennoch sind die Einkommen auch in dieser Kategorie klar konzentriert, was am 90/10-Verhältnis von etwa 8 und am Gini-Koeffizienten von 0,41 abzulesen ist. Verglichen mit der ersten Spaltengruppe sind die Unterschiede zwischen den Datenquellen weitaus geringer, wobei die höheren Perzentilswerte im SILC auffallend sind. Ein Grund dafür könnte neben der abweichenden Haushaltsdefinition, die im HFCS tendenziell zu geringeren Haushaltsgrößen und somit auch zu niedrigeren Haushaltseinkommen führt, in einem etwas besseren Erfassungsgrad der Erwerbseinkommen in den SILC Daten liegen.¹⁵ Im Vergleich zu den Vermögenseinkommen liegt eine weitaus geringere Ungleichheit vor, wie sowohl durch die Verteilungsmaße als auch die Quantilsverhältnisse belegt wird.

Die Ungleichheitsmaße des Primäreinkommens, der Summe aus Vermögens- und Erwerbseinkünften, als auch die Einkommensanteile reagieren durch das Hinzuziehen der Vermögenseinkommen nur marginal. So bleibt der Gini-Index mit 0,41 und der Theil-Index mit 0,30 für SILC konstant und erhöht sich für HFCS marginal auf 0,42 bzw. 0,32. Die Vermögensanteile für das oberste 1% rangieren in beiden Datensätze auch nach dem Hinzufügen der Vermögenseinkünfte noch bei 6 bzw. 7%. Für die

obersten 5% bzw. 10% sind hingegen leichte Anteilsgewinne von 2 bzw. 1 Prozentpunkt(e) beim HFCS zu verzeichnen, während SILC auch hier unverändert bleibt.

Abbildung 1: Zusammensetzung des Primäreinkommens



Quellen: SILC, HFCS; eigene Berechnungen aufgrund dieser Daten.

Bisher wurde Einkommen aus Vermögen nur als Aggregat untersucht. Abbildung 1 soll Aufschluss über dessen Zusammensetzung liefern, die zentral ist, um adäquate wirtschaftspolitische Empfehlungen geben zu können. Im oberen Teil der Abbildung wird das nach der Höhe sortierte Durchschnittseinkommen der Primäreinkommen von Erwerbstätigen dargestellt (*Pen's Parade*). Dabei werden die Einkommen aus Erwerbstätigkeit (hellgrau) und Vermögen (dunklere Grautöne) getrennt ausgewiesen, um auf deren Anteile hinweisen zu können. Während die ersten relevanten Beiträge aus Vermögenseinkommen ab dem 90. Perzentil beginnen, spielen diese erst in den obersten zwei bis drei Einkommensperzentilen eine wesentliche Rolle. Ein besonderer Fokus liegt hier auf dem obersten Einkommensperzentil: Das durchschnittliche Einkommen aus Vermögen

macht hier etwa ein Drittel des gesamten Primäreinkommens oder etwa 100.000 € aus. Im Vergleich zum Wert des Anteils an der Grenze zum 99. Perzentil (P99 in Tabelle 1) liegt dieser Durchschnittswert über das gesamte Perzentil deutlich höher. Dies unterstreicht nochmals die ausgeprägte Konzentration der Vermögenseinkommen am obersten Rand der Verteilung.

Die untere Hälfte der Abbildung stellt die Zusammensetzung der Haushaltseinkommen dar. Eine Besonderheit ergibt sich beim Anteil der Zinsen am Primäreinkommen der Erwerbstätigen. Es gibt Haushalte, deren größter Anteil am Gesamteinkommen aus öffentlichen Transfers wie Pensionen oder ähnlichem besteht, darüber hinaus haben diese aber auch geringe Einkünfte aus Erwerbstätigkeit (Konsulentenverträge, geringfügige Anstellung etc.) und sind somit in unserer Analyse enthalten. Da für das Primäreinkommen der Erwerbstätigen die öffentlichen Transfers abgezogen werden, verbleibt der Haushalt mit den geringen Einkünften aus Erwerbstätigkeit in der Analyse. Dieser Sachverhalt hat zur Folge, dass auch mäßige Zinseinkommen dazu führen, dass der Anteil in Relation zum Primäreinkommen aus Erwerbstätigkeit ein relativ großer ist (eben durch die Nichtberücksichtigung der öffentlichen Transfers). Dieses Phänomen tritt vor allem im 1. Dezil auf, in höheren Dezilen hingegen sinkt dieser Anteil beträchtlich. Anders verhalten sich die Erträge der Mieteinkommen. Im 5. Dezil beginnen diese mit einem geringen Anteil, der bis zum 9. Dezil in seinem Umfang kontinuierlich schwankt. Dies ändert sich jedoch, sobald der 90. Perzentilswert überschritten wird. Bis zum 99. Perzentil steigt der Anteil aus Mieteinkommen stetig. Aus der Sicht des obersten Prozents der PrimäreinkommensbezieherInnen aus Erwerbstätigkeit spielt eine bisher noch nicht erwähnte Vermögenseinkommenskomponente eine gewichtige Rolle: Unternehmensbeteiligungen. Diese lukrieren für ihre EigentümerInnen fast den gesamten Anteil des Vermögenseinkommens und übertreffen die Anteile aus Zins- und Mieteinkommen um ein Vielfaches. Hervorzuheben ist, dass dieser Umstand nur für diese Gruppe gilt. Für den Rest des 10. Dezils ist das Mieteinkommen der dominante Faktor.

Aus dieser Analyse werden die Interdependenzen der Einkommens- und Vermögensverteilung deutlich sichtbar. Es sind die Haushalte mit überdurchschnittlich hohem Einkommen, die auch über signifikante Vermögensbestände verfügen. Daraus erschließen sie weitere Einkunftsmöglichkeiten, wodurch die Einkommensungleichheit weiter verstärkt wird. Diesem Zusammenhang wurde bisher relativ wenig Beachtung geschenkt. Somit stellt er ein interessantes Feld für weitere Forschungsarbeiten dar.

4. Conclusio

Die Verfügbarkeit von Mikrodaten hat die Forschung zu Vermögen und Vermögenseinkommen in Österreich in den letzten Jahren deutlich erleichtert. Haushaltserhebungen wie SILC und HFCS erlauben umfassende Analysen zu den unterschiedlichen Vermögensarten, die mit Administrativdaten nicht zu bewerkstelligen sind. Während Steuerstatistiken zwar umfassende Informationen zu Einkommen aus Erwerbstätigkeit enthalten, werden Erträge aus Finanz- und Immobilienbesitz sowie aus Unternehmensbeteiligungen lediglich in Haushaltserhebungen erfasst. Diese neuen Datenquellen ermöglichen es, Analysen zur Einkommensverteilung um die wichtige Komponente der Vermögenseinkommen zu erweitern.

In diesem Artikel wurden die Einkünfte aus selbstständiger und unselbstständiger Erwerbstätigkeit um monetäre Einkommenszuflüsse aus Vermögen ergänzt und deren gemeinsame Verteilung analysiert. Bisher war über die Verteilung der Vermögenseinkommen sowie deren Anteil am Gesamteinkommen österreichischer Haushalte nur wenig bekannt, und eine vollständige Bewertung der Verteilungswirkungen des Steuersystems fiel damit schwer. Mithilfe von Erhebungsdaten aus SILC und HFCS können in dieser Frage neue Erkenntnisse gewonnen werden.

Betrachtet man das Jahreseinkommen eines Haushalts aus Erwerbstätigkeit und nimmt die Einkünfte aus Vermögen hinzu, wird ersichtlich, dass Vermögenserträge für den Großteil der Haushalte nur einen verschwindend geringen Zuverdienst darstellen. Ein relevanter Beitrag der Vermögenseinkommen kann erst ab dem 90. Perzentil verzeichnet werden, welcher dann allerdings rapide zunimmt. Im obersten Prozent der Haushalte, die ein Erwerbseinkommen beziehen, machen die Vermögenseinkünfte mehr als ein Drittel aus. Betrachtet man die einzelnen Einkunftsarten aus Vermögen gesondert, dann scheinen Zinserträge am unteren Ende der Verteilung den einzig nennenswerten Beitrag aus dem Haushaltsvermögen darzustellen. Erst für die obersten 10% werden Einkünfte aus Unternehmensbeteiligungen oder Mieterträge zu relevanten Einkommensbestandteilen.

Eine Schlussfolgerung aus dieser sehr ausgeprägten Konzentration der Vermögenserträge, die aufgrund der Untererfassung an den Rändern des Einkommensspektrums die tatsächliche Einkommensungleichheit mit großer Wahrscheinlichkeit unterschätzt, kann für die Einkommensteuerbelastung an unterschiedlichen Positionen der Einkommensverteilung gezogen werden.¹⁶ Einkünfte aus Kapitalvermögen, wozu Zinserträge aus Sparguthaben und Wertpapieren, Dividenden und Ausschüttungen aus Anteilen an Kapitalgesellschaften oder Investmentfonds zählen, unterliegen der Kapitalertragssteuer von 25% und sind damit endbesteuert. Auch

Einkünfte aus der Veräußerung von Wertpapieren sowie aus Grundstücksveräußerungen unterliegen seit 2012 mit einem festen Satz von 25% der Wertpapier- bzw. Immobilienertragssteuer. Für die Gewinnentnahmen aus Unternehmensbeteiligungen ist ebenfalls, so sie nicht Einkommen aus einem landwirtschaftlichen Betrieb bzw. einem Personenunternehmen sind, Kapitalertragssteuer zu zahlen. Die effektive Gesamtbelastung der Dividendeneinkünfte liegt aufgrund der Vorbelastung mit Körperschaftssteuer somit bei knapp 44%. Lediglich Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung müssen in der Einkommensteuererklärung angegeben werden und unterliegen progressiven Steuersätzen. Insgesamt wird dadurch die Progressivität des Steuersystems deutlich abgeschwächt, da an der oberen Spitze der Einkommensverteilung rund ein Drittel des Einkommens mit einem festen statt einem progressiven Satz versteuert wird.

Dies wird noch weiter verstärkt, wenn auch nicht monetäre Vermögenseinkommen in die Analyse mit einbezogen werden. Imputierte Mieten, jener Betrag den sich Haus- bzw. WohnungseigentümerInnen infolge der Nutzung der eigenen Immobilie monatlich ersparen, sind laut der Definition der Vereinten Nationen¹⁷ eine eigene Einkommensart und sind gänzlich steuerbefreit. Mietende hingegen führen 10% des Nutzungsentgelts in Form von Mehrwertsteuer an den Fiskus ab. Neben der Streichung von großzügigen steuerlichen Ausnahmeregelungen wird gerade auch dieser Punkt von Matthews (2011) als wesentliche Reformoption zur intensiveren steuerlichen Heranziehung der einkommensstärksten Haushalte betrachtet. Dies sei legitim, da hohe Einkommen auch mit einer höheren ökonomischen Leistungsfähigkeit, dem Anknüpfungspunkt entwickelter Steuersysteme, einhergehen. Die effektive Progression des Einkommensteuersystems könnte somit erhöht werden, ohne die Grenzsteuersätze selbst signifikant anheben zu müssen. Dies erscheint attraktiv, da sich an den Grenzsteuersätzen besonders emotionale Diskussionen über die steuerlichen Anreizwirkungen¹⁸ entzünden und im internationalen Vergleich der Trend der letzten dreißig Jahre eine sehr deutliche Reduktion der höchsten Grenzsteuersätze von 60-70% auf 40-50% zur Folge hatte. Auch wenn im Allgemeinen eine Dualisierung des Einkommensteuersystems sinnvoll erscheint:¹⁹ Im Sinne des horizontalen sowie vertikalen Leistungsfähigkeitsprinzips sowie der Gleichmäßigkeit der Besteuerung, ist eine Gleichstellung der Einkunftsarten im Steuersystem zu befürworten. Es ist aus dieser Perspektive nicht nachvollziehbar, weshalb Kapitalerträge gegenüber Arbeitseinkommen begünstigt werden.

Für den Großteil der arbeitenden Menschen in Österreich stellen Einkünfte aus Vermögensbesitz keine relevante Aufbesserung ihres Lebensunterhaltes dar. Die Annahme, dass es Erwerbstätigen möglich ist, genügend Vermögen aufzubauen, um von dessen Erträgen leben zu können,

scheint somit weitgehend unrealistisch zu sein. Lediglich die obersten Perzentile erzielen Einkünfte aus Vermögensbesitz, die für den Lebensunterhalt ausreichen. Die starke Konzentration der Vermögen geht demzufolge mit einer sehr ungleichen Verteilung der Einkommenszuflüsse aus Vermögen einher. Durch die verringerte Steuerbelastung sowie des größeren Spielraums zur Steuervermeidung von vermögenden Haushalten,²⁰ erfahren diese eine weitere Besserstellung gegenüber vermögensarmen Haushalten.

Anmerkungen

- ¹ Diese Arbeit entstand im Rahmen des Projekts „Einkommens- und Vermögensungleichheit in Österreich: Neue Erkenntnisse aus dem HFCS“ und wird von der AK Wien, der AK Niederösterreich und dem AssistentInnenkleinprojekt 11000143 der Wirtschaftsuniversität Wien gefördert. Wir bedanken uns bei Wilfried Altzinger, Pirmin Fessler, Matthias Koderhold, Michael Mesch und Margit Schratzenstaller für hilfreiche Kommentare und wertvolle Anregungen. Der vorliegende Artikel basiert auf den Ergebnissen eines umfangreicheren Berichts, der als „Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft“ 125 der AK Wien veröffentlicht wurde: Humer, Moser, Schnetzer, Ertl und Kilic (2013).
- ² Rechnungshof (2012).
- ³ Deininger und Squire (1996); WIDER, WIID (2008); Galbraith und Kum (2005); Solt (2009); OECD (2008); Verwiebe, Troger, Wiesböck, Teitzer und Fritsch (2013).
- ⁴ Vgl. Fessler, Mooslechner und Schürz (2012) 29.
- ⁵ Vgl. Humer, Moser, Schnetzer, Ertl und Kilic (2013) Kap. 4: Verteilung der Einkommen.
- ⁶ Andreasch, Fessler, Mooslechner und Schürz (2012) 253.
- ⁷ Vgl. Gouskova (2013).
- ⁸ Vgl. Eckerstorfer u. a. (2013) 26.
- ⁹ Vgl. Statistik Austria (2012) 7f.
- ¹⁰ Vgl. Eurostat (2010).
- ¹¹ Albacete (2012).
- ¹² Albacete und Schürz (2013) 92.
- ¹³ Vgl. Eurosystem Household Finance, Consumption Network (2013) 16.
- ¹⁴ Albacete und Schürz (2013).
- ¹⁵ Vgl. Humer, Moser, Schnetzer, Ertl und Kilic (2013) Kap. 3: Vergleich mit VGR.
- ¹⁶ Vgl. Matthews (2011).
- ¹⁷ Vgl. Canberra Group (2011).
- ¹⁸ Vgl. Attanasio und Wakefield (2010).
- ¹⁹ Schratzenstaller (2003).
- ²⁰ Siehe bspw. Feenberg, Poterba (1993) 147.

Literatur

- Albacete, N.; Lindner, P.; Wagner, K.; Zottel, S., Household Finance and Consumption Survey des Eurosystems 2010: Methodische Grundlagen für Österreich, in: Geldpolitik und Wirtschaft 3 (2012) – Addendum.
- Albacete, N.; Schürz, M., Vergleich der Einkommensmessung für Haushalte in Österreich: HFCS versus EU-SILC, in: Statistiken – Daten & Analysen 2 (2013).
- Altzinger, W.; Berka, C.; Humer, S.; Moser, M., Die langfristige Entwicklung der Einkom-

- menskonzentration in Österreich 1957-2009. Teil 2: Methodik und Ergebnisse, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 38/1 (2012) 77-102.
- Alvaredo, F.; Atkinson, A.B.; Piketty, T.; Saez, E., *The Top 1 Percent in International and Historical Perspective* (= NBER Working Paper Series 19075, Washington, D. C., 2013a).
- Alvaredo, F.; Atkinson, A. B.; Piketty, T.; Saez, E., *The World Top Incomes Database. Documentation and Data Access*; <http://topincomes.g-mond.parisschoolofeconomics.eu/> (2013b).
- Andreasch, M.; Fessler, P.; Mooslechner, P.; Schürz, M., *Fakten zur Vermögensverteilung in Österreich*, in: BMASK (Hrsg.), *Sozialbericht 2012* (Wien 2012) 247-266.
- Atkinson, A. B., *The Changing Distribution of Earnings in OECD Countries* (Oxford 2008).
- Atkinson, A. B.; Piketty, T.; Saez, E., *Top Incomes in the Long Run of History*, in: *Journal of Economic Literature* 49/1 (2011) 3-71.
- Attanasio, O.; Wakefield, M., *The effects on consumption and savings of taxing asset returns*, in: *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review* (Oxford 2010).
- Bach, S.; Corneo, G.; Steiner, V., *From Bottom to Top: The Entire Distribution of Market Income in Germany, 1992-2001* (= SOEP papers on Multidisciplinary Panel Data Research 51, DIW, Berlin 2007); http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.65964.de/diw_sp0051.pdf.
- Canberra Group, *Canberra Group Handbook on Household Income Statistics* (United Nations Economic Commission for Europe 2011); http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/groups/cgh/Canberra_Handbook_2011_WEB.pdf.
- Chaloupek, G., *Die Verteilung der persönlichen Einkommen in Österreich III*, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 6 (1980) 17-27.
- Christl, J., *Entwicklungstendenzen in der österreichischen Lohn- und Gehaltspyramide zwischen 1953 und 1979*, in: *Empirica* 11 (1980) 47-57.
- Deininger, K.; Squire, L., *A New Data Set Measuring Income Inequality*, in: *The World Bank Economic Review* 10/3 (1996) 565-591.
- Eckerstorfer, P.; Halak, J.; Kapeller, J.; Schütz, B.; Springholz, F.; Wildauer, R., *Bestände und Verteilung der Vermögen in Österreich – Verfahren zur Quantifizierung der Spitzenvermögen* (= Materialien zu *Wirtschaft und Gesellschaft* 122, Wien 2013).
- Eurostat, *EU-SILC 065 (2010 operation), Description of target variables* (Luxemburg 2010).
- Eurosystem Household Finance and Consumption Network, *The Eurosystem Household Finance and Consumption Survey – Results from the First Wave*, in: *ECB Statistics Paper Series* 2 (2013).
- Feenberg, D. R.; Poterba, J. M., *Income Inequality and the Incomes of Very High-Income Taxpayers: Evidence from Tax Returns*, in: Poterba, J.M. (Hrsg.), *Tax Policy and the Economy* Vol. 7 (Boston 1993) 145-177.
- Feigl, G.; Marterbauer, M.; Rehm, M., *Einkommensverteilung und Krise*, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 38/2 (2012) 357-367.
- Fessler, P.; Kasy, M.; Lindner, M., *Survey mode effects on income inequality measurement* (2012); http://scholar.harvard.edu/files/kasy/files/fesslerkasyindner-nov2012_0.pdf.
- Fessler, P.; Mooslechner, P.; Schürz, M., *Household Finance and Consumption Survey des Eurosystems 2010: Erste Ergebnisse für Österreich*, in: *Geldpolitik und Wirtschaft* 3 (2012).
- Fitoussi, J.-P.; Sen, A.; Stiglitz, J., *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* (2010).
- Galbraith, J. K.; Kum, H., *Estimating the inequality of household incomes: a statistical approach to the creation of a dense and consistent global data set*, in: *Review of Income and Wealth* 51/1 (2005) 115-143.

- Gouskova, E., Inheritance Reporting in the Health and Retirement Study Data: Evidence of Forward Telescoping (= SSRN working paper series, 2013).
- Guger, A.; Marterbauer, M., Langfristige Tendenzen der Einkommensverteilung in Österreich, in: WIFO Monatsberichte 9 (2005).
- Gusenleitner, M.; Winter-Ebmer, R.; Zweimüller, J., The Distribution of Earnings in Austria, 1972-1991 (= Working Paper JKU Linz 1996).
- Humer, S.; Moser, M.; Schnetzer, M.; Ertl, M.; Kilic, A., Einkommensverteilung in Österreich – Eine komparative Analyse von Mikrodatensätzen (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 125, im Erscheinen, Wien 2013).
- Leoni, T.; Marterbauer, M.; Mayrhuber, C., Die Entwicklung und Verteilung der Einkommen, in: BMASK (Hrsg.), Sozialbericht 2009-2010 (Wien 2010) 205-232.
- Matthews, S., Trends in Top Incomes and their Tax Policy Implications (= OECD Taxation Working Papers 4/2011, Paris 2011).
- Mesch, M., Vertikale und intraindustrielle Lohnstreuung in Österreich 1980-94, in: Wirtschaft und Gesellschaft 29/2 (2003) 287-315.
- Mesch, M., Vertikale und intraindustrielle Lohnstreuung in Österreich 1995-2000, in: Wirtschaft und Gesellschaft 30/1 (2004) 99-132.
- OECD, Growing Unequal? Income Distribution in OECD Countries (Paris 2009); www.oecd.org/els/social/inequality.
- Rajan, R. G., Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy (Princeton, NJ, 2011).
- Rechnungshof, Allgemeiner Einkommensbericht 2012. Bericht des Rechnungshofes über die durchschnittlichen Einkommen der gesamten Bevölkerung (Wien 2012).
- Schatzenstaller, M., Dualisierung von Einkommensteuersystemen – Stand und Perspektiven im internationalen Vergleich, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 72 (2003) 535-550.
- Schweitzer, T., Einkunftsentwicklung und -verteilung gemäß Einkommensteuerstatistik, in: Wirtschaft und Gesellschaft 32/2 (2006) 167-190.
- Solt, F., Standardizing the World Income Inequality Database, in: Social Science Quarterly 90/2, SWIID Version 3.1 (2009) 231-242.
- Statistik Austria, Standard-Dokumentation. Metainformationen (Definition, Erläuterungen, Methoden, Qualität) zu EU-SILC 2010 (Wien 2012).
- Steindl, J., Die Schichtung der persönlichen Einkommen in Österreich, in: WIFO Monatsberichte 31 (1958).
- Stiglitz, J., The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future (New York 2012).
- Stockhammer, E., Polarisierung der Einkommensverteilung als strukturelle Ursache der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise, in: Wirtschaft und Gesellschaft 37/3 (2011) 378-402.
- Van Treeck, T.; Sturn, S., Income inequality as a cause of the Great Recession? A survey of current debates (Conditions of Work and Employment Series 39, International Labour Office, Genf 2012).
- Verwiebe, R.; Troger, T.; Wiesböck, L.; Teitzer, R.; Fritsch N.-S., Growing Inequalities and Their Impacts in Austria. GINI Growing Inequalities' Impacts (2013).
- WIDER, WIID, World Income Inequality Database V2.0c May 2008 (World Institute for Development Economics Research, United Nations University 2008).

Zusammenfassung

In diesem Beitrag wird die Einkommensverteilung in Österreich unter Berücksichtigung von Vermögenseinkommen analysiert. Während Administrativdaten eine gute Erfassung von Einkommen aus Erwerbstätigkeit bieten, können Informationen zu Kapitaleinkünften lediglich aus entsprechenden Haushaltserhebungen gewonnen werden. Daten aus den Erhebungen EU-SILC und HFCS geben Aufschluss darüber, welche Rolle Vermögenseinkommen in einer Gesamtbetrachtung der Haushaltseinkommen spielen. Die Ergebnisse zeigen, dass zwar drei Viertel der Haushalte Vermögenseinkünfte in irgendeiner Form aufweisen, allerdings nur ein sehr geringer Prozentsatz der Haushalte von diesen Zuflüssen den Lebensunterhalt bestreiten kann. Die Verteilung der Vermögenseinkommen ist dementsprechend ungleich und stark konzentriert. Ein relevanter Beitrag dieser Einkommensart zu den Einkünften aus Erwerbstätigkeit ist ab dem 90. Perzentil zu verzeichnen, im obersten Prozent machen Einkünfte aus Vermögen rund ein Drittel des Gesamteinkommens aus.

Die Entwicklung der Beschäftigung in Österreich während der Finanz- und Wirtschaftskrise

Kai Biehl

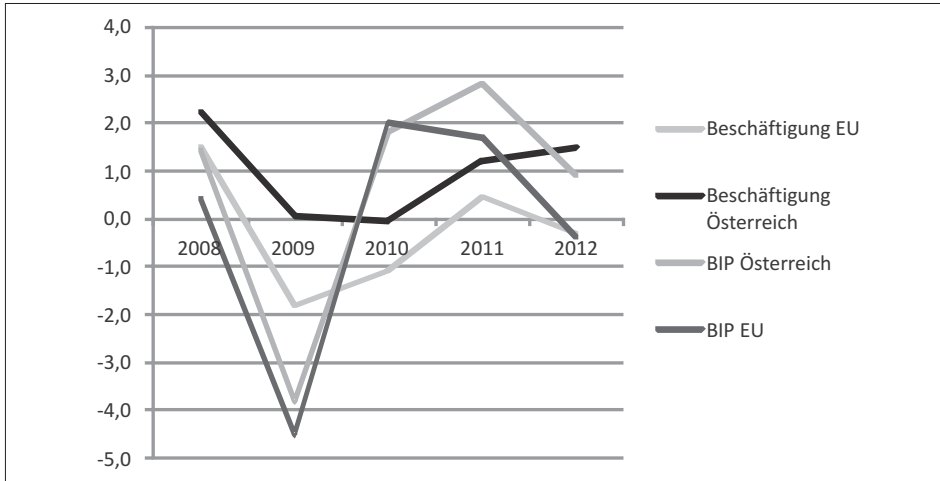
Obwohl die Finanz- und Wirtschaftskrise bereits im Jahr 2007 begann, zeigten sich die Auswirkungen auf dem österreichischen Arbeitsmarkt (insbesondere bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung¹) erst in den allerletzten Monaten des Jahres 2008 bzw. bei den meisten Beschäftigtengruppen überhaupt erst im Jahr 2009. Da das Gesamtjahr 2008 im Vorjahresvergleich noch von einer deutlichen Beschäftigungsausweitung gekennzeichnet war, kann man es aus Arbeitsmarktsicht noch als Vorkrisenjahr gelten lassen. In diesem Sinne soll hier die Beschäftigungsentwicklung bis 2012 gegenüber dem Stand vor der Krise näher untersucht werden.

Nachdem die Beschäftigtenzahl im Jahr 2009 zeitweise um mehr als 70.000 eingebrochen war, setzte bereits im März 2010 die Erholung ein und gewann bald an Dynamik. Damit gehörte Österreich zu den wenigen Ländern der EU, welche schnell aus der Krise herausfanden. In den Ländern der EU-27 insgesamt lag die Beschäftigtenzahl im Jahr 2012 um 5 Mio. niedriger als 2008, und die Arbeitslosenzahl hatte sogar um 8,5 Mio. auf über 25 Mio. zugenommen. Allein in den vier südeuropäischen Krisenländern (Griechenland, Italien, Spanien und Portugal) war die Beschäftigtenzahl um zusammen 4,8 Mio. gesunken und die Zahl der Arbeitslosen sogar um 5,5 Mio. gestiegen.²

Abbildung 1 zeigt die Konjunktur- und Beschäftigungsentwicklung im Verlauf der Krise für Österreich und die EU. Bei einer sehr ähnlichen konjunkturellen Entwicklung in den Jahren 2009 und 2010 kam es in der EU insgesamt zu deutlichen Arbeitsplatzverlusten, wohingegen die unselbstständige Gesamtbeschäftigung nach den Ergebnissen der EU-weiten Arbeitskräfteerhebung in Österreich stabil blieb. Bis 2012 waren dann sowohl das Wirtschaftswachstum als auch die Beschäftigungsentwicklung in Österreich erfreulicher.

Zu den Gründen dafür, dass Österreich diese schwere Krise relativ gut bewältigen konnte, zählt einerseits, dass die Wirkung der automatischen Stabilisatoren zur Dämpfung des konjunkturellen Abschwungs durch die

Abbildung 1: Wirtschaftswachstum und Entwicklung der Erwerbstätigenzahl (nach Labour-Force-Konzept) in Österreich und der Eurozone 2008 bis 2012



Quelle: Eurostat.

Einführung der Kurzarbeit noch verstärkt werden konnte, andererseits aber auch die Durchführung einer Reihe von diskretionären konjunkturbelebenden Maßnahmen.³ Einen wichtigen Faktor stellt sicherlich auch die bereits zu Beginn der Krise erreichte, weitgehende Einigung der Sozialpartner dar, sowohl was die Notwendigkeit von wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Krise als auch, was den Inhalt der Maßnahmen anbetrifft. Aber auch die in Österreich gegebene hohe Flexibilität der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit hat dazu geführt, dass der Rückgang der Beschäftigtenzahl deutlich geringer ausfiel als der Rückgang des Arbeitsvolumens. Die Reduktion der Durchschnittsarbeitszeit pro Person hielt auch nach dem weitestgehenden Auslaufen der Kurzarbeit weiter an.

1. Entwicklung der Beschäftigung

Im Jahr 2012 übertraf der Stand der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im Jahresdurchschnitt das Vorkrisenniveau um 2,3% oder fast 77.000. Von diesem Zuwachs entfielen 55.000 auf Frauen (+3,5%) und 22.000 auf Männer (+1,2%; siehe Tabelle 1). Das reale BIP hingegen lag nur um 1,5% über dem Niveau des Jahres 2008. Das deutet darauf hin, dass die Wachstumsschwelle der Beschäftigung weiter gesunken ist. Walterskirchen et al. (WIFO-Weißbuch 2006) haben diese für den Zeitraum 1995-2000 auf 2,1% und für 2000-2005 noch auf 1,4% pro Jahr geschätzt.

In Verlauf der Krise scheint sie allerdings – zumindest zeitweise – noch weiter gesunken zu sein. Dabei spielt es sicher eine Rolle, dass Arbeitsplätze in der Sachgüterproduktion, wo die Arbeitsproduktivität rasch steigt, verlorengegangen sind, während viele der neuen Beschäftigungsmöglichkeiten eher in Branchen mit deutlich geringerem Produktivitätsfortschritt (Tourismus und Handel) entstanden sind. Aber die Entwicklung des Arbeitsvolumens zeigt, dass auch eine Umverteilung der vorhandenen Arbeit auf mehr Köpfe stattfindet.

Kärnten hatte während des Jahres 2009 prozentuell gesehen die höchsten Arbeitsplatzverluste (–2,2%, –4.600 in absoluten Zahlen) und lag auch im Jahresdurchschnitt 2012 noch immer unter dem Vorkrisenniveau (–0,1%). In den übrigen Bundesländern war die Entwicklung günstiger. Am stärksten wuchs die Beschäftigung in Westösterreich, in Vorarlberg

Tabelle 1: Beschäftigungsentwicklung 2008 bis 2012 nach Geschlecht und Bundesland (in Tsd.)

Bundesland	2008			2012		
	Männer	Frauen	gesamt	Männer	Frauen	gesamt
Burgenland	49,1	42,2	91,3	50,9	45,6	96,5
Kärnten	111,1	96,3	207,4	109,2	97,9	207,1
Niederösterreich	317,1	255,3	572,4	318,4	261,8	580,1
Oberösterreich	336,4	264,7	601,2	339,4	276,7	616,0
Salzburg	124,5	110,4	234,9	127,4	115,6	242,9
Steiermark	255,6	214,9	470,5	259,0	222,0	481,0
Tirol	159,1	136,5	295,7	162,3	143,6	305,9
Vorarlberg	80,0	64,2	144,2	81,0	68,6	149,6
Wien	391,7	379,4	771,2	399,2	387,2	786,4
Österreich	1.824,7	1.563,9	3.388,6	1.846,5	1.618,9	3.465,5

Bundesland	Veränderung 2008–2012					
	absolut			prozentuell		
	Männer	Frauen	gesamt	Männer	Frauen	gesamt
Burgenland	1,8	3,3	5,2	3,7	7,9	5,6
Kärnten	–1,9	1,7	–0,3	–1,7	1,7	–0,1
Niederösterreich	1,3	6,5	7,8	0,4	2,6	1,4
Oberösterreich	2,9	11,9	14,8	0,9	4,5	2,5
Salzburg	2,8	5,2	8,0	2,3	4,7	3,4
Steiermark	3,3	7,2	10,5	1,3	3,3	2,2
Tirol	3,1	7,1	10,2	2,0	5,2	3,4
Vorarlberg	1,0	4,4	5,4	1,2	6,9	3,8
Wien	7,5	7,8	15,2	1,9	2,0	2,0
Österreich	21,8	55,0	76,8	1,2	3,5	2,3

Quelle: Hauptverband der Sozialversicherungsträger; eigene Berechnungen aufgrund dieser Daten.

Tabelle 2: Veränderung der Beschäftigung nach Geschlecht, Bundesland und Staatsangehörigkeit von 2008 bis 2012

Bundesland	Männer				Frauen			
	Inl.	in %	Ausl.	in %	Inl.	in %	Ausl.	in %
Burgenland	-1.265	-3,1	3.078	35,6	1.080	2,8	2.259	54,3
Kärnten	-3.691	-3,7	1.761	16,0	158	0,2	1.504	22,3
Niederösterreich	-7.122	-2,6	8.384	20,5	1.517	0,6	4.999	24,1
Oberösterreich	-3.906	-1,3	6.820	18,2	6.883	2,8	5.039	25,4
Salzburg	-779	-0,7	3.621	18,1	1.837	1,9	3.325	21,6
Steiermark	-3.770	-1,6	7.098	30,9	2.750	1,4	4.416	33,5
Tirol	-689	-0,5	3.824	15,1	3.599	3,1	3.463	17,5
Vorarlberg	-45	-0,1	1.039	5,9	3.024	5,7	1.402	13,0
Wien	-6.487	-2,1	13.953	17,8	-6.263	-2,0	14.022	22,0
Österreich	-27.754	-1,8	49.578	18,9	14.585	1,0	40.429	23,2

Bundesland	Männer und Frauen				Gesamt	
	Inl.	in %	Ausl.	in %		in %
Burgenland	-185	-0,2	5.337	41,7	5.152	5,6
Kärnten	-3.533	-1,9	3.265	18,4	-268	-0,1
Niederösterreich	-5.605	-1,1	13.383	21,7	7.778	1,4
Oberösterreich	2.977	0,5	11.859	20,7	14.836	2,5
Salzburg	1.058	0,5	6.946	19,7	8.004	3,4
Steiermark	-1.020	-0,2	11.514	31,8	10.494	2,2
Tirol	2.910	1,2	7.287	16,2	10.197	3,4
Vorarlberg	2.979	2,6	2.441	8,6	5.420	3,8
Wien	-12.750	-2,0	27.975	19,6	15.225	2,0
Österreich	-13.169	-0,4	90.007	20,6	76.838	2,3

Quelle: Hauptverband der Sozialversicherungsträger; eigene Berechnungen aufgrund dieser Daten.

+3,8%, in Tirol und Salzburg jeweils +3,4%, sowie im äußersten Osten, im Burgenland +5,6%. Die östlichen Bundesländer Niederösterreich (+1,4%) und Wien (+2,0%) hatten nach Kärnten die niedrigsten Zuwächse, die Steiermark (+2,2%) und Oberösterreich (+2,5%) lagen hinsichtlich der Beschäftigungsentwicklung um den österreichischen Durchschnitt.

Da die Frauenbeschäftigung mit 3,5% nahezu dreimal so stark wuchs wie die Männerbeschäftigung, waren die regionalen Wachstumsraten sehr stark davon geprägt, während die Zuwächse der Männerbeschäftigung neben dem geringeren Mittelwert auch eine geringere Streuung hatten. Das heißt, die Bundesländer mit den höchsten Zuwächsen bei der Frauenbeschäftigung hatten auch die höchsten Zuwächse bei der Beschäftigung insgesamt und umgekehrt. Sehr schwache Zuwächse bei der Männerbeschäftigung hatten Niederösterreich (0,4%) und Oberösterreich (0,9%) sowie insbesondere Kärnten, wo die Männerbeschäftigung mit

–1,7% im selben Maß abnahm, wie die Frauenbeschäftigung wuchs. In Wien, wo die Geschlechterproportion der Beschäftigung mit gut 49% Frauenanteil bereits fast ausgeglichen war, wuchsen Frauenbeschäftigung (+2,0%) und Männerbeschäftigung (+1,9%) fast gleich schnell.

Untergliedert nach Staatsangehörigkeit entfiel der Beschäftigungszuwachs zwischen 2008 und 2012 per Saldo zu mehr als 100% auf AusländerInnen (+90.000); die InländerInnenbeschäftigung insgesamt ging um gut 13.100 bzw. 0,4% zurück. Bei den Frauen gab es auch bei den Inländerinnen mit 14.600 (+1%) noch einen, wenn auch geringen Beschäftigungszuwachs, während die Beschäftigung von inländischen Männern um knapp 28.000 (–1,8%) zurückging.

2. Entwicklung des Arbeitsvolumens

Auch die Entwicklung des Arbeitsvolumens spricht dafür, das Jahr 2008 als Vorkrisenjahr zu sehen: Damals wurde mit gut 6 Mrd. Arbeitsstunden nach dem Inländerkonzept das bisher höchste Arbeitsvolumen der Unselbstständigen in Österreich erreicht.

Der Begriff des Arbeitsvolumens ist in Österreich bzw. für den österreichischen Arbeitsmarkt nicht eindeutig: Es gibt das Arbeitsvolumen nach dem Inlandskonzept und das nach dem Inländerkonzept. Das Arbeitsvolumen nach dem Inlandskonzept misst die Gesamtsumme aller Arbeitsstunden, welche in gebietsansässigen Betrieben geleistet werden, unabhängig vom Wohnort der Personen, welche diese Arbeitsstunden erbringen. Diese Zahlen werden in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung verwendet und sind Grundlage für eine Reihe von Kennziffern wie z. B. die Produktivität. Sie repräsentieren gewissermaßen aber auch die wirtschaftliche Aktivität im Inland.

Das Arbeitsvolumen nach dem Inländerkonzept misst die Gesamtsumme aller Arbeitsstunden, welche von in Österreich wohnhaften Personen geleistet werden, unabhängig davon, in welchem Land sich der Arbeitsort befindet. Hier wird die wirtschaftliche Aktivität der gebietsansässigen Bevölkerung erfasst.

Der hier wesentliche Unterschied ist, dass das Arbeitsvolumen im Mikrozensus die Arbeitsstunden aller Auspendler, nicht aber die der Einpendler enthält. In der VGR ist es genau umgekehrt: Hier werden die Arbeitsstunden aller Einpendler mitgezählt, aber nicht die der Personen, welche im Ausland arbeiten. Darüber hinaus gibt es noch einige Unterschiede hinsichtlich der Einbeziehung bestimmter Personengruppen bei den Erwerbstätigen sowie der verwendeten Datenquellen. Darauf soll aber nicht näher eingegangen werden.⁴ Während der Mikrozensus die Ergebnisse der Haushaltsbefragungen hochrechnet, greift die VGR in sehr viel stärker-

rem Maß auf die Daten des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger zurück.

Aufgrund der unterschiedlichen Konzepte und der unterschiedlichen Abgrenzung verschiedener Gruppen von Erwerbstätigen sind Abweichungen der Arbeitsvolumina jedenfalls zu erwarten. Der Unterschied zwischen diesen beiden Zahlenreihen ist allerdings weder in seiner Richtung noch in der Entwicklung im Zeitverlauf so ohne Weiteres erklärbar. Es gibt in Österreich nach den verwendeten Datenquellen deutlich mehr Einpendler als Auspendler, daher würde man erwarten, dass das Arbeitsvolumen laut VGR höher ausfällt. Tatsächlich ist aber das Arbeitsvolumen im Mikrozensus um einige Hundert Millionen Stunden höher. Bei der wachsenden Zahl der Einpendler und einer sehr stabilen Zahl von Auspendlern ist es auch eher erstaunlich, dass der Niveauunterschied im Beobachtungszeitraum zurückgegangen ist; von 334 Mio. auf 180 Mio. Arbeitsstunden.

Ein möglicher Erklärungsansatz wäre die unterschiedliche Wahrnehmungsrichtung auf die Arbeitsleistung. Aus Unternehmenssicht ist die zu bezahlende Nettoarbeitsleistung die relevante Größe. Aus der Sicht von ArbeitnehmerInnen verschiebt sich die Perspektive zumindest teilweise in Richtung eines Bruttozeitaufwandes für die Arbeit, auch wenn manches davon vielleicht nur teilweise oder gar nicht abgegolten wird. Die Wege zum und vom Arbeitsplatz sollen zwar auch im Mikrozensus nicht eingerechnet werden, aber bezüglich der Wege zwischen verschiedenen Einsatzorten kann es unterschiedliche Wahrnehmungen geben. Außerdem gibt es in vielen Branchen inzwischen eine Reihe von nicht bezahlten Anwesenheitszeiten, welche naturgemäß unterschiedlich wahrgenommen werden.

Jedenfalls kam es nach dem Mikrozensus im Jahr 2009 zu einem Einbruch des Arbeitsvolumens der Unselbstständigen um fast 300 Mio. Arbeitsstunden. Danach erfolgte ein sehr langsamer Wiederanstieg. Aber im Jahr 2012 lag das Arbeitsvolumen der Unselbstständigen noch immer um 185 Mio. unter dem Wert von 2008.

Nach der VGR fiel der Rückgang des Arbeitsvolumens der Unselbstständigen 2009 mit gut 200 Mio. Stunden deutlich geringer aus, und der nachfolgende Anstieg führte dazu, dass der Wert von 2008 bis auf 32 Mio. Stunden fast wieder erreicht wurde. Das korrespondiert mit der Beobachtung, dass der Beschäftigungsanstieg mehr und mehr von Ausländern (einschließlich Pendlern) getragen wurde.

Wenn man ein Arbeitsvolumen von gut 1.700 Stunden pro Person und Jahr zugrunde legt, würde dieser Rückgang des Gesamtarbeitsvolumens im Jahr 2009 jedenfalls einem gewaltigen Verlust an Arbeitsplätzen entsprechen: zwischen etwa 120.000 auf Basis der VGR-Zahlen und gut 170.000 auf Basis der Zahlen des Mikrozensus. Laut Hauptverband ging die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 2009 jedoch nur

um 48.000 zurück (bei einem Anstieg der Zahl der geringfügig Beschäftigten im selben Jahr um 11.000). Die Differenz erklärt sich in erster Linie durch einen starken Rückgang der durchschnittlich pro Person und Jahr geleisteten Arbeitsstunden von 1.715 auf 1.644 von 2008 auf 2009. Während die Beschäftigung, wie bereits ausgeführt, ab 2010 wieder deutlich anstieg, blieb dieser Wert seither im Wesentlichen unverändert.

Die tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden pro Woche sind bei den Vollzeitbeschäftigten um durchschnittlich 1,4 Stunden auf 36 Stunden und bei den Teilzeitbeschäftigten um etwas weniger als 1 Stunde auf 18,2 Stunden zurückgegangen.

3. Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials

Das (effektive) Arbeitskräftepotenzial ist hier definiert als die Summe aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und registrierten Arbeitslosen. Da die SchulungsteilnehmerInnen dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen, gehören sie definitionsgemäß nicht zum effektiven Arbeitskräftepotenzial. Wenn allerdings die Schulungsmaßnahmen aufgrund erhöhter Arbeitslosigkeit stärker erhöht werden, als dies dem langjährig üblichen Maß entsprechen würde, stellen sich die Dinge etwas anders dar. In den weiteren Ausführungen werden die SchulungsteilnehmerInnen dennoch – nicht zuletzt auch aus datentechnischen Gründen – nicht in die Darstellung aufgenommen; man sollte aber im Auge behalten, dass sich ihre Zahl im untersuchten Zeitraum auch um etwa 16.000 erhöht hat.

Im Jahresdurchschnitt 2012 erhöhte sich das Arbeitskräftepotenzial in Österreich gegenüber 2008 um gut 125.000 Personen oder 3,5% (siehe Tabelle 3), das Arbeitskräftepotenzial der Frauen um 74.000 (+4,5%) und das der Männer um gut 51.000 (+2,6%). Die höchsten Zuwächse fanden sich im Burgenland (+6,2%), in Tirol (+4,2%) und in Salzburg (+4,1%).

Bei den Männern waren die höchsten Zuwachsraten im Burgenland (+4,4%), in Salzburg (+3,3%), aber vor allem auch in Wien mit fast 17.000 (+3,9%) zu verzeichnen. Bei den Frauen lagen das Burgenland (+8,2%) und Vorarlberg (+6,5%) an der Spitze, aber auch Tirol (+5,7%), Oberösterreich (+5,2%) und Salzburg (+5,%) hatten überdurchschnittliche Zuwächse beim Arbeitskräftepotenzial der Frauen.

Von diesem starken Zuwachs des Arbeitskräftepotenzials entfiel lediglich ein Achtel (+16.600) auf Personen mit österreichischer Staatsbürgerschaft, mit 108.600 entfiel aber der weitaus größte Teil auf AusländerInnen. Bei den inländischen Männern ging das Arbeitskräfteangebot sogar um 8.700 (–0,5%) zurück, während das Arbeitsangebot ausländischer Männer um 60.000 (+21%) zunahm. Bei den Frauen stieg das Arbeitskräfteangebot der Österreicherinnen um 25.300 (+1,7%) und das der Auslän-

derinnen um 48.600 Personen (+25,7%). Das Arbeitskräfteangebot der österreichischen Männer war in allen Bundesländern mit Ausnahme von Tirol, Vorarlberg und Salzburg rückläufig; in diesen drei Bundesländern kam es noch zu geringen Zuwächsen zwischen 0,1% und 0,3%. Überdurchschnittliche Zuwächse beim Arbeitskräfteangebot inländischer Frauen gab es noch in Vorarlberg (+5,1%), in Tirol (+3,4%) sowie in Oberösterreich und dem Burgenland mit je 3,3%. In Wien ging das Arbeitskräfteangebot inländischer Frauen sowohl relativ (−0,9%) als auch absolut (−3.000) sogar stärker zurück als das der inländischen Männer (−0,5% bzw. −1.700).

Da das Arbeitskräfteangebot mit +3,5% deutlich stärker zunahm als die Beschäftigung (+2,3%), stieg auch die Registerarbeitslosigkeit markant an – trotz der gestiegenen Schulungsmaßnahmen. Insgesamt gab es im Jahresdurchschnitt 2012 um 48.400 (+22,8%) mehr Arbeitslose als vor der Krise. Bei den AusländerInnen stieg die Arbeitslosenzahl um 18.600, das entspricht einer Zunahme um fast die Hälfte (+48,6%). Die Zahl der arbeitslosen Ausländer erhöhte sich um 10.500 (+44,8%) und die der arbeitslosen Ausländerinnen um 8.100 (+54,7%). In absoluten Zahlen stieg allerdings die Arbeitslosigkeit bei den InländerInnen stärker: Mit einem Zuwachs um 29.800 entfielen mehr als drei Fünftel des Anstiegs auf diese. Bei den Inländern stieg die Arbeitslosigkeit um 19.000 (+20,0%) und bei den Inländerinnen um 10.700 Personen (+13,6%).

4. Beschäftigungsentwicklung nach Wirtschaftsklassen

4.1 Sachgüterproduktion

Am stärksten war die Beschäftigung in der Sachgüterproduktion von der Wirtschaftskrise betroffen (siehe Tabellen 4 und 5). Bis zum 2. Quartal 2010 waren hier zunächst fast 50.000 Arbeitsplätze von 602.300 im Jahresdurchschnitt 2008 verloren gegangen, und ein dauerhafter Verlust von bis zu 70.000 Arbeitsplätzen im weiteren Krisenverlauf wurde damals für wahrscheinlich gehalten. Im Sommer jenes Jahres setzte dann aber auch in diesem Sektor eine merkbliche Erholung der Beschäftigung ein, die schnell an Dynamik gewann. Im Jahresdurchschnitt 2012 gab es dann wieder 583.300 Arbeitsplätze in der Sachgüterproduktion, und die anfänglichen Verluste hatten sich auf gut 19.000 reduziert. Über diese vier Jahre betrug somit der Verlust an (regulären) Arbeitsplätzen in der Sachgüterproduktion in Österreich insgesamt 3,2%. Nach den verfügbaren Daten dürfte die Zahl der Leiharbeiter in der Sachgüterproduktion im selben Zeitraum etwa 7.000 zugenommen haben. Die Bruttowertschöpfung lag 2012 um 3,5% höher als 2008 die durchschnittlich geleistete Arbeitszeit um 3,9% niedriger.

Tabelle 3: Veränderung des Arbeitskräftepotenzials von 2008 bis 2012

Bundesland	Männer				Frauen			
	zusammen		Inländer		zusammen		InländerInnen	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
Burgenland	2.360	4,4	-826	-1,9	3.186	35,3	1.337	3,3
Kärnten	741	0,6	-1.558	-1,4	2.299	18,9	1.623	1,7
Niederösterreich	7.286	2,2	-2.582	-0,9	9.868	22,6	3.877	1,6
Oberösterreich	7.771	2,2	-445	-0,1	8.216	20,7	8.438	3,3
Salzburg	4.268	3,3	58	0,1	4.210	19,9	2.204	2,2
Steiermark	5.771	2,1	-2.236	-0,9	8.007	31,5	8.928	3,9
Tirol	4.901	2,9	385	0,3	4.516	16,7	4.186	3,4
Vorarlberg	1.383	1,6	225	0,3	1.158	6,2	2.909	5,1
Wien	16.886	3,9	-1.720	-0,5	18.606	20,9	-3.009	-0,9
Österreich	51.367	2,6	-8.699	-0,5	60.066	21,0	73.858	4,5

Bundesland	Gesamt			
	zusammen		InländerInnen	
	absolut	in %	absolut	in %
Burgenland	6.087	6,2	511	0,6
Kärnten	4.331	1,9	65	0,0
Niederösterreich	17.066	2,8	1.295	0,2
Oberösterreich	22.176	3,6	7.993	1,4
Salzburg	10.140	4,1	2.262	1,1
Steiermark	14.699	2,9	1.503	0,3
Tirol	13.129	4,2	4.571	1,7
Vorarlberg	5.844	3,8	3.134	2,6
Wien	31.753	3,8	-4.729	-0,7
Österreich	125.225	3,5	16.605	0,5

Quelle: Hauptverband der Sozialversicherungsträger; eigene Berechnungen aufgrund dieser Daten.

Tabelle 4: Beschäftigungsentwicklung in der Sachgüterproduktion nach Bundesländern 2008-2012

Wirtschaftsbereich	2008	2012	Differenz 2008-2012	
			absolut	in %
Österreich	602.340	583.285	-19.055	-3,2
Burgenland	14.920	14.802	-118	-0,8
Kärnten	36.496	35.045	-1.451	-4,0
Niederösterreich	106.366	101.112	-5.255	-4,9
Oberösterreich	154.841	156.345	1.504	1,0
Salzburg	36.184	35.393	-790	-2,2
Steiermark	104.133	99.259	-4.874	-4,7
Tirol	50.899	48.672	-2.227	-4,4
Vorarlberg	37.844	38.695	851	2,2
Wien	60.657	53.964	-6.694	-11,0

Quelle: Hauptverband der Sozialversicherungsträger; eigene Berechnungen aufgrund dieser Daten.

Dahinter stehen allerdings durchaus heterogene Entwicklungen in den Bundesländern (siehe Tabelle 4). In Oberösterreich und Vorarlberg gab es gegenüber dem Vorkrisenniveau sogar Beschäftigungszuwächse: In Oberösterreich wuchs die Zahl der Beschäftigten in der Sachgüterproduktion im Jahresdurchschnitt 2012 gegenüber 2008 um 1% oder 1.500 und in Vorarlberg sogar um 2,2% was dort 850 Beschäftigten entspricht. Die größten Verluste gab es in Wien, sowohl prozentuell (-11%) als auch in absoluten Zahlen (-7.000). 2012 fanden sich in Wien nur noch knapp 54.000 Beschäftigte in der Sachgüterproduktion. Verluste in der Größenordnung zwischen 4% und 5% fanden sich auch in Kärnten, Tirol, der Steiermark und Niederösterreich, wo in Summe 13.800 Beschäftigungsverhältnisse verloren gingen. Das Burgenland und Salzburg lagen mit -0,8% bzw. -2,2% (zusammen -900) unter dem Bundesländerdurchschnitt.

Die Beschäftigungsverluste in der österreichischen Sachgüterproduktion erstreckten sich auf nahezu alle Zweisteller. Geringe Zuwächse von unter 2% gab es in der Nahrungsmittelerzeugung, in der Herstellung von chemischen Erzeugnissen, im Maschinenbau und in der Herstellung von elektrischen Erzeugnissen. Größere prozentuelle Beschäftigungsgewinne gab es lediglich in der Herstellung von pharmazeutischen Erzeugnissen und bei der Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren mit +9,2% bzw. +4,3%. Insgesamt ergaben sich somit im Verlauf der letzten vier Jahre Verluste von 24.100 Beschäftigungsverhältnissen in den schrumpfenden Branchen der Sachgüterproduktion, denen 5.100 zusätzliche Beschäftigte in expandierenden Branchen gegenüberstanden.

Tabelle 5: Beschäftigungsentwicklung nach ÖNACE-2008-Abschnitten 2008-2012

Wirtschaftsbereich	2008	2012	Differenz 2008-2012	
			absolut	in %
Land- und Forstwirtschaft; Fischerei	18.897	20.577	1.680	8,9
Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	6.100	5.668	-432	-7,1
Herstellung von Waren	602.340	583.285	-19.055	-3,2
Energieversorgung	26.795	26.668	-127	-0,5
Wasserversorgung; Abfallentsorgung	13.861	14.537	676	4,9
Bau	247.112	248.066	954	0,4
Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen	511.435	525.227	13.792	2,7
Verkehr und Lagerei	193.230	182.793	-10.437	-5,4
Beherbergung und Gastronomie	177.461	191.606	14.145	8,0
Information und Kommunikation	71.015	77.963	6.948	9,8
Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	120.591	117.986	-2.605	-2,2
Grundstücks- und Wohnungswesen	40.952	40.794	-158	-0,4
Freiberufliche, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen	140.163	155.330	15.167	10,8
Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen	172.872	184.735	11.863	6,9
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung	521.153	540.810	19.657	3,8
Erziehung und Unterricht	82.106	96.495	14.389	17,5
Gesundheits- und Sozialwesen	214.881	230.966	16.085	7,5
Kunst, Unterhaltung und Erholung	31.028	34.920	3.892	12,5
Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	84.897	87.300	2.403	2,8
Private Haushalte mit Hauspersonal; Eigenbedarf	3.160	3.020	-140	-4,4
Exterritoriale Organisationen und Körperschaften	653	647	-6	-0,9
Sonstige	107.916	96.062	-11.854	-11,0
Insgesamt	3.388.618	3.465.455	76.837	2,3

Quelle: Hauptverband der Sozialversicherungsträger; eigene Berechnungen aufgrund dieser Daten.

4.2 Bauwesen

Das Bauwesen hatte bis zum Jahr 2012 hinsichtlich der Beschäftigung in etwa wieder das Vorkrisenniveau erreicht und lag zuletzt mit 248.000 Beschäftigten um etwa 1.000 höher. Das steht in starkem Gegensatz zur Entwicklung der Wertschöpfung, die 2012 noch immer um 11,3% unter dem Niveau von 2008 lag. Es kam jedoch zu Beschäftigungsverlusten sowohl im Hoch- als auch im Tiefbau, die allerdings durch Beschäftigungsgewinne im Ausbaugewerbe (+6.200 bzw. 4,2%) mehr als wettgemacht werden konnten. Die Verlagerung der Beschäftigung in arbeitsintensivere Bereiche dürfte das Auseinanderklaffen von Beschäftigungsentwicklung und Wertschöpfungsentwicklung zumindest teilweise erklären, aber auch die durchschnittliche Arbeitszeit ging um 4% zurück.

4.3 Dienstleistungssektor

Im Bereich Verkehr und Lagerei kam es nahezu während des gesamten Beobachtungszeitraums zu Beschäftigungsverlusten. Eine kurzzeitige Erholung gab es lediglich von August 2011 bis April 2012. Gegenüber dem Ausgangswert von 193.200 im Jahr 2008 kam es bis 2012 zu kumulierten Beschäftigungsverlusten von 10.400 (–5,4%). Die Beschäftigungsverluste fielen somit deutlich moderater aus als der Wertschöpfungsrückgang um 10,9%. Arbeitsplatzverluste im Bereich Verkehr und Lagerei hatten alle Bundesländer, aber die quantitativ bedeutendsten fanden sich in Oberösterreich (–2.456), in Wien (–2.366) und in Niederösterreich (–2.366). Auf der Ebene der Zweisteller fielen die Beschäftigungsverluste bei den Post- und Kurierdienstleistungen mit –3.400 (–12%) am meisten ins Gewicht, gefolgt von der Lagerei mit –2.800 (–5,5%) und vom Landverkehr mit –2.400 (–2,3%). In der Luftfahrt gingen knapp 1.800 oder ein Fünftel der Beschäftigungsverhältnisse verloren.

Eher erstaunlich ist der Beschäftigungsrückgang um 3.451 (–2,9%) im Gesundheitswesen auf 117.300 im Jahr 2012. In den Krankenhäusern beklagen sich die Beschäftigten seit Jahren immer lauter über die zunehmend schwieriger werdenden Arbeitsbedingungen und über tägliche Überlastungszustände bzw. *Burnout*-Gefahren. Gegenüber dem Jahr 2008 ging die Beschäftigung hier im Jahresdurchschnitt 2012 um mehr als 9.000 zurück; dies entspricht einer Reduktion um 14,3% bzw. einem Siebentel. Ein Anstieg der Beschäftigung im niedergelassenen Bereich konnte allerdings nur in deutlich geringerem Maße festgestellt werden: Bei den Allgemeinmedizinerinnen gab es überhaupt nur 180 zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse, und bei den Facharztpraxen nahm die Beschäftigung um gut 2.000 zu, wovon knapp 700 auf die Zahnarztpraxen entfiel. Ein Teil dieses Beschäftigungsrückgangs erklärt sich allerdings durch die Umwandlung von Akutbetten in Pflegebetten. Der Anstieg der Beschäftigung in Pflegeheimen fiel aber deutlich geringer aus. Bei der Interpretation muss man jedoch auch berücksichtigen, dass es immer wieder zu Umbuchungen zwischen Gesundheitswesen und öffentlicher Verwaltung kommt.

Unter den wachsenden Wirtschaftsbereichen entfiel der quantitativ bedeutendste Teil auf die öffentliche Verwaltung, wo die Beschäftigung um 19.700 (+3,8%) zunahm. Davon müssten allerdings knapp 6.900 eigentlich dem Gesundheitswesen bzw. dem Bildungswesen zugeordnet werden; eine Aufteilung ist jedoch aufgrund der Datenlage kaum möglich. Der auf die Krankenhäuser entfallende Teil dieses Zuwachses wird jedoch die dort aufgetretenen Beschäftigungsrückgänge kaum ausgleichen.

Der Beschäftigungszuwachs im Sozialwesen war mit 19.500 in absoluten Zahlen fast genauso groß wie in der öffentlichen Verwaltung (+21,8%). In den Pflegeheimen nahm die Beschäftigung um 3.800 oder fast zwei

Drittel zu und in den Alten- und Behindertenheimen um 2.300 (+14,0%). Im Bereich der sozialen Betreuung von alten und behinderten Menschen gab es ein Plus von knapp 3.000 (+17,2%).

Im Unterrichtswesen wuchs die Beschäftigung um 14.400 (+17,5%). Auf der Ebene der (aussagekräftigen) Viersteller entfielen knapp 7.500 (+17,3%) auf das tertiäre Bildungswesen, gefolgt vom Bereich Kindergärten und Vorschulen mit einem Beschäftigungsplus von 2.100, was einer Zunahme um mehr als ein Drittel entspricht.

Im Handel wuchs die Beschäftigung um 13.800 (+2,7%), wovon auf den Einzelhandel 14.100 (+5,3%) entfielen. Einer eher bescheidenen Wertschöpfungsentwicklung seit 2008 (+1,1%) stand eine deutliche Reduktion der durchschnittlich geleisteten Arbeitszeit um fast 5% gegenüber. Im Großhandel gingen hingegen knapp 700 Arbeitsplätze verloren, der KfZ-Handel war mit +350 Beschäftigungsverhältnissen praktisch stabil.

Der Tourismus war ebenfalls ein Beschäftigungsmotor: Von 14.100 zusätzlichen Arbeitsplätzen im Jahresdurchschnitt 2012 (+8%) entfielen 10.400 (+10,7%) auf die Gastronomie und 3.800 (+4,7%) auf die Hotellerie. Dieser große Beschäftigungszuwachs steht einem eher geringen Zuwachs der Wertschöpfung von 2% gegenüber. Die durchschnittliche Wochenarbeitszeit ging im Bereich Beherbergung und Gastronomie während der Krise um 5,4% zurück.

Bei den freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen stieg die Beschäftigung um 15.200 (+10,8%). Auf den Bereich Unternehmensberatung und Unternehmensführung bzw. -verwaltung entfielen mit über 7.000 (+23,1%) die meisten zusätzlichen Beschäftigten in dieser Wirtschaftsklasse, gefolgt von der Rechts- und Steuerberatung mit einem Beschäftigungszuwachs von gut 3.000 (+8,6%).

Bei den sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen kam es zu einem Beschäftigungswachstum um 11.900 (+6,9%), wobei die Vermittlung und Überlassung von Arbeitskräften (+5.730 bzw. +7,5%) und die Gebäudebetreuung plus (+4.500 bzw. +8,1%) den Großteil der Zuwächse ausmachten. Die Leiharbeit, welche von der Finanz- und Wirtschaftskrise als erste (und prozentuell auch am stärksten) betroffen wurde, erreichte somit ihr Vorkrisenniveau bald wieder und übertraf es 2012 auch. Der größere Teil der Leiharbeit wird in der Sachgüterproduktion eingesetzt; auch wenn man dem Ersatz regulärer Beschäftigter durch Leiharbeiter zu Recht skeptisch gegenübersteht, muss doch der Anstieg der Leiharbeit hinsichtlich der Arbeitsplätze in der Sachgüterproduktion ins Kalkül einbezogen werden. Die Verluste fallen somit noch etwas geringer aus, als weiter oben errechnet.

Die freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen sowie die sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen entsprechen zusammen mit gewissen Unschärfen in etwa den unternehmensbezogenen Dienstleistungen der alten Wirtschaftsklassensystematik. Zusammen-

mengenommen wuchs in diesen beiden Wirtschaftsklassen die Beschäftigung gegenüber dem Vorkrisenniveau um gut 27.000. Damit sind die „unternehmensbezogenen Dienstleistungen“ wie auch schon in der mittleren Vergangenheit der wichtigste Motor für das Beschäftigungswachstum in Österreich. Im Jahresdurchschnitt 2012 arbeiteten hier zusammen 340.000 Menschen.

Prozentuell lag das Beschäftigungswachstum im Bereich Kunst, Unterhaltung und Erholung mit 12,5% deutlich über dem Gesamtschnitt. Insgesamt ist dieser Bereich jedoch eher klein; die Beschäftigung wuchs um 3.900 auf knapp 35.000.

Die Beschäftigung im Bereich der Finanz- und Versicherungsdienstleistungen nahm um 2.600 (–2,2%) ab; hier fanden sich im Jahresdurchschnitt noch 118.000 Beschäftigte.

5. Beschäftigung nach Altersgruppen

In diesem und dem folgenden Kapitel liegen der Auswertung beschäftigte Personen zugrunde, im Gegensatz zu den Beschäftigungsverhältnissen, welche bisher untersucht wurden. Die Quelle ist in beiden Fällen die gleiche (Beschäftigtendaten des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger), aber das Auswertungskonzept ist anders. Untersucht werden Beschäftigte in den Altersgruppen zwischen 15 und 65 Jahren. Die Zahl der beschäftigten Personen ist gegenüber 2008 mit 91.500 sogar stärker gestiegen als die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse (siehe Tabelle 6).

Die Ausländerbeschäftigung ist in allen Fünfjahres-Altersgruppen (wenn auch in unterschiedlichem Maße) gestiegen. Dadurch sind vor allem bei den jungen Erwachsenen die erwarteten Beschäftigungsrückgänge bisher ausgeblieben. Bei den Älteren ist es in erster Linie die Altersentwicklung der Babyboomgeneration, die das Bild prägt. Bei den unter 20-Jährigen kam es zu einem Rückgang der Beschäftigung um 15.300 (–9,8%). Bei den jungen Erwachsenen bis 35 Jahren gab es noch moderate Beschäftigungsgewinne von insgesamt knapp 30.000. In der Altersgruppe 35 bis 45 Jahre ging die Zahl der Beschäftigten um 78.200 stark zurück. Dies ist aber durch die demografische Entwicklung bedingt. Während die Bevölkerung in diesen Altersgruppen stark zurückging, stieg der Beschäftigtenanteil⁵ hier sogar leicht an. Die größten Beschäftigungszuwächse gab es bei den über 45-Jährigen: +41.000 bei den 45- bis 49-Jährigen, +67.000 bei den 50- bis 54-Jährigen und +43.000 bei den 55- bis 59-Jährigen. Das ist einerseits auf das demografisch bedingte starke Anwachsen der Bevölkerung in diesen Altersgruppen zurückzuführen, aber es sind auch die Beschäftigtenanteile gestiegen. Der Beschäftigtenanteil der 55-bis 59-Jäh-

Tabelle 6: Entwicklung von Bevölkerung und Beschäftigung nach Altersgruppen 2008-2012

Altersgruppe	2008			2012			Differenz	
	Bevölkerung (Tsd.)	Beschäftigte (Tsd.)	Beschäftigten- anteil %	Bevölkerung (Tsd.)	Beschäftigte (Tsd.)	Beschäftigten- anteil %	Beschäftigte (%)	Beschäftigten- anteil %
15 bis 19 Jahre	501,1	178,3	35,6	485,7	160,9	33,1	-17,5	-2,5
20 bis 24 Jahre	519,6	307,7	59,2	534,8	308,9	57,8	1,2	-1,5
25 bis 29 Jahre	545,6	362,6	66,5	553,7	373,7	67,5	11,1	1,0
30 bis 34 Jahre	539,1	361,0	67,0	551,6	378,0	68,5	17,0	1,6
35 bis 39 Jahre	640,7	443,0	69,1	559,6	392,9	70,2	-50,1	1,1
40 bis 44 Jahre	715,3	507,0	70,9	667,8	479,0	71,7	-28,0	0,8
45 bis 49 Jahre	671,5	465,0	69,2	715,1	505,6	70,7	40,6	1,5
50 bis 54 Jahre	561,5	353,7	63,0	643,1	420,8	65,4	67,1	2,4
55 bis 59 Jahre	491,9	206,9	42,1	531,7	250,0	47,0	43,1	5,0
60 bis 64 Jahre	442,6	42,4	9,6	477,6	49,3	10,3	6,9	0,8
Gesamt	5.629,1	3.227,8	57,3	5.720,7	3.319,1	58,0	91,3	0,7

Quelle: Statistik Austria, Arbeitsmarktdatenbank; eigene Berechnungen aufgrund dieser Daten.

rigen stieg sogar um 5 Prozentpunkte auf 47% im Jahr 2012. Bei den 60- bis 64-Jährigen stieg die Beschäftigtenzahl um knapp 7.000 und der Beschäftigtenanteil um 0,8 Prozentpunkte.

5.1 In welchen Branchen arbeiten die Älteren?

Im Jahresdurchschnitt 2012 waren in Österreich 731.000 Personen beschäftigt, die 50 Jahre oder älter waren (Tabelle 6). Das waren knapp 22% der Beschäftigten und 120.000 mehr als noch im Jahr 2008. In dem Jahr betrug der Beschäftigtenanteil der über 50-Jährigen noch knapp 19%.

Erwartungsgemäß waren mit 179.200 in der öffentlichen Verwaltung die meisten Älteren beschäftigt; hier lagen die Älteren mit 33,4% auch anteilmäßig am höchsten, wenn man von den privaten Haushalten und den extraterritorialen Organisationen einmal absieht, wo die Anteile jeweils über 40% lagen; aber diese beiden Wirtschaftsklassen fallen zahlenmäßig für die Beschäftigung in Österreich nicht ins Gewicht. An zweiter Stelle folgt bereits die Sachgüterproduktion mit 117.300 Älteren und einem Anteil von 20,1%. 91.600 Ältere waren im Handel beschäftigt, hier betrug der Anteil mit 17,6% jedoch schon 4,4 Prozentpunkte weniger als im Gesamtschnitt. Eher weniger Ältere beschäftigt auch der Tourismus: 15,4% oder knapp 30.000 Personen. Der geringste Anteil Älterer findet sich im Bereich Information und Kommunikation mit 13,1%. Erwartungsgemäß liegt das Bau-

wesen aufgrund der belastenden Arbeitsbedingungen auf vielen Arbeitsplätzen der Branche unter dem Durchschnitt über alle Branchen (18,2% oder 44.800 Beschäftigte). Dass der Anteil Älterer im Bauwesen höher ist als im Tourismus und auch höher als im Einzelhandel, deckt sich allerdings nicht mit diesen Erwartungen. Auch die Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen gehört mit einem Anteil Älterer von 15,9% eher zu den „jüngeren“ Branchen.

Auch die Veränderung des Älterenanteils gegenüber 2008 fiel bei den „jüngeren“ Branchen geringer aus: Während er insgesamt um 3,1 Prozentpunkte zunahm, lagen die Zuwächse hier zwischen 1,4 und 2,2 Prozentpunkten.

Es fand sich aber auf der Ebene der Einsteller keine Wirtschaftsklasse, wo die Zahl der älteren Beschäftigten anteilmäßig abnahm.

6. Fluktuationen auf den österreichischen Arbeitsmarkt

Wenn man die wichtigsten Kennzahlen des Arbeitsmarktes über kurze oder mittlere Zeiträume vergleicht, sind die Nettoveränderungen meist relativ klein. Veränderungen der Gesamtbeschäftigung von mehr als 1% bis 2% sind eher selten. Nicht wenige Beobachter und Kommentatoren ziehen daraus Schlussfolgerungen, welche darauf hinauslaufen, dass das Arbeitsmarktgeschehen eine eher unflexible Angelegenheit sei. Einzelne Autoren weisen schon seit langer Zeit immer wieder darauf hin, dass diese Saldenveränderungen die tatsächliche Dynamik der Arbeitsmärkte eher verschleiern.⁶

Diese eher geringen Veränderungen der Salden sind auch in Österreich das Ergebnis enormer Bruttofluktuationen auf dem Arbeitsmarkt. Hinter den knapp 3,5 Mio. Beschäftigungsverhältnissen im Jahresdurchschnitt 2012 verbergen sich 1,66 Mio. Aufnahmen von Beschäftigung und 1,62 Mio. Beendigungen von Beschäftigung im selben Jahr.

Wenn man die 1,62 Mio. Beendigungen von Beschäftigungsverhältnissen des Jahres 2012 näher untersucht, so zeigt sich, dass 285.000 Beendigungen unmittelbar in ein neues unselbstständiges Beschäftigungsverhältnis führten; diese Direktwechsel machten 17,5% aller Beendigungen aus. Knapp 39.000 Beendigungen führten zur direkten Aufnahme einer selbstständigen Beschäftigung (2,4%). 452.000 Übergänge (27,8%) führten in die registrierte Arbeitslosigkeit, und die Übergänge in die Nichterwerbstätigkeit betrugen 849.000 oder mehr als die Hälfte. Wobei Nichterwerbstätigkeit hier bedeutet: keine Erwerbstätigkeit in Österreich. Personen, die nachher in einem anderen Land einen Arbeitsplatz finden, werden auch zu dieser Gruppe gezählt.

Der Beschäftigungsrückgang des Jahres 2009 betraf nicht nur Men-

schen, die z. B. ihre Arbeit verloren, sondern er war das Ergebnis von Veränderungen in allen Unterposten der Darstellung:

Die Zahl der Beendigungen von Beschäftigungsverhältnissen war 2009 gegenüber dem Vorjahr sogar rückläufig (–56.800). Vor allem die Direktwechsel gingen zurück, Direktwechsel in eine andere unselbstständige Beschäftigung nahmen um knapp 68.000 ab und die Direktwechsel in selbstständige Beschäftigung um 2.000. Wechsel in die Nichterwerbstätigkeit gingen um knapp 24.000 zurück. Gestiegen waren allerdings die Wechsel in die registrierte Arbeitslosigkeit (+36.400).

Der Beschäftigungsrückgang kam in erster Linie dadurch zustande, dass die Zahl der Aufnahmen von Beschäftigungsverhältnissen noch stärker zurückging. Für die Saldenveränderungen sind selbstverständlich auch die zeitlichen Muster von Bedeutung; diese sollen hier aber nicht näher untersucht werden. Sehr bemerkenswert ist, dass die Zahl der Beschäftigungsaufnahmen aus der Arbeitslosigkeit im Krisenjahr 2009 sogar um 21.200 höher war als im Jahr davor, was allerdings nicht ausreichte, um den Anstieg in der Gegenrichtung auszugleichen. Es gibt die Theorie, dass der Arbeitsmarkt in der Krise effizienter funktioniert, weil der gewachsene Pool der Arbeitslosen auch die Einstellungen erleichtert.⁷

Mit –70.200 fand sich der stärkste Rückgang bei den Beschäftigungsaufnahmen aus der Nichterwerbstätigkeit. Damit ist diese Reserveposition (um den zwar vage, aber doch definierten Begriff der stillen Reserve zu vermeiden) einer der entscheidenden Faktoren der österreichischen Arbeitsmarktflexibilität. Nach diesen Zahlen wäre er sogar der Wichtigste, aber ohne den in Personenjahre umgerechneten Einfluss von Variationen in den Dauermustern berechnet zu haben, wäre dies Urteil verfrüht.

Die Umverteilung der Arbeit (bzw. des Arbeitsvolumens) auf mehr Köpfe kann einerseits durch die Arbeitszeit erfolgen. In Österreich gibt es seit Jahren einen steigenden Anteil der Teilzeitbeschäftigung.

Andererseits kann sich aber auch der Personenumschlag bzw. die Rotationsrate des Beschäftigungssystems erhöhen. Diese(r) ist definiert als Verhältnis der Gesamtzahl der in einem Zeitraum beschäftigten Personen und dem Jahresdurchschnittsbestand der Beschäftigung. Dieser kann entweder durch den Mittelwert aus zwölf Stichtagsbeständen geschätzt oder aber durch eine taggenaue Erfassung aller Beschäftigungsepisoden errechnet werden. Als Ergebnis hat man dann die Beschäftigung beispielsweise eines Jahres in Personenjahren bzw. Ganzjahresanmeldeäquivalenten.

Gegenüber dem Jahr 2008 hat sich die Zahl der (im Laufe des Jahres zumindest kurzfristig beschäftigten Personen) mit 151.300 deutlich stärker erhöht als der Jahresdurchschnitt. Auch ohne Berücksichtigung der geringfügigen Beschäftigung hat sich der Personenumschlag von 1,146 im Jahre 2008 auf 1,164 im Jahr 2012 erhöht.

7. Beschäftigungsentwicklung nach Verdienstmöglichkeiten

Bei der Analyse von neu geschaffenen und verlorengegangenen Arbeitsplätzen ist natürlich auch die Frage von Interesse, wie sich die Veränderung auf die Verdienstmöglichkeiten auf dem österreichischen Arbeitsmarkt auswirkt. Aus der jährlichen Publikation der beitragspflichtigen Einkommen durch den Hauptverband der Sozialversicherungsträger kann man in dieser Hinsicht zumindest einen Eindruck gewinnen. Gegenüber einer idealerweise für diesen Zweck zu verwendenden Arbeitsmarktgesamtrechnung (der Unselbstständigen) weist diese Statistik aber eine Reihe von Einschränkungen auf, welche bei der Interpretation berücksichtigt werden muss. Der Personenkreis umfasst nicht die Gesamtheit der unselbstständig beschäftigten Personen eines Jahres, weil Beamte, Lehrlinge und Beschäftigten unterhalb der Geringfügigkeitsgrenze nicht berücksichtigt werden. Einkommen wiederum werden nur bis zur aktuellen Höchstbeitragsgrundlage erfasst. Diese Faktoren wirken sich insbesondere bei den Berechnungen der verschiedenen Durchschnittseinkommen, aber auch bei den durchschnittlichen Beschäftigungsdauern der Personengruppen aus – vor allem Beamte haben eine deutlich höhere durchschnittliche Beschäftigungsdauer als die meisten anderen Unselbstständigen. Auf Basis dieser Statistik betrug das durchschnittliche Monatseinkommen (auf Basis einer angenommen dreißigtägigen Beschäftigung unter anteilmäßiger Einrechnung der Sonderzahlungen) im Jahr 2012 für den Durchschnitt aller Beschäftigten 2.505 € bzw. 7,5% mehr als im Jahr 2008.

In Wirtschaftsklassen mit abnehmender Beschäftigung gingen zwischen 2008 und 2012 knapp 45.000 Arbeitsplätze verloren. Davon entfiel etwa die Hälfte auf Wirtschaftsklassen mit überdurchschnittlicher Bezahlung, darunter vor allem die Sachgüterproduktion und die Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen. Bei der Hälfte mit unterdurchschnittlicher Bezahlung war Verkehr und Lagerei zahlenmäßig am bedeutendsten. Hier findet sich allerdings auch der Posten „Wirtschaftsklasse unbekannt“, der aufgrund immer besserer Zuordnungsmöglichkeiten laufend abnimmt. Von den hier angefallenen fast 12.000 Beschäftigungsverhältnissen weniger wird sich der größere Teil inzwischen in anderen Wirtschaftsklassen als Zuwachs wiederfinden.

In den wachsenden Wirtschaftsklassen nahm die Beschäftigung um knapp 121.700 zu. Davon entfielen 43.400 Arbeitsplätze auf Branchen mit überdurchschnittlicher Bezahlung und 78.200 auf Branchen mit unterdurchschnittlicher Bezahlung. Stark wachsende Wirtschaftsklassen mit überdurchschnittlicher Bezahlung waren vor allem die Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen, Information und Kommunikation, aber auch die öffentliche Verwaltung. Stark

wachsende Branchen mit unterdurchschnittlicher Bezahlung waren der Tourismus, der Handel und die sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen, aber auch das Gesundheitswesen und das Unterrichtswesen bzw. die jeweiligen Beschäftigtengruppen, welche in diesen Wirtschaftsklassen erfasst werden. Ohne Berücksichtigung der genauen Abstände bei den Verdienstmöglichkeiten in den einzelnen Wirtschaftsklassen und auch ohne Einbeziehung der mitunter deutlichen Unterschiede in den durchschnittlichen Beschäftigungsdauern kann man sagen, dass lediglich ein gutes Viertel (+27,5%) des saldenmäßigen Beschäftigungszuwachses gegenüber 2008 auf Arbeitsplätze mit überdurchschnittlichen Verdienstmöglichkeiten entfiel.

8. Ausblick

Nach der letzten mittelfristigen Beschäftigungsprognose⁸ erwartet das WIFO eine Zunahme der Beschäftigung bis 2016 um 25.000 bis 30.000 pro Jahr. In Anbetracht der weiterhin zu erwartenden starken Zuwanderung wird das nicht ausreichen, um die Arbeitslosigkeit in absehbarer Zeit merklich zu reduzieren. Die quantitativ bedeutendsten Zuwächse werden für das Gesundheits- und Sozialwesen, das Unterrichtswesen, die Personalüberlassung und den Einzelhandel erwartet. Hier sollen sich die Beschäftigungsgewinne bis 2016 jeweils auf mehr als 20.000 kumulieren, im Gesundheits- und Sozialwesen sogar auf fast 60.000. Weitere bedeutende Beschäftigungsgewinne von 10.000 und mehr werden für die Bereiche Beratung und Marketing, für Forschung und freiberufliche technische Tätigkeiten und für den Tourismus erwartet. Diese Ergebnisse einer Modellrechnung sind weitestgehend plausibel und entsprechen auch den Wachstumsmustern der letzten Jahre. Die Ergebnisse für den Einzelhandel, wo ein Beschäftigungszuwachs in der Größenordnung von 23.000 erwartet wird, sind allerdings mit Vorsicht zu genießen. Es sind zwar in den Beschäftigungszahlen des stationären Einzelhandels bisher noch keine Auswirkungen der zunehmenden Konkurrenz durch den Internethandel festzustellen, aber manche Handelsexperten erwarten dies für die nähere Zukunft. Die Szenarien gehen bis hin zu einem weitgehenden Absterben des Handels in der bisher bekannten Form außerhalb der hochfrequentierten Bestlagen, aber eine zumindest schleichende Erosion wird von vielen erwartet.

Die Autoren schätzen, dass bis zu zwei Drittel des Beschäftigungszuwachses bis 2016 auf Teilzeitarbeitskräfte entfallen werden. Wenn man den Zeitraum von 2008 bis 2012 als Vergleich heranzieht, trifft diese Einschätzung fast punktgenau. In der Finanz- und Wirtschaftskrise reduzierte sich allerdings zwischen 2008 und 2010 ausschließlich (netto) die Zahl der

Vollzeitbeschäftigten, während die Teilzeitbeschäftigung weiter anstieg. Davon abgesehen lag in vielen Jahren seit 2004 laut Mikrozensus der Anteil der Vollzeitbeschäftigung am Beschäftigungszuwachs teils deutlich höher als ein Drittel. Darüber hinaus beinhalten die Zahlen des Mikrozensus immer auch die geringfügige Beschäftigung (welche nicht Gegenstand dieses Artikels ist und auch nicht in der Prognose berechnet wurde). Der Teilzeitanteil der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ist etwas geringer, da die geringfügige Beschäftigung zum weit überwiegenenden Teil Teilzeit ist. Wenn man davon absieht, dass über das Erwerbsverhalten der künftigen Zuwanderer und Pendler noch sehr wenig bekannt ist – diese Personengruppe wird den größten Teil der neuen Arbeitsplätze besetzen –, könnte der Anteil der Vollzeitbeschäftigten auch höher als ein Drittel liegen.

Erwerbstätige, die auf mehreren nationalen Arbeitsmärkten aktiv sind, werden in Zukunft zahlenmäßig weiter an Bedeutung gewinnen. Hier liegen ganz neue Herausforderungen für die Arbeitsmarktforschung. Da diese Personen in den verfügbaren Statistiken nur mit einem Teil ihrer Aktivitäten (und ihrer Einkommen) sichtbar sind, wird die Zahl der kuriosen und schwer interpretierbaren Erwerbsmuster jedenfalls weiter zunehmen.

Anmerkungen

- ¹ Sofern nicht ausdrücklich anders erwähnt, behandelt dieser Artikel immer die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze.
- ² Quelle: AMECO-Datenbank, Stand August 2013, Zahlen nach dem Labour-Force-Konzept.
- ³ Leoni, Marterbauer, Tockner (2011).
- ⁴ Siehe hierzu Chalupa, Knittler (2013)
- ⁵ Beschäftigtenanteil ist hier der Anteil der unselbstständig beschäftigten Personen an der Bevölkerung gleichen Alters.
- ⁶ Schettkat (1996), Schmitzberger (2011).
- ⁷ Schettkat (1996).
- ⁸ Horvath, Kratena und Mahringer (2012).

Literatur

- Chalupka, Johannes; Knittler, Käthe, Erwerbstätige in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und im Mikrozensus, in: Statistische Nachrichten 3 (2013).
- Hauptverband der Sozialversicherungsträger, Verteilung der beitragspflichtigen Arbeits-einkommen 2008 (Wien 2009).
- Hauptverband der Sozialversicherungsträger, Verteilung der beitragspflichtigen Arbeits-einkommen 2008 bis 2012 (Wien 2009 bis 2013).
- Horvath, Thomas; Kratena, Kurt; Mahringer, Helmut, Mittelfristige Beschäftigungsprognose für Österreich, in: WIFO Monatsberichte 9 (2012).
- Knittler, Käthe, Vollzeitäquivalente in der Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung, in: Statistische Nachrichten 11 (2011).

- Leoni, Thomas; Marterbauer, Markus; Tockner, Lukas, Die stabilisierende Wirkung der Sozialpolitik in der Finanzmarktkrise, in: WIFO Monatsberichte 3 (2011).
- Schettkat, Ronald; et al., The flow analysis of Labour Markets (London und New York 1996).
- Schmitzberger, Franz, Auswertungskonzepte und Indikatoren der Arbeitslosigkeit (Wien 2011).
- Statistik Austria, Arbeitskräfteerhebungen für 2008 bis 2012 (Wien 2009 bis 2013).
- WIFO, Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, Teilstudie 2, Wachstum und Beschäftigung in Europa seit 1995 (Wien 2006).

Zusammenfassung

Verglichen mit den meisten anderen EU-Ländern hat der Arbeitsmarkt in Österreich die finanz- und Wirtschaftskrise relativ gut überstanden. Zu den Gründen dafür, dass Österreich diese schwere Krise eher gut bewältigen konnte, zählt einerseits, dass die Wirkung der automatischen Stabilisatoren zur Dämpfung des konjunkturellen Abschwungs durch die Einführung der Kurzarbeit noch verstärkt werden konnte, andererseits aber auch die Durchführung einer Reihe von diskretionären konjunkturbelebenden Maßnahmen. Der Beschäftigungsaufschwung seit Mitte 2010 wurde auch davon mitgetragen, dass sich sowohl bei den Vollzeitbeschäftigten als auch bei den Teilzeitbeschäftigten die tatsächlich geleistete Arbeitszeit reduziert hat. Im Verlauf der Krise kam es aber auch zu Verschiebungen zwischen den Branchen: Lediglich ein gutes Viertel der zusätzlichen Beschäftigungsverhältnisse findet sich in Branchen mit überdurchschnittlichen Verdienstmöglichkeiten. Gleichzeitig steigt – vor allem durch Zuwanderung – das Arbeitsangebot deutlich stärker als die Beschäftigung. Die seit der Jahresmitte 2011 wieder ansteigende Arbeitslosigkeit erreicht seither immer neue Rekordwerte, und eine Entspannung ist derzeit nicht in Sicht.

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 16**

**Alternative Strategien der Budget-
konsolidierung in Österreich
nach der Rezession**

Georg Feigl, Achim Truger (Hrsg.)

Georg Feigl
Einleitender Überblick

Achim Truger, Katja Rietzler, Henner Will, Rudolf Zwiener
Alternative Strategien der Budgetkonsolidierung in Österreich nach der
Rezession

Kommentare zur Studie des IMK
Margit Schratzenstaller
Ewald Walterskirchen
Peter Brandner
Günther Chaloupek

Achim Truger
Schlussbemerkung: Die gesamtwirtschaftlichen Risiken der forcierten
Budgetkonsolidierung bestehen fort

Wien 2010, 107 Seiten, € 16,–.

Bestellungen bei:
LexisNexis Verlag ARD Orac,
A-1030 Wien, Marxergasse 25
Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-140,
e-mail: verlag@lexisnexus.at

BÜCHER

Kritische Einführung in die Volkswirtschaftslehre

Rezension von: Michael Heine, Hansjörg Herr, Volkswirtschaftslehre. Paradigmenorientierte Einführung in die Mikro- und Makroökonomie, 4. Auflage, Oldenbourg Verlag, München 2013, 786 Seiten, broschiert, € 39,80.
ISBN 978-3-486-71523-1.

Es herrscht gewiss kein Mangel an Lehrbüchern der Volkswirtschaftslehre. Allerdings herrscht, trotz der immer noch nicht ausgestandenen globalen Finanz- und Wirtschaftskrise, weiterhin ein Mangel an kritischen Lehrbüchern. Eine der wenigen Ausnahmen stellt das seit 1999 auf dem Lehrbuchmarkt erfolgreiche Werk von Michael Heine und Hansjörg Herr dar, dessen vierte Auflage vor Kurzem erschienen ist. Da die vierte Auflage gegenüber der dritten, immerhin schon zehn Jahre alten Auflage nicht nur ein neues, frischeres Design aufweist, sondern auch grundlegend überarbeitet wurde, erscheint eine Neu-Besprechung angezeigt.

Die Überarbeitung betrifft sowohl den Inhalt als auch die Didaktik. Inhaltlich sind an vielen Stellen – vor allem im makroökonomischen und im außenwirtschaftlichen Teil – neuere Entwicklungen aufgenommen und Ergänzungen vorgenommen worden. Dadurch verlängerte sich das auch zuvor schon nicht gerade schlanke Buch trotz spürbar engeren Layouts um fast 80 Seiten auf nunmehr stolze 786 Seiten. In didaktischer Hinsicht sind durch die Auf-

nahme von zentralen Fragestellungen eingangs der einzelnen Kapitel und von zahlreichen Kästen, in denen die wesentlichen Kernpunkte wiederholt und zusammengefasst werden, erhebliche Verbesserungen festzustellen.

Mit Recht treu geblieben sind die Autoren ihrem Grundkonzept der paradigmensorientierten Einführung, das vor allem in der Makroökonomie die unterschiedlichen Denkschulen und Theorierichtungen jeweils im Zusammenhang vorstellt und so ein echtes Verständnis einerseits der einzelnen Theorien und andererseits gerade der Unterschiede zwischen den Theorien und ihren wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen ermöglicht. Anders als in den meisten anglo-amerikanischen Lehrbüchern wird den Studierenden also nicht die Existenz einer harmonischen einheitlichen Volkswirtschaftslehre vorgegaukelt. Dadurch werden überhaupt erst die großen aktuellen wirtschaftspolitischen Kontroversen nachvollziehbar gemacht. Dass die Autoren dabei ganz eindeutig einen (post-)keynesianischen Standpunkt einnehmen, stellt keinen Nachteil dar, da sie zwischen der sauberen Darstellung der jeweiligen Theorie und ihrer kritischen Würdigung zumeist klar unterscheiden.

Gerade für eine umfassende und verständliche Darstellung der keynesianischen Sichtweise könnten die beiden Autoren nicht qualifizierter sein. Beide lehren seit fast zwanzig Jahren als Professoren Volkswirtschaftslehre, insbesondere Makroökonomie, in Berlin, Hansjörg Herr an der Hochschule für Wirtschaft und Recht und Michael

Heine an der Hochschule für Technik und Wirtschaft, dessen Präsident er zudem seit 2006 ist. Beide sind an der Freien Universität Berlin stark von Hajo Riese, einem der bedeutendsten deutschen Keynesianer und seiner Schule des Monetär-Keynesianismus geprägt worden. Aus diesem Grund sind Heine und Herr auch Mitherausgeber der zweibändigen fast 1500 Seiten starken „Ausgewählten Schriften“ Rieses.¹ Zudem haben sich die beiden als Autoren eines ebenso lesenswerten wie erfolgreichen Lehrbuches zur Geldpolitik der Europäischen Zentralbank hervorgetan.² Schließlich erzeugte Hansjörg Herr 2009 als Mitautor des Reformbuches „Der gute Kapitalismus“³ einige Aufmerksamkeit in der deutschsprachigen wirtschaftspolitischen Debatte.

Zum Inhalt des Lehrbuches: Nach einer knappen Einführung in die Volkswirtschaftslehre im ersten Kapitel wird auf den nächsten 190 Seiten im zweiten Kapitel die neoklassische Mikroökonomie behandelt. Dabei wird der Standardlehrstoff auf für eine Einführung recht anspruchsvollem und gründlichem Niveau, aber in sehr verständlicher Art und Weise behandelt. Der Haushaltstheorie mit der Herleitung der Nachfragekurve folgt die Unternehmenstheorie mit der Herleitung der Angebotskurve, woran sich die Analyse von Gütermärkten bei vollkommener Konkurrenz sowie im Monopolfall anschließen. Sehr ausführlich werden der Arbeitsmarkt und der Kapitalmarkt dargestellt; hier werden wichtige Grundlagen auch für das Verständnis der neoklassischen Makroökonomie gelegt.

Abgeschlossen wird das zweite Kapitel mit den Grundzügen der Allgemeinen Gleichgewichtstheorie. Besonders positiv hervorzuheben sind die gele-

gentliche dogmenhistorische Einordnung sowie die hinter wichtigen Abschnitten anzutreffenden kritischen Würdigungen, die auf wesentliche Schwachpunkte der dargestellten Ansätze verweisen – bei der Allgemeinen Gleichgewichtstheorie etwa auf das Problem, dass immer noch keine zufriedenstellende Antwort auf die Frage existiert, wie die Marktwirtschaft im dynamischen Prozess eigentlich konkret den Weg zum Konkurrenz-Gleichgewicht findet.

Kritisch anzumerken ist, dass weder die Theorie der Entscheidung unter Risiko noch die Spieltheorie auch nur ansatzweise behandelt werden, obwohl es sich dabei um für die moderne Volkswirtschaftslehre zentrale theoretische Bausteine handelt. Gerade aus kritischer Sicht hätte auch die mittlerweile fest etablierte und gegenüber dem *Mainstream* durchaus mit Sprengkraft versehene *Behavioural Economics*, wie sie mittlerweile fester Bestandteil aufgeklärter mikroökonomischer Lehrbücher ist,⁴ aufgegriffen werden können. Zudem wäre die heterodoxe Mikroökonomie, wie sie sich auch in post-keynesianischen Lehrbüchern findet,⁵ erwähnenswert gewesen. Möglicherweise hätte dies allerdings auch den für ein Lehrbuch noch vertretbaren Umfang an Material gesprengt.

Der Schwerpunkt und die besondere Stärke des Lehrbuches liegen allerdings ohnehin auf makroökonomischem Gebiet. Hier entfaltet auch der paradigmensorientierte Ansatz seine volle Wirkung. Auf fast 120 Seiten wird zunächst ausführlich die neoklassische Makroökonomie dargestellt. Obwohl die Autoren ersichtlich keine Anhänger dieser Theorie sind, stellen sie sie doch äußerst kenntnisreich und in

sich konsistent dar. Die Kritik erfolgt dann in eigens dafür vorgesehenen Abschnitten. Wenn die Vertreter der *Mainstream*-Ökonomie im Durchschnitt auch nur einen Bruchteil von Heines und Herrs neoklassischer Kompetenz auf keynesianischem Gebiet besäßen, wäre für die ökonomische Debatte schon viel gewonnen. Aus Sicht traditioneller Lehrbücher ungewöhnlich, aber theoretisch konsequent und konsistent ist dabei, dass sowohl Monetarismus als auch Neuklassik als Unterpunkte der neoklassischen Makroökonomie abgehandelt werden.

Ein echtes Glanzlicht, das sich so in keinem zweiten Einführungslehrbuch findet, ist die Darstellung der Kapitalkontroverse als Kritik der neoklassischen Makroökonomie. In der Tat muss man das Ergebnis der Kapitalkontroverse als fundamentale theoretische Widerlegung der realen neoklassischen Makroökonomie begreifen. Ausführlich widmen sich Heine und Herr auf über 40 Seiten auf gut verständliche Weise dieser zentralen theoretischen Kontroverse der 1960er-Jahre zwischen den US-amerikanischen Ökonomen aus Cambridge, Massachusetts, und den Ökonomen aus Cambridge in England, an deren Ende Paul Samuelson von US-amerikanischer Seite die Niederlage offen eingestanden hat, weil die aggregierte Produktionsfunktion im Falle einer Mehrgutökonomie im allgemeinen Fall in unhaltbare logische Widersprüche führt. Gerade auch angesichts der aus wirtschaftspolitischen Sicht zentralen Konsequenzen dieses Ergebnisses – der Zusammenbruch der von der Neoklassik behaupteten eindeutigen inversen Beziehung zwischen Reallohn und Beschäftigung – ist die Schwerpunktsetzung der Autoren nachvollziehbar,

ebenso wie ihre Empörung über die Tatsache, dass den Lesern der allermeisten anderen volkswirtschaftlichen Lehrbücher die Kapitalkontroverse und erst recht ihr Ausgang komplett verschwiegen werden.

Im vierten Kapitel stellen Heine und Herr auf über 180 Seiten die eigentliche Keynesianische Makroökonomie dar. Diese hat, wie die Autoren zu Recht insistieren, wenig bis nichts mit dem neoklassischen Keynesianismus von IS/LM-Keynesianismus, Neoklassischer Synthese und Neuem Konsens zu tun, den sie in das mit knapp 60 Seiten sehr viel kürzere fünfte Kapitel verbannen. Die Aufnahme des Neuen Konsenses ist angesichts seiner Bedeutung als dominierendem Ansatz der *Mainstream*-Makroökonomie wichtig; gerade angesichts seiner Bedeutung hätte er allerdings durchaus eine größere Rolle spielen können.

Dennoch: Bei „echten“ Keynesianern dürfte die von Heine und Herr gewählte Kategorisierung auf große Zustimmung stoßen, ebenso wie die Tatsache, dass die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) nicht eingangs der Makroökonomie, sondern erst bei der Keynesianischen Makroökonomie auftaucht. Allerdings ist diese Kategorisierung sowohl historisch als auch inhaltlich völlig gerechtfertigt. Die VGR wurde ja auch erst nach der Keynesianischen Revolution mit explizitem makroökonomischen Diagnose- und Gestaltungsanspruch geschaffen, und eben dieser liegt der neoklassischen Makroökonomie gänzlich fern. Die Darstellung der Keynesianischen Makroökonomie im vierten Kapitel ist sehr ausführlich und versiert; ganz im Einklang mit der monetär-keynesianischen Vorprägung der Autoren und vielen post-keynesianischen Ansät-

zen, stehen monetäre Faktoren und der Vermögensmarkt in der Hierarchie ganz oben. Ungewöhnlich mag zunächst anmuten, dass scheinbare *Mainstream*-Konzepte wie die NAIRU und die IS-Kurve in diesem Kapitel eine Rolle zu spielen scheinen, allerdings handelt es sich jeweils um (post-)keynesianische Interpretationen dieser Konzepte.

Die Darstellung der Makroökonomie wird abgerundet durch ein sechstes Kapitel, in dem die wirtschaftspolitischen Implikationen der in den Kapiteln drei bis fünf behandelten Theorien im Fokus stehen. Das siebte Kapitel gibt – in dieser Form und Kombination vermutlich einmalig – eine kurze Darstellung in die Marxistische Wirtschaftstheorie, bevor dann im achten und letzten Kapitel ausführlich und erneut in paradigmensorientierter Form die Außenwirtschaftstheorie und –politik behandelt wird.

Insgesamt haben Heine und Herr ein sehr gelungenes Lehrbuch geschrieben, das mit seinem – zumindest auf dem Gebiet der Makroökonomie – konsequent paradigmensorientierten Ansatz sowie der Vielfalt und Präzision der dargestellten theoretischen Ansätze und ihrer wirtschaftspolitischen Implikationen Maßstäbe setzt. Kehrseiten der durch die Paradigmensorientierung bedingten starken Theorieelastigkeit sind einerseits ein für Einsteiger relativ hoher Schwierigkeitsgrad und andererseits ein relativ hoher Abstraktionsgrad, d. h. der weitgehende Verzicht auf konkrete Beispiele und die empirische Unterfütterung des präsentierten Materials.

Dennoch: Wer sich auf dieses Lehrbuch ernsthaft einlässt, wird schnell in seinen Bann gezogen und mit vielen tiefsinnigen Einsichten reich belohnt.

Und was die konkreten Beispiele und die empirische Unterfütterung angeht, so kann man sich diese ergänzend leicht in vielen der anglo-amerikanischen Lehrbücher oder dem sehr gelungenen Werk von Bofinger (2011) holen. Die tiefen paradigmensorientierten Einsichten des hervorragenden Lehrbuches von Heine und Herr findet man dort aber naturgemäß nicht.

Achim Truger

Anmerkungen

- ¹ Betz et al. (2001).
- ² Heine, Herr (2008).
- ³ Dullien et al. (2009).
- ⁴ Siehe etwa Frank, Cartwright (2013).
- ⁵ Lavoie (1992) 42-148 und Lavoie (2006) 25-53.

Literatur

- Betz, K.; Fritsche, U.; Heine, M.; Herr, H.; Joebges, H.; Roy, T.; Schramm, J., Hajo Riese, Grundlegungen eines monetären Keynesianismus. Ausgewählte Schriften 1964-1999 Band 1: Das Projekt eines monetären Keynesianismus; Band 2: Angewandte Theorie der Geldwirtschaft (Marburg 2001).
- Bofinger, P., Grundzüge der Volkswirtschaftslehre: Eine Einführung in die Wissenschaft von Märkten (München ³2011).
- Dullien, S.; Herr, H.; Kellermann, C., Der gute Kapitalismus ... und was sich dafür nach der Krise ändern müsste (Bielefeld 2009).
- Frank, R.; Cartwright, E., Microeconomics and Behaviour (Maidenhead 2013).
- Heine, M.; Herr, H., Die Europäische Zentralbank: Eine kritische Einführung in die Strategie und Politik der EZB und die Probleme in der EWU (Marburg ³2008).
- Lavoie, M., Introduction to Post-Keynesian Economics (Basingstoke 2006).
- Lavoie, M., Foundations of Post-Keynesian Economic Analysis (Cheltenham 1992).

Geldtheorie und -politik von Hume bis Wicksell

Rezension von: Arie Arnon, *Monetary Theory and Policy from Hume and Smith to Wicksell. Money, Credit, and the Economy*, Cambridge University Press, Cambridge 2011, xxii + 424 Seiten, broschiert, £ 24,99.
ISBN 978-1-107-64273-7.

Die wohl zentrale Frage der Makroökonomie ist die nach dem Zusammenhang zwischen der Geldmenge und der wirtschaftlichen Lage. Sie wird seit mehreren hundert Jahren analysiert, und es ist kein Ende dieses Bemühens abzusehen. Der Grund dafür ist, dass sich dieser Zusammenhang im Laufe der Zeit geändert hat und auch in der Gegenwart Veränderungen ausgesetzt ist. Das Buch von Arie Arnon, Professor an der Ben-Gurion University of the Negev, Ber-Sheva, stellt die Entwicklung der Geldtheorie sowohl als eine Entwicklung der Wissenschaft im Sinne eines Theorie-immanenten Weiterdenkens als auch der Exploration neuer Gegebenheiten dar.

Mit zwei Ausnahmen wird nur die britische Diskussion geschildert. Das ist sinnvoll und konsequent. Es geht dem Autor nicht um irgendwo auftauchende Ideen, sondern um eine immer weiter geführte Diskussion um die richtige Geldpolitik. Dass am Ende des Buches Wicksell behandelt wird, ist kein Bruch. Nicht nur hatte dieser die Diskussion in Großbritannien rezipiert, sondern der Beitrag Wicksells wurde von Ökonomen weltweit wahrgenommen. Anders hingegen das Kapitel über Marx. Hier wird gezeigt, dass er in seiner Geldtheorie auf bereits überholte Positio-

nen zurückgriff und in der damaligen Diskussion keine Rolle spielte. Das machte sich in der Krise nach 1929 bemerkbar, als sich zur Theorie von Marx bekennende sozialistische Parteien in der Geldpolitik sehr konservativ waren.

Die Konzentration auf die britische Entwicklung hat einen weiteren Vorteil. Sieht man vom Ausgangspunkt des Buches von Arnon und seinem gewählten Endpunkt ab, nämlich Hume und Smith bzw. Wicksell, besteht die behandelte Literatur aus Schriften, die unmittelbar politische Relevanz hatten. In Großbritannien gab es seit dem späten 17. Jahrhundert eine offene Diskussion der Geldpolitik. Entscheidungen wurden nicht autokratisch getroffen, sondern mussten gegenüber den Wählern – freilich zunächst ein sehr kleiner Teil der Bevölkerung – legitimiert werden. Dazu kamen parlamentarische Enqueten und Gutachten im Auftrag von staatlichen Stellen.

Eingebettet ist die Darstellung der historischen Entwicklung in eine theoretische Frage: Fußt Kredit auf der Existenz von Geld, oder kann man aus dem Vorhandensein von Kredit die Existenz von Geld ableiten? Es geht dabei um das Verhältnis der beiden zentralen Funktionen von Geld, nämlich als Zahlungsmittel zu fungieren und als Mittel der Finanzierung. Oft wurde das als historische Frage gesehen. Konnte sich Kredit erst entwickeln, als es Geld – in Form von Münzen – gegeben hatte? Oder ist Kredit älter als Geld?

Arnon lehnt diese Art der Fragestellung ab. In zwei Kapiteln (4 und 9) werden die theoretischen Strukturen der beiden Herangehensweisen dargelegt. Der Vorteil dieser Darstellung liegt darin, dass die Bedeutung der Finanzintermediation für die Geldpolitik stärker

hervortritt, wenn dem Kredit logischer Vorrang gegenüber dem Geld gegeben wird. Zentrale Behauptung von Arnon ist, dass gerade die interessantesten und wichtigsten Autoren die Finanzintermediation in ihre Analyse einbezogen hatten. Die Frage war immer, was alles ist Geld? Nur Münzen aus Gold und Silber? Gehören Banknoten dazu? Nur die der Zentralbank? ... Welcher Zusammenhang besteht zwischen der Menge an Geld im engen Sinn und der Menge der Zahlungsmittel? Bis heute sind das wichtige Fragen.

Das Buch beginnt mit der Darstellung der Geldtheorie von David Hume. Die davor liegende Diskussion um die Neuausgabe der Münzen in England nach 1690 wird nicht behandelt. Schon damals war die zentrale Frage, ob denn der Staat die Geldmenge manipulieren kann, ohne die Strukturen der Wirtschaft erheblich zu stören. Die konkrete Frage war damals freilich anders als in der späteren Diskussion, nämlich ob Münzen zu ihrem geprägten Wert gehandelt werden, auch wenn das Gewicht nicht mehr damit übereinstimmt. Ist die Geldmenge durch die Menge an Gold und Silber begrenzt, oder kann durch Ausmünzung die Geldmenge verändert werden?

Die zentrale Autorität in dieser Diskussion war John Locke, der das verneinte. Sein Argument war, dass der Wert des Metalls sich durch Prägung nicht ändert. Eine Rückkehr zum früheren Gewicht der Münze und die damit verbundene Reduktion der umlaufenden Menge der Münzen sei kein Problem. Die Gegner dieser Position behaupteten die *de facto*-Akzeptanz der im Gewicht reduzierten Münzen im Geschäftsverkehr und für Steuerzahlungen. Der Staat könne also die Geldein-

heit und damit die Geldmenge bei gegebenem Bestand an edlen Metallen manipulieren. Die Politik folgte jedenfalls der Argumentation von Locke, was zu einer Verringerung der umlaufenden Geldmenge führte. Er blieb auch weiterhin eine Autorität in der geldpolitischen Diskussion.

Das Argument Lockes war einfach. Wenn Gold als Gold und nicht etwa als Kunstwerk gehandelt wird, dann ist der Wert einer Gewichtseinheit Gold unabhängig davon in welcher Form es ist – als Münze, als Barren oder auch anders. Ein Gleichgewicht ist erst dann erreicht, wenn es keine Arbitragemöglichkeit mehr gibt. Neu bei Hume war, dass er die Existenz von – nicht zu großen – Abweichungen vom Gleichgewicht akzeptiert hatte. Er beschreibt den Ausgleichsmechanismus, der zum Gleichgewicht führt, den *specie-flow*-Mechanismus. Wo Locke mit einer einfachen komparativ-statischen Überlegung argumentierte, zeigt Hume eine Dynamik auf. Freilich nimmt er an, dass die Marktwirtschaft stabil ist. Störungen werden durch Bewegungen von Metall zwischen Ökonomien und langsamen Preisanpassungen ausgeglichen. Von Smith wurde diese Vorstellung ausgebaut, nämlich, dass es in einer Ökonomie immer einen bestimmten Bedarf an Geld gibt und dieser Bedarf nicht nur von edlen Metallen gedeckt werden kann, sondern auch von Banknoten. Sie können von unter Konkurrenz stehenden Banken ausgegeben werden. Diese müssen zur Aufrechterhaltung ihrer Zahlungsfähigkeit die Ausgabe der Banknoten beschränken. Eine die Geldmenge regulierende Zentralbank schien nicht notwendig (Kapitel 1 und 3).

Die von Hume und Smith dargestellten Zusammenhänge entsprachen in-

sofern den damaligen Verhältnissen, als dass es keine makroökonomische Steuerung gab und die Wirtschaft von Großbritannien tatsächlich recht stabil war. Das änderte sich schlagartig mit den Napoleonischen Kriegen. Im Jahr 1797 wurde die Konvertibilität der Noten der „Bank of England“ gegen Gold eingestellt. Sie wurde nicht mehr durch den Markt für Gold in der Ausgabe von Noten eingeschränkt. Freilich hatte sie ein Interesse an einer möglichst hohen Notenausgabe. Die Seignorage wurde zum Profit für die privaten Aktionäre.

Der von allen Theoretikern als wichtig erkannte Anker der Währung war jedenfalls verloren gegangen. Dies rief eine erneute Auseinandersetzung um Geldpolitik hervor. Der wichtigste Akteur dabei war David Ricardo, zunächst als Autor, später auch als treibende Kraft im Parlament (Kapitel 8). Er erneuerte die Sichtweise von Locke und Hume, nämlich nur die Beziehung zwischen der Menge an Geld im engen Sinn des Wortes und dem Preisniveau zu beachten. Neu war bei Ricardo die Einbeziehung von Banknoten in die Geldmenge. Er sah auch die Möglichkeit eines auf Gold beruhenden stabilen Geldsystems ohne Goldzirkulation. Die Bedeutung von Wechseln und anderen Wertpapieren und deren Märkten wurde von ihm genauso wenig beachtet wie von Locke und Hume und oft auch noch in der modernen Makroökonomie. England kehrte zur Konvertierbarkeit der Banknoten zum alten Kurs zurück, was eine Deflation auslöste. Erst in einer letzten geldpolitischen Schrift kurz vor seinem Tod änderte Ricardo seine Haltung gegenüber der „Bank of England“.

Davor liegen aber noch die Beiträge von Henry Thornton (Kapitel 6). Sein 1802 erschienenes Buch (eine Über-

setzung ins Deutsche gab es bereits 1803) zeigt die Schwächen der Argumentation von Smith, nämlich dass in Krisen die Sicherheit der Banken und damit die Versorgung der Wirtschaft mit Zahlungsmittel nicht mehr gewährleistet sind. Die Kreditbeziehungen sind gefährdet. Die Abkehr von der Konvertierbarkeit der Noten der „Bank of England“ war notwendig geworden, weil nach einem Gerücht über eine mögliche Landung Napoleons in England ein Sturm auf Banken einsetzte. Der von Hume angezeigte Ausgleichsmechanismus kann in so einer Situation nicht funktionieren. Thornton ist der eigentliche Held des Buches von Arnon, auch wenn er als Mitautor des Bullionreports in der geldpolitischen Diskussion nach 1810 nicht sehr weit von Ricardo entfernt war.

Die Rückkehr zur Konvertierbarkeit der BoE-Banknoten gegen Gold genügte nicht, um die Stabilität des britischen Geldsystems zu sichern. Erneut begann eine Diskussion um die richtige institutionelle Absicherung der Geldpolitik, wobei die Bedeutung der kommerziellen Kreditvergabe der „Bank of England“ und der Einlagen bei ihr bedacht wurde. Wiederum standen zwei Schulen einander gegenüber. Die eine argumentierte zugunsten fixer Regeln für die Ausgabe von Banknoten – die *Currency-Schule* (Kapitel 11). Deren Theorie war die Grundlage für die Reform der Bank of England im Jahr 1844. Die Reform bestand in einer institutionellen Trennung der Geldausgabe vom kommerziellen Bankgeschäft der „Bank of England“ in zwei voneinander unabhängigen Abteilungen. Man kann das als den Beginn einer institutionellen Etablierung einer Zentralbank im modernen Sinn sehen. Die zweite Schule – *Banking School*

(Kapitel 12) – betonte die Notwendigkeit der Versorgung der Wirtschaft mit Krediten. Ein Kapitel ist Außenseitern in dieser Zeit gewidmet.

Stärkere Beachtung fand die Funktion der „Bank of England“ für die Intermediation bei Walter Bagehot (Kapitel 14). Es ging nicht mehr ausschließlich um den Zu- und Abstrom an Gold, sondern auch um das nach bzw. aus Großbritannien hineinströmende bzw. herausströmende Kapital. Eine neue, bis dahin wenig beachtete Größe bekam plötzlich Bedeutung: der Zinssatz. Er wurde ein wichtiges Instrument der Zentralbank bei der Steuerung der Geldmärkte. Allerdings wurde noch kein Zusammenhang mit der realen Wirtschaft gesehen. Das war eine Folge der seit Hume dominierenden Theorie des Zinssatzes, dergemäß Zinszahlungen eine Unterkategorie von Profiten sind. Arnon bezeichnet als passive Zentralbankpolitik: Die Zentralbank kann zu große und zu plötzliche Veränderungen der Geldmenge verhindern, indem sie bei fixem Wechselkurs (zu Gold) den Zinssatz variiert. Sie kann aber nicht das inländische Produktionsniveau gezielt verändern.

Auch Marshall blieb dabei (Kapitel 16). Er erweiterte die Diskussion um die Möglichkeit des Bimetallismus. Der Wechselkurs soll nicht nur an einem Preis orientiert sein, sondern auch das sich laufend ändernde Preisverhältnis Gold zu Silber berücksichtigen.

Eine wesentliche Erweiterung der Möglichkeiten der Geldpolitik wurde von Knut Wicksell gesehen (Kapitel 17). Er hatte unter Verwendung des Böhm-Bawerk'schen Konzepts von Kapital eine makroökonomische Konjunkturtheorie entwickelt, in der die Dif-

ferenz zwischen dem laufenden Zinssatz und dem Zinssatz des langfristigen makroökonomischen Gleichgewichts – bei Wicksell der natürliche Zinssatz – die entscheidende Größe des Konjunkturverlaufs ist. Die Zentralbank fällt daher eine wichtige Aufgabe bei der makroökonomischen Steuerung zu – aktive Zentralbankpolitik. Marshall, selbst ein Vertreter der neuen Theorie, hatte sie kaum für makroökonomische Überlegungen verwendet und die Autoren davor verblieben im Surplusansatz, in dem der Zinssatz kein für Entscheidungen relevanter Preis ist.

Arnie Arnon hat seit über dreißig Jahren zu diesem Thema publiziert. Entsprechend gediegen ist dieses Buch. Es ist nicht leicht zu lesen, und es wäre günstig gewesen, die jeweiligen Probleme auch in der Sprache der modernen Ökonomie darzustellen, so wie auch die jeweiligen institutionellen Gegebenheiten der britischen Geldsystems dargelegt werden. Das Buch fällt in eine Zeit, in der die Grundlagen der Geldtheorie und der Geldpolitik erneuert werden müssen. Das die geldpolitischen Diskussionen der letzten Jahrzehnte dominierende Theoriegebäude reicht nicht mehr. Gezeigt wird hier, dass frühere Neufassungen der Geldtheorie Weiterentwicklungen einer älteren Theorie waren.

Man kann jedenfalls aus dem Buch viel lernen, auch wenn man sich nicht sehr für die Geschichte der geldpolitischen Diskussion in Großbritannien zwischen der Mitte des 18. und dem Ende des 19. Jahrhunderts interessiert.

Peter Rosner

Die Rückkehr der Klassenfrage

Rezension von: Hans-Ulrich Wehler, *Die Neue Umverteilung. Soziale Ungleichheit in Deutschland*, C.H. Beck, München 2013, 192 Seiten, broschiert, € 14,95. ISBN 978-3-406-64386-6.

Soziale Ungleichheit ist am besten Weg, zu einem sozialwissenschaftlichen Modethema zu werden. Zahlreiche Publikationen nehmen sich eines vormals vernachlässigten Sujets an. Das Buch des deutschen Historikers Hans-Ulrich Wehler ist eines der prominenteren davon und wurde in Deutschland breit und zumeist wohlwollend rezensiert. Die Stärke dieses Buches liegt darin, eine breite Einführung zu verschiedenen gesellschaftlichen Ungleichheitsaspekten aus einer kritischen Perspektive zu liefern. Doch dies ist gleichzeitig auch seine zentrale Schwäche.

Am Beginn des Buches findet sich ein leicht zu lesender Theorieaufriss, der jedoch, wie alle Kapitel, kurz gehalten ist. Auf 168 Seiten verschiedene Theorien sozialer Ungleichheit und vielfältige Dimensionen sozialer Ungleichheit in systematischer Weise zu behandeln, scheint eine unmögliche Aufgabe zu sein, denn Ungleichheiten in der Gesellschaft gibt es unzählige. Eine Alternative für die LeserInnen ist es, eine Systematik nicht zu erwarten und diesen Text als Essay zu lesen. Dann lebt das Buch von der Genauigkeit in der Beobachtungsgabe und vom persönlichen Zugang des Autors.

Wehler listet in verschiedenen Abschnitten seines Buches eine Reihe von Ungleichheiten in der Gesellschaft auf (Einkommen, Vermögen, Bildung,

Geschlecht, Heiratsmarkt, Wohnen, Konfessionen usw.). Allein dieser Bestandsaufnahme für Deutschland fehlt ein theoretischer Kompass. Daher oszilliert der empirische Befund disparat zwischen den verschiedensten Aspekten von Ungleichheit hin und her. Ohne eine theoriegestützte Zusammenschau bleiben die einzelnen Themenstränge nur locker zusammengehalten von der Empörung des Autors über die vielfältigen Ungerechtigkeiten.

Doch für jene LeserInnen, die schon seit Langem empört sind über die Ungleichheiten in unserer Gesellschaft, wäre eine argumentative Hilfestellung im Dickicht der sozialen Ungleichheit wichtiger gewesen als eine subjektive Zusammenschau von verschiedenen Aspekten. Hierfür wären insbesondere aktuellere Daten und relevantere Literaturverweise notwendig gewesen. So aber hängt ein Schatten der Beliebigkeit über der Auswahl der Dimensionen der Ungleichheit. Diese Ungleichheitsdimensionen hätten einer präzisen Darstellung ihres Zusammenhangs bedurft. Wie ist das Verhältnis von Einkommen, Vermögen, Eheschließung und Ethnien zu verstehen? Bei manchen Dimensionen handelt es sich nur um Unterschiede, bei anderen um Privilegien, und bei wieder anderen spielen nationale Spezifika eine Rolle. Jedenfalls wäre die Hierarchie zwischen den Variablen eindeutiger herauszuarbeiten gewesen.

Hierbei hätte Wehler seinen Zugang zu sozialer Ungleichheit ohnehin klar festgelegt gehabt. Es geht ihm um die politisch und rechtlich fundierte Machtausübung kleiner Eliten. Diese schaffen sich Einkommens- und Vermögenspositionen, die vor einigen Jahrzehnten noch unvorstellbar gewesen wären. Dieser machtzentrierte Zugang steht in

engem Zusammenhang mit der Gesellschaftstheorie von Pierre Bourdieu, einer Theorie, die im Einleitungskapitel noch prominent rezipiert wird. Umso bedauerlicher, dass sie nicht als Klammer verwendet wird. Wenn Wehler von der „Oligarchie“ in Deutschland spricht, so bleibt dies leider nur eine Metapher und keine empirisch fundierte Herrschaftskritik. Daher ist das Buch eher als eine erste Annäherung an das Ungleichheitsthema für jene Menschen nützlich, die dem Thema bislang noch wenig Beachtung geschenkt haben.

Wehler diagnostiziert eine Vervielfältigung der gesellschaftlichen Konfliktlinien und Spaltungen. Soziale Ungleichheit wird analytisch unübersichtlicher. Was er vermeidet, ist die Suche nach einem normativen Fundament. Doch wer sich mit sozialer Ungleichheit beschäftigt, begibt sich sowieso auf schwieriges Terrain, da die analytischen Fragen der Verteilung untrennbar mit normativen Gerechtigkeitsüberlegungen verwoben sind. Gerade in philosophischer Hinsicht merkt man dem Werk des Historikers seine Distanz zur Thematik an. Wehler konstatiert schlicht, dass es keine trennscharfen Kriterien für eine gerechtere Verteilung gäbe. Das ist ein zu resignativer Befund. Dann wäre die ganze philosophische Literatur von Rawls über Sen zu Dworkin obsolet.

Manchmal wirkt der Autor fast überrascht angesichts der eklatanten und verfestigten Ungleichheiten, die er beschreibt. Dieses Staunen sollte aber am Anfang und nicht am Ende stehen, war doch für die Soziologie die Frage nach dem Ursprung der Ungleichheit historisch eines der ersten Themen. Und unterdessen gibt es ja eine Reihe von wunderbaren Büchern zum Thema – besonders hervorzuheben ist jenes

von Pierre Rosanvallon, „Die Gesellschaft der Gleichen“ –, welche die Bedeutung von Gleichheit historisch herausarbeiten.

Für eine präzise Analyse der sozialen Ungleichheit ist ein interdisziplinärer Zugang notwendig. Dies leistet die vorliegende Veröffentlichung nicht. Auch vermisst man häufig aktuelle Zahlen. Zudem fehlt der Ungleichheitsbeschreibung begriffliche Schärfe. Wenn Geldvermögen mit Nettovermögen verwechselt wird, so ist dies kein Flüchtigkeitsfehler, sondern veranschaulicht eine beliebte, aber problematische Haltung: Zahlen werden nur zum Ausdruck von Gefühlen zu verwendet, à la „Die Reichen haben so viel“. Zu fragen wäre aber, wie viel sollen sie haben (normativ) und wie viel können sie derzeit haben (gesellschaftliche Determinanten der Ungleichheit). Wichtig wäre es hierfür gewesen, die politischen Rahmenbedingungen mehr in die soziale Ungleichheitsanalyse einzubeziehen. Dann hätte der Fokus stärker auf den Ursachen der Ungleichheit gelegen. Dort fragt Wehler sich nur: „Die große offene Frage bleibt, warum sich bisher so wenig Widerstand gegen diese maßlose Einkommens- und Vermögenssteigerung geregt hat.“

Die Empörung des Historikers angesichts steigender Ungleichheit ist verständlich, allein Werturteile (obszön, maßlos usw.) ersetzen nicht die theoretische und empirische Analyse. Und gesellschaftspolitisch führen sie sowieso in Sackgassen. Wehler bleibt schlussendlich nur der resignativ anmutende Befund, dass eine realistische Politik nur noch auf eine „Abmilderung einer allzu krass ausgeprägten Hierarchie“ zielen könne.

Martin Schürz

Warum Nationen (nicht) scheitern

Rezension von: Daron Acemoglu, James A. Robinson, Warum Nationen scheitern: Die Ursprünge von Macht, Wohlstand und Armut, S. Fischer Verlag, Frankfurt am Main 2013, 608 Seiten, gebunden, € 24,99. ISBN 978-3-100-00546-5.

Angeichts des Aufstiegs einiger Schwellenländer und der fortwährenden Krise in Europa treten auch hierzulande Fragen von Wachstum und Entwicklung wieder verstärkt ins Blickfeld. In der neoklassischen Wachstumstheorie werden die Ursachen von Wohlstand und Entwicklung üblicherweise im Rahmen sehr abstrakter Modelle diskutiert. In der Regel wird postuliert, dass freie Märkte zu optimaler Ressourcenallokation und damit maximalen Wachstumsraten führen. Mit dem Aufkommen der „Neuen Institutionenökonomie“ (Douglas North) wird jedoch argumentiert, dass es entsprechender Institutionen bedarf, damit sich Marktkräfte segensreich entfalten können.

In der Tradition des „Neuen Institutionalismus“ stehend, legen Daron Acemoglu und James A. Robinson nunmehr ein leicht lesbares und für viele auf den ersten Blick wohl sehr überzeugendes Buch vor. Die Kernthese des Buches lautet demnach, dass „inklusive“ Institutionen eine positive Entwicklung ermöglichen und „extraktive“ Institutionen letztlich für das Scheitern von Wirtschaftsräumen verantwortlich sind. Ziel der Autoren ist es, Entwicklungsunterschiede, definiert als BIP pro Kopf, zwischen Ländern und damit

globale Ungleichheit zu erklären. Anders als viele gängige (neoklassische) institutionentheoretische Zugänge werden Institutionen jedoch nicht allein als Resultat nutzenmaximierenden (Markt-) Handelns von Individuen erklärt, sondern: „[v]ielmehr sind Institutionen das kollektive Ergebnis politischer Prozesse. Mithin ist die Schaffung inklusiver Wirtschaftsinstitutionen ein politischer Akt, und auch ihr Überleben hängt ausschließlich von der Politik ab“ (S. 15).

Acemoglu und Robinson versuchen ihr Argument dadurch zu belegen, dass sie von der neolithischen Revolution bis heute entsprechende Beispiele heranziehen. Diese mögen auf den ersten Blick einleuchtend erscheinen. Es ist daher wichtig, die Beschränkungen und einseitigen (wirtschaftspolitischen) Implikationen ihres Zugangs offenzulegen.

Der Beitrag des Buches

Positiv hervorzuheben ist, dass sich Acemoglu und Robinson in einem eigenen Kapitel der Kritik einiger zum Teil verbreiteter Zugänge widmen: erstens der – wie sie es nennen – „Geographie-Hypothese“. Diese Erklärung hat in den letzten Jahren neuerlich an Bedeutung gewonnen. Reich bzw. arm seien einzelne Länder deshalb, weil ihre geographische Lage eben günstig oder ungünstig sei. Zweitens wenden sie sich gegen die auf Max Weber zurückgehende „Kulturhypothese“. Damit meinen sie die Vorstellung, dass Wachstum beispielsweise von einer „protestantischen Ethik“ gefördert oder von anderen kulturellen Vorstellungen gehemmt würde.

Drittens argumentieren Acemoglu und Robinson gegen die „Ignoranz-

Hypothese“: Diese besagt, „[...] dass arme und reiche Länder deshalb arm seien, weil es in ihnen häufig zu Marktversagen komme, ihre Ökonomen und politischen Entscheidungsträger jedoch nicht wüssten, wie dies zu beheben sei, und früher auf einen falschen Rat gehört hätten. Reiche Länder wiederum seien deshalb reich, weil man in ihnen bessere politische Strategien ausgearbeitet und Fälle von Marktversagen erfolgreich beseitigt habe“ (S. 93). Damit wenden sie sich gegen die nach wie vor häufige, auf gängiger neoklassischer Theorie basierende Herangehensweise, die „[...] bei den meisten westlichen Ökonomen und in den maßgeblichen politischen Kreisen des Westens, die sich fast ausschließlich mit der Erzeugung von Wohlstand befassen, noch immer den höchsten Stellenwert hat [...]“ (S. 97).

Neben dieser im Buch formulierten theoretischen Kritik kann positiv hervorgehoben werden, dass wichtige wirtschaftshistorische Phänomene beschrieben werden. Dazu gehören etwa die negativen Auswirkungen von „extraktiven Institutionen“, wie sie im Zuge der Kolonialisierung und des Sklavenhandels entstanden sind und die zu (bis heute nachwirkenden) problematischen Entwicklungen geführt haben. Darüber hinaus wird auch das im Vergleich zu feudalen Strukturen emanzipatorische Potenzial bürgerlicher Revolutionen und Institutionen hervorgehoben.

Fehlende Perspektiven

Diese Beschreibungen und Kritiken sind wichtig. Was Acemoglu und Robinson aber unterlassen, ist, sich mit alternativen Erklärungsmodellen auseinanderzusetzen. Dies wohl weniger

aus Unkenntnis, sondern möglicherweise deshalb, weil sie sich nicht so leicht entkräften lassen, wie die oben angeführten Modelle und überdies andere (wirtschafts-)politische Implikationen als ihr eigener Ansatz haben. Völlig unerwähnt bleibt im Buch nicht nur die in neoklassischer Tradition stehende „New Economic Geography“, sondern auch die reiche kritische politökonomische und keynesianische Theorietradition zu Wachstums- und Entwicklungsfragen mit ihren jeweiligen spezifischen Verständnis von Institutionen. Auch wenn hier nicht der Raum ist, diese umfassend darzustellen,¹ so sollen doch einige dieser alternativen Sichtweisen auf Wachstums- und Entwicklungsprozesse herausgegriffen und damit Kritikpunkte an dem dem Buch zugrundeliegenden Zugang deutlich gemacht werden.

Der von den Autoren vertretene institutionentheoretische Ansatz steht in modernisierungstheoretischer Tradition, auch wenn zum Teil Kritik an vereinfachten modernisierungstheoretischen Sichtweisen (S. 520ff.) geäußert wird. Wachstum wird mit Entwicklung gleichgesetzt. Eine kapitalistische Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung sowie „westliche“ Konsummuster gelten als implizite Norm. Alle sollen sich demnach nach dem Vorbild des Westens entwickeln. Eine solche Herangehensweise kann sowohl in postkolonialer Tradition (Berechtigung von unterschiedlichen Wirtschafts- und Lebensformen) als auch im Zuge der Wachstumskritik (Stichwort: Endlichkeit der globalen Umweltressourcen) kritisiert werden.

Acemoglu und Robinson heben das ungeheure Potenzial des Kapitalismus (bzw. insbesondere „inklusive“ Institutionen) hervor, die Produktion zu stei-

gern. In der Perspektive der kritischen politischen Ökonomie wird jedoch kapitalistische Dynamik vor allem mit dem Akkumulationsimperativ, d. h. dem über Wettbewerb (und bei Strafe des Untergangs) vermittelten Zwang, in der Konkurrenz zu bestehen, begründet. Überdies wird der Kapitalismus als System erachtet, welches aufgrund der inneren (Klassen-)Widersprüche immer wieder zu Krisen neigt. Die Lösung der Krise bleibt eine temporäre Aufhebung wichtiger Widersprüche, wie sie sich etwa im Klassenkompromiss der Nachkriegszeit manifestiert hat.

Ein solcher alternativer Zugang geht im Unterschied zu Acemoglu und Robinson auf kapitalistische Widersprüche wie Ungleichheit, Ausbeutung, Entfremdung, Krisenanfälligkeit etc. ein. Überdies wird Kapitalismus als Herrschaftssystem begriffen, das eine äußerst asymmetrische Verteilung von Macht und materiellen Gütern auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen impliziert. Es sind demnach nicht die gesellschaftlichen Verhältnisse, die aus Institutionen folgen (wie dies Acemoglu und Robinson argumentieren), sondern es sind die gesellschaftlichen Produktions- und Machtverhältnisse, die sich in entsprechenden Institutionen abbilden.²

Acemoglu und Robinson plädieren für „inklusive Institutionen“, worunter sie liberale demokratische Strukturen und Marktfreiheit verstehen. Sind diese durchgesetzt, löst sich praktisch alles in Wohlgefallen auf. Kritische politökonomische Zugänge weisen hingegen auf die dadurch verfestigten Strukturen hin, die die Gesellschaft in KapitaleignerInnen und Lohnabhängige spaltet und für letztere oft zu prekären Arbeits- und Lebensbedingungen führt.

Räumlich geht das Buch primär von

Staaten als Analyseeinheit für Entwicklung aus. Während Einkommensunterschiede zwischen Staaten thematisiert werden, so bleiben Einkommensungleichheiten innerhalb von Ländern weitgehend ausgeblendet. Auch was die Erklärung von Wachstum (oder fehlendes Wachstum) betrifft, steht der Zugang im Einklang mit der Modernisierungstheorie. Die Ursachen für ein geringes oder hohes BIP pro Kopf werden nämlich primär auf nationaler Ebene festgemacht. Genau auf dieser Ebene würden eben unpassende Institutionen Wirtschaftswachstum behindern oder passende Institutionen dieses fördern.

Während im Buch zum Teil die lange zurückliegenden institutionellen Implikationen externer Einbindung (bestimmte Formen des Kolonialismus) betont werden, so bleiben die jüngeren externen Zusammenhänge (internationale Wirtschaftspolitik, internationale *Governance*) völlig ausgeblendet. Damit einhergehend wird nicht erwähnt, wie wichtig die Abschöpfung von Ressourcen aus peripheren Weltregionen für die Entwicklung in den Zentrumsstaaten war und ist.

Auch wenn die „New Economic Geography“ zum Teil zu ähnlichen Einsichten kommt,³ so ist es vor allem die dependenztheoretische Schule,⁴ die die Bedeutung externer Faktoren für Prozesse der „Unterentwicklung“ herausgearbeitet und hervorgehoben hat. Dieser Zugang zeigt theoretisch wie empirisch, dass nach wie vor bestehenden Abhängigkeiten und der spezifischen Einbettung in weltwirtschaftliche Strukturen eine wichtige Rolle zukommt. Diese führen einerseits zu wirtschaftlicher Entwicklung in den Zentrumsstaaten. Andererseits entsteht in der Peripherie Unterentwicklung in

Form eines kleinen modernen und eines großen prekären Sektors. Dabei wird gezeigt, wie sich das nationale *Establishment* in peripheren Ländern – für die das Stichwort „Lumpenbourgeoisie“ geprägt wurde – häufig den wirtschaftlichen und politischen Interessen der Zentrumsstaaten unterordnet (und es sich dabei gut einrichtet). Diese Unterordnung erfolgt nicht immer gänzlich freiwillig, sondern wird oft auch über wirtschaftlichen Zwang, der etwa durch Überschuldung (Stichwort: IWF-Strukturanpassungsprogramme) erzeugt wird, durchgesetzt. Auch die Anwendung unterschiedlicher Formen militärischer Gewalt (Stichwort: Imperialismus zur Durchsetzung von Marktoffenheit für Auslandskapital) ist nicht zu vernachlässigen.⁵

Zu diesen heute wirksamen globalen Strukturen und Institutionen findet sich bei Acemoglu und Robinson nichts. Beispielsweise bleibt unerwähnt, dass die auf Druck der USA erfolgte radikale Liberalisierung des Finanzsektors wesentlich für die in den 1980er-Jahren ausbrechende Schuldenkrise in Lateinamerika und Afrika war. Die Rolle der USA (oder auch europäischer Länder) bei der Unterstützung totalitärer Regime und ihre problematischen Folgen kommen im Buch auch nicht vor.

Im Zuge der einseitigen Argumentation wird zwar „aggressiver Protektionismus“ (S. 252) neben einigen Faktoren, die für die industrielle Revolution in England wichtig waren, erwähnt, die zentrale Bedeutung von Schutzzöllen für nachholende Entwicklungsprozesse von den USA über Deutschland bis zu Japan und Südkorea kommt allerdings nicht vor. Damit bleibt die lange Theorietradition zu Fragen nachholender Entwicklung, beginnend bei Alexander Hamilton und Friedrich List, aus-

geblendet. Dieser heute auch teilweise mit keynesianischen Elementen verknüpfte Theoriestrang betont die Notwendigkeit von Schutzzöllen, nationaler Industriepolitik sowie eines funktionalen gegen (internationale) Spekulation geschützten Finanzsektors.

Von dominanten Zentrumsstaaten (heute USA und EU) wird jedoch versucht, peripheren Ländern wirtschaftspolitische Maßnahmen, die die Freiheit des Kapital- und Warenverkehrs einschränken, zu verwehren. Nur einigen Ländern gelang es, dank spezifischer (geopolitischer) Konstellationen, mehr wirtschaftspolitische Unabhängigkeit zu erlangen und darauf aufbauend nachholende Entwicklungsprozesse in Gang zu bringen. Die jüngeren Beispiele für derartig generiertes rasches Wachstums reichen von Südkorea bis Brasilien. Insbesondere in der Periode zwischen den 1940er- und 1970er-Jahren waren dabei die Politiken besonders von keynesianisch inspirierter Wirtschaftspolitik getragen.⁶ Auch China zeigt deutlich, wie wirtschaftspolitisches Wachstum gerade dadurch erzielt wurde – auch wenn marktförmige Institutionen eine wichtige Rolle spielen, wie Acemoglu und Robinson (S. 501f) betonen –, dass eine autonome und nicht-neoliberale Ausrichtung der Wirtschaftspolitik mit wesentlichen staatlichen Lenkungelementen, insbesondere auch im Finanzsektor, vorhanden war und ist.⁷

Der sehr langfristige Horizont im Buch bedingt, dass historische Phasen von Wachstum und Krise (und dafür relevante Politikprozesse) nicht thematisiert werden. Warum etwa das Wachstum in der Nachkriegszeit bis in die 1970er-Jahre hinein weltweit außerordentlich hoch war und seither vor allem in Europa drastisch zurückgegangen

ist, wird nicht behandelt. Die Etablierung von stärker marktförmigen „inklusiven“ Institutionen in den letzten Jahrzehnten in Europa und der drastische Wachstumsrückgang scheint da wohl ein Widerspruch, der im Buch ausgeklammert bleiben muss. Theorien zu langfristigen Entwicklungszyklen⁸ oder auch zu spezifischen institutionellen Konfigurationen und deren Veränderung, wie sie im Rahmen regulations-theoretischer Zugänge konzeptualisiert werden,⁹ bleiben ebenso unerwähnt. Die Reihe an ausgesparten Perspektiven und Fakten ließe sich noch lange fortsetzen ...

Problematische Implikationen

Das Anliegen der Autoren des Buches scheint damit weniger eine wissenschaftlich ausgewogene Argumentation und Darstellung. Vielmehr wird eine bestimmte Sichtweise propagiert. Diese hebt sich zwar von orthodoxen neoklassischen Herangehensweisen ab, impliziert aber dennoch sehr einseitige marktliberale Schlussfolgerungen. Auch wenn zahlreiche historische wirtschaftspolitische Entwicklungen dargestellt werden, so dient dies immer nur der Bestätigung der dargelegten Sichtweise. Das heißt auch, dass für die europäische Entwicklung in der Nachkriegszeit relevante externe Bedingungen (Stichwort: Systemkonkurrenz, sozialdemokratischer Klassenkompromiss und Wohlfahrtsstaat) nicht angesprochen werden. Entsprechend Interessierte mögen hier etwa an den Klassiker von Eric Hobsbawm (1998) erinnert sein, der eine alternative Sichtweise der wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen des 20.

Jahrhunderts darlegt. Aber auch das jüngste Buch von Panich und Gindin (2012), das insbesondere die Rolle der USA für weltwirtschaftliche Entwicklungen in den Mittelpunkt rückt, stellt einen guten Gegenpol zum Buch von Acemoglu und Robinson dar. Historisch am modernen kapitalistischen Weltssystem interessierte LeserInnen sei etwa das Werk von Arrighi (2008) nahegelegt.

Abschließend mag die Sichtweise auf die Krise in Europa nochmals die Problematik des Zugangs von Acemoglu und Robinson verdeutlichen: Die Krise in der EU wird als Finanzkrise interpretiert, die zu problematischen Kapitalströmen innerhalb Europas zu Ländern geführt hat, „in denen noch keine inklusiven Institutionen Fuß gefasst haben“ (S. 19). Dass etwa Lohnabschlüsse (und damit die Veränderung des Kapital-Arbeit-Verhältnisses) weit unter dem Produktivitätswachstum in Deutschland (und auch in Österreich) diese Leistungsbilanzüberschüsse und damit die Kapitalflüsse überhaupt erst ermöglicht haben, bleibt – wie alles, was nicht ins Konzept passt – unerwähnt.

Zusammenfassend: Auch wenn sich auf den rund 500 Seiten sehr viel findet, werden wesentliche historische Fakten und zentrale alternative wirtschaftstheoretische Herangehensweisen ausgeblendet. Damit hat das Buch zwar eine sehr eingängige Argumentation geballt mit einer kurzweiligen Sammlung von zahlreichen wirtschaftshistorischen Anekdoten – die Gefahr, dass daraus „einseitige“ Schlüsse gezogen werden, ist dadurch jedoch umso höher.

Johannes Jäger

Anmerkungen

- ¹ Für einen Überblick siehe Jäger, Springer (2012).
- ² Bruff (2011); Bruff et al. (2013).
- ³ Schwartz (2007).
- ⁴ Cardoso, Faletto (1979); Kay (1989).
- ⁵ Petras, Veltmeyer (2001).
- ⁶ Chang (2003).
- ⁷ Herr (2011).
- ⁸ Arrighi (1994); McDonough et al. (2010).
- ⁹ Becker (2002); Jessop, Sum (2006).

Literatur

- Arrighi, Giovanni, *The Long Twentieth Century. Money, Power, and the Origins of Our Times* (London 1994).
- Arrighi, Giovanni, *Adam Smith in Beijing: Die Genealogie des 21. Jahrhunderts* (Hamburg 2008).
- Becker, Joachim, *Akkumulation, Regulation, Territorium. Zur kritischen Rekonstruktion der französischen Regulations-theorie* (Marburg 2002).
- Bruff, Ian, *What about the Elephant in the Room? Varieties of Capitalism, Varieties in Capitalism*, in: *New Political Economy* 16/4 (2011) 481-500.
- Bruff, Ian, *Vergleichende Kapitalismusforschung: Stand, Perspektiven, Kritik* (Münster 2013).
- Cardoso, Fernando Henrique; Faletto, Enzo, *Dependency and Development in Latin America* (Berkeley 1979 [1971]).
- Chang, Ha-Joon, *Kicking Away the Ladder. Development Strategy in Historical Perspective* (London 2003).
- Herr, Hansjörg, *Das Finanzsystem als Rückgrat der chinesischen Entwicklungsdynamik*, in: *Journal für Entwicklungspolitik* 27/2 (2011) 47-66.
- Hobsbawm, Eric, *Das Zeitalter der Extreme: Weltgeschichte im 20. Jahrhundert* (München 1998).
- Jäger, Johannes; Springer, Elisabeth, *Ökonomie der internationalen Entwicklung. Eine kritische Einführung in die Volkswirtschaftslehre* (Wien 2012).
- Jessop, Bob; Sum, Ngai-Ling, *Beyond the Regulation Approach. Putting Capitalist Economies in their Place* (Cheltenham 2006).
- Kay, Christobal, *Latin American Theories of Development and Underdevelopment* (London 1989).
- McDonough, Terrence; Reich, Michael; Kotz, David M., *Contemporary Capitalism and Its Crises. Social Structure of Accumulation Theory for the 21st Century* (Cambridge/MA 2010).
- Panitch, Leo; Gindin, Sam, *The Making of Global Capitalism. The Political Economy of American Empire* (London 2012).
- Petras, James; Veltmeyer, Henry, *Globalization Unmasked: Imperialism in the 21st Century* (London 2001).
- Schwartz, Herman, *Dependency or Institutions? Economic Geography, Causal Mechanisms, and Logic in the Understanding of Development*, in: *Studies in Comparative International Development* 42/1-2 (2007) 115-135.

Transnationale Verhandlungen und ihre Akteure

Rezension von: Stefan Rüb,
Hans-Wolfgang Platzer, Torsten Müller,
Transnational Company Bargaining and
the Europeanization of Industrial
Relations, Peter Lang, Bern u. a. 2013,
313 Seiten, broschiert, € 68,20.
ISBN 978-3-034-30909-7.

Die Autoren der Forschungsgruppe „Europäische und globale Arbeitsbeziehungen“ der Hochschule Fulda beleuchten in ihrem aktuellen Buch die Entwicklungen europaweit koordinierter Verhandlungen zwischen Europäischen Betriebsräten, dem Europäischen Metallgewerkschaftsbund und Unternehmen. Dabei stellen sie nicht nur detailliert die Aushandlungsprozesse in diversen Unternehmen in Fallstudien dar, sondern rahmen diese mit der Analyse des koordinierten Verhandlungsverfahrens des Europäischen Metallgewerkschaftsbundes. Besonders diese detaillierte Analyse des Verhandlungsverfahrens des Europäischen Metallgewerkschaftsbundes stellt ein empirisches Novum in der wissenschaftlichen Literatur dar.

Bei der Veröffentlichung handelt es sich um die Übersetzung des Buches „Transnationale Unternehmensvereinbarungen“ der Autoren, das im Jahr 2011 in der Edition Sigma veröffentlicht wurde. In dem hier vorgestellten Buch von 2013 haben die Autoren aktuelle politische und fallbezogene Entwicklungen aufgegriffen und die Fallstudienresultate mit den Ergebnissen einer Telefonbefragung von Mitgliedern Europäischer Betriebsräte aus der deutschen Metallindustrie ver-

knüpft. Obgleich diese Telefonbefragung lediglich in Europäischen Betriebsräten der deutschen Metallindustrie durchgeführt wurde, stellt sie in Bezug auf die Forschung über Europäische Betriebsräte generell empirisches Neuland dar. Bis auf eine Befragung, die von Waddington im Jahr 2001 durchgeführt wurde, basieren die Erkenntnisse zu Europäischen Betriebsräten vor allem auf Unternehmensfallstudien. Quantitative Zugänge, durch Erhebung von Primärdaten, zu diesem Forschungsgegenstand gibt es dagegen kaum.

Die Forschungsgruppe Fulda kann auf eine lange wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Entwicklung von Europäischen Betriebsräten in der Metallindustrie zurückgreifen. Seit Ende der 1990er-Jahre haben die Autoren eine Reihe von Publikationen zu unterschiedlichen Aspekten der Entwicklung von Europäischen Betriebsräten und der damit parallel verlaufenden Entwicklung der Europäischen Gewerkschaftsverbände veröffentlicht. Wie ein roter Faden zieht sich dabei die Entwicklung einer Typologie zur Handlungsfähigkeit von Europäischen Betriebsräten, die die LeserInnen auch in diesem Buch wiederfinden. Die Autoren betten dabei die Entwicklung von Europäischen Betriebsräten in ein europäisches Mehrebenensystem der Arbeitsbeziehungen ein, das auch die Entwicklung unterschiedlicher politischer, gewerkschaftlicher und unternehmensbezogener Instrumente berücksichtigt. Dieses europäische Mehrebenensystem beeinflusst den konkreten Untersuchungsgegenstand, nämlich die Verhandlung von transnationalen Unternehmensvereinbarungen.

Diese theoretischen Überlegungen haben die Autoren im Laufe ihrer wis-

senschaftlichen Beschäftigung mit Europäischen Betriebsräten entwickelt und wenden sie konsequent auch auf transnationale Unternehmensvereinbarungen an. Das führt für LeserInnen, die bereits andere Veröffentlichungen der Autoren gelesen haben, zwar dazu, dass die Einführung in den Untersuchungsgegenstand nicht viel Neues bringt, zeigt aber in der Entwicklung, dass die Autoren nicht beliebig neue Konzepte aufgreifen, sondern konkret ihr Modell anhand unterschiedlicher Untersuchungsgegenstände weiterentwickeln.

Als neues Element tritt dabei der Verhandlungsaspekt auf, der durch einen klassischen Aushandlungsansatz der „verhandelten Ordnung“ nach Strauss integriert wird. Leider gehen die theoretischen Überlegungen zur verhandelten Sozialordnung im Laufe der Lektüre ein Stück weit verloren. Eine stärkere Einbindung dieses Ansatzes von Strauss zur Erklärung unterschiedlicher Aushandlungsprozesse in den Fallstudien hätte die Sinnhaftigkeit dieses Ansatzes deutlicher untermauern können.

Die Autoren greifen in ihrem Buch die Hypothese auf, dass transnationale Unternehmensvereinbarungen ein Element zur Entwicklung europäischer Formen der industriellen Beziehungen darstellen. Damit geht einher, dass mit der Verhandlung von transnationalen Unternehmensvereinbarungen auch immer die Ordnung europäischer industrieller Beziehungen mitverhandelt wird. Die Formen der industriellen Beziehungen in den Unternehmen sind dabei geprägt von nationalen Formen der industriellen Beziehungen. Die Autoren gehen daher davon aus, dass Verhandlungen auf europäischer Ebene dazu führen können, dass sich die

unterschiedlichen Formen von Interessenvertretung angleichen bzw. nationale Traditionen vor neue Herausforderungen gestellt werden.

Diese Hypothese wird anhand der Untersuchung der Verhandlungsläufe in unterschiedlichen Unternehmen analysiert. Dazu greifen die Autoren auf diverse methodische Zugänge zurück, um sowohl die quantitative Verbreitung solcher transnationalen Unternehmensvereinbarungen, ihre Inhalte, als auch die tatsächlichen Verhandlungen auswerten zu können. Dieses Zusammenspiel unterschiedlicher Analysemethoden ermöglicht es den Autoren, die formale Ausgestaltung der Vereinbarungen und die tatsächlichen Aushandlungsprozesse zu vergleichen, aber auch die Verhandlungen in einzelnen Unternehmen mit den generellen Entwicklungen zur Vereinbarungspolitik von Europäischen Betriebsräten in der deutschen Metallindustrie zu verbinden. Damit können die Autoren auf ein breites Spektrum an Befunden zur Überprüfung ihrer Hypothese zurückgreifen. Leider fehlt in der Veröffentlichung die konkrete Verbindung der einzelnen Analysen, die detailliert in den Kapiteln 3 bis 5 vorgestellt werden, jedoch wenig aufeinander bezogen werden.

Unter dem Begriff der transnationalen Unternehmensvereinbarungen fassen die Autoren Vereinbarungen von Europäischen Betriebsräten, die sich nicht auf die Verhandlung zur Gründung eines Europäischen Betriebsrates beziehen, sondern andere Regelungsgegenstände zum Inhalt haben. Der Fokus auf Unternehmen der Metallbranche wird über die fortgeschrittenen Erfahrungen mit solchen Vereinbarungen durch den Europäischen Metallgewerkschaftsbund begründet.

Ergänzt werden die Telefonbefragung und die acht Unternehmensfallstudien aus der Metallbranche mit zwei Unternehmensfallstudien aus dem Dienstleistungssektor und der Chemieindustrie.

Die Fallstudien beziehen sich auf Unternehmen mit Stammsitzen in Deutschland und Frankreich, um unterschiedliche nationale Formen der industriellen Beziehungen abzubilden. Diese spiegeln sich auf Ebene der Europäischen Betriebsräte in unterschiedlichen Rollenverständnissen von gewerkschaftlichem Mandat und Beteiligung von Europäischen Betriebsräten bei Verhandlungen wider. Diese diversen Rollenverständnisse müssen bei Verhandlungen auf europäischer Ebene auch mit den Vorstellungen des Europäischen Metallgewerkschaftsbundes und seinem Verhandlungsverfahren abgeglichen werden. Das Verhandlungsverfahren sieht vor, dass die nationalen Gewerkschaften im Unternehmen in die Verhandlung einbezogen werden und das Verhandlungsmandat bei den gewerkschaftlichen Gremien liegt.

In den Fallstudien zeigt sich, dass unterschiedliche Akteurskonstellationen mit unterschiedlichen nationalen Mustern von Rollenaufteilung und Verhandlung einhergehen. Zum einen finden die Autoren das französische Muster gewerkschaftszentrierter Verhandlungen, zum anderen das deutsche Muster EBR-zentrierter Verhandlungen. In der französischen Tradition stößt das Verhandlungsverfahren des Europäischen Metallgewerkschaftsbundes auf große Akzeptanz, da damit der Gewerkschaftspluralismus in den Unternehmen abgebildet wird. Dort kann sich das Verfahren zu einer neuen Ordnung entwickeln. In der deut-

schen Tradition führt das Verfahren zu einer Sensibilisierung, die gewerkschaftlichen Forderungen wahrzunehmen, der gewerkschaftliche Anspruch auf alleinige Verhandlungsführerschaft wird jedoch nicht generell von den Europäischen Betriebsräten anerkannt.

Bezogen auf die Annahmen aus dem *Negotiated Order*-Ansatz schlussfolgern die Autoren daher, dass das Verfahren des Europäischen Metallgewerkschaftsbundes nicht die Ordnungskraft entfaltet, um eine neue Ordnung transnationaler Unternehmensverhandlungen und -vereinbarungen hervorzubringen. Vielmehr orientieren sich die Mitglieder der Europäischen Betriebsräte an vorherrschenden Traditionen der industriellen Beziehungen am Stammsitz des Unternehmens. Das kann dazu führen, dass ein Veto der Gewerkschaften zum Abbruch der Verhandlungen zwischen Europäischem Betriebsrat und Unternehmensleitung führt, wie die Autoren für den Fall John Deere darstellen, aber auch, dass der Europäische Betriebsrat, trotz Veto der Gewerkschaften, die Verhandlungen mit der Unternehmensleitung abschließt (Fallstudie ABB).

Die Argumentation der Autoren, dass sich auf Seiten der Gremien der Beschäftigtenvertretung zwei Muster in Bezug auf unterschiedliche Formen der industriellen Beziehungen ausbilden, wird schlüssig begründet und dargelegt. Die Akteurskonstellation in den Verhandlungen und vor allem die Entscheidungsprozesse der Unternehmensleitung für die Verhandlung unterschiedlicher Themen hätte jedoch stärker auf den Einfluss der Internationalisierung der Unternehmensstrukturen und der Veränderung der Strukturen und Strategien überprüft werden können.

Neben einigen bekannten Fällen von Europäischen Betriebsräten, wie z. B. Ford oder ArcelorMittal, haben die Autoren auch Zugang gefunden zu Unternehmen, die bisher nicht im Fokus der Eurobetriebsratsforschung standen. Ein empirisches Novum stellt außerdem die Telefonbefragung von Mitgliedern der Europäischen Betriebsräte aus deutschen Unternehmen der Metallbranche dar. Selbst unter Berücksichtigung aller Einwände gegenüber einer Verallgemeinerung der Ergebnisse, auf die die Autoren hinweisen, liefert diese Befragung erstmals quantitative Daten zur Verhandlungspraxis von Europäischen Betriebsräten jenseits der Inhaltsanalyse existierender transnationaler Unternehmensvereinbarungen.

In den Daten ihrer Befragung finden die Autoren geringe Abweichungen zu den Daten der europäischen Datenbanken, die transnationale Unternehmensvereinbarungen auflisten. Interessanter dagegen ist der Umstand, dass die Autoren eine Reihe von informellen Absprachen zwischen Europäischen Betriebsräten und Management gefunden haben, die darauf hindeuten, dass sich eine Reihe von Europäischen Betriebsräten, über den zugeschriebenen Informations- und Konsultationsrahmen hinaus, weiterentwickelt haben. 21 von 82 Europäischen Betriebsräten aus dem Untersuchungssample haben informelle Absprachen zu unterschiedlichen Themen getroffen. Übertragen auf die Grundgesamtheit von 308 Europäischen Betriebsräten in der Metallindustrie hieße das, dass zwischen 60 und 80 Europäische Betriebsräte wahrscheinlich Abkommen oder informelle Absprachen mit Unternehmen abgeschlossen haben.

In der Gesamtbetrachtung der Veröf-

fentlichung stehen die Fallstudien und die sehr detaillierte Vorstellung der Verhandlungsprozesse im Fokus der Analyse. Hier wird besonders deutlich, auf welchen Fundus an Wissen über die Unternehmen, ihre Europäischen Betriebsräte und über die (gewerkschafts)politischen Entwicklungen die Autoren zurückgreifen können. Dieser speist sich nicht nur aus der aktuellen wissenschaftlichen Datenerhebung, sondern auch aus der langjährigen Forschungserfahrung der Autoren über die Europäischen Betriebsräte in der Metallbranche.

Auch arbeiten die Autoren konsequent ihr Modell eines europäischen Mehrebenensystems der Arbeitsbeziehungen und ihre Typologie zur Handlungslogik von Europäischen Betriebsräten weiter aus. Leider fehlt in der Beschreibung der Fallstudien an manchen Stellen der Bezug zur vorgeschlagenen Erweiterung des Modells zur verhandelten Ordnung. Besonders deutlich wird dies in Kapitel 5 über die statistische Auswertung der Telefonbefragung. Obgleich die empirischen Befunde erstmals aufzeigen, welche Abspracheprozesse zwischen EBRs und Unternehmensleitungen unterhalb der formalen Ebene einer schriftlichen Vereinbarung stattfinden, bleibt die Verbindung zur Theorie unterbelichtet. Hier wäre es auch wünschenswert gewesen, stärkere Bezüge zu den Ergebnissen der Fallstudien herzustellen.

Insgesamt handelt es sich um eine fundierte Analyse der Verhandlungen von transnationalen Unternehmensvereinbarungen. Die detaillierte Analyse der Entwicklung von Europäischen Betriebsräten gliedert sich an die bisherigen Forschungsprojekte der Autoren an. Auch wenn damit einige Passagen des Buches für ExpertInnen über

Europäische Betriebsräte keine neuen Erkenntnisse bringen, ist die Veröffentlichung in der Gesamtbetrachtung sowohl für LeserInnen, die sich erstmals mit der Thematik beschäftigen, als auch für ForscherInnen, die sich mit Europäischen Betriebsräten befassen, empfehlenswert.

Veronika Dehnen

Literatur

Rüb, Stefan; Platzer, Hans-Wolfgang; Müller, Torsten, Transnationale Unternehmensvereinbarungen. Zur Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in Europa (Berlin 2011).

Strauss, Anselm, Negotiations: Variations, Contexts, Processes and Social Order (San Francisco 1978).

Waddington, Jeremy, What do representatives think of the practice of European Works Councils? Views from six countries, in: European Journal of Industrial Relations 9/3 (2003) 303-325.

Die 1970er: Strukturbruch oder „Schanierjahrzehnt“?

Rezension von: Knud Andresen, Ursula Bitzegeio, Jürgen Mittag (Hrsg.), „Nach dem Strukturbruch“? Kontinuität und Wandel von Arbeitsbeziehungen und Arbeitswelt(en) seit den 1970er-Jahren, Reihe Politik- und Gesellschaftsgeschichte 89, Verlag J.H.W. Dietz, Bonn 2011, 400 Seiten, € 46.
ISBN 978-3-801-24202-2.

Vor einigen Jahren formulierten Anselm Doering-Manteuffel und Lutz Raphael ihre „Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970“ und stellten (für Deutschland) die Hypothese eines epochalen „Strukturbruchs“ auf, der Mitte der Siebzigerjahre stattgefunden hätte.¹ Durch das Zusammentreffen von Digitalisierung, Neoliberalisierung (Ablösung des Keynesianismus durch die Wirtschaftstheorie des Monetarismus) und der damals einsetzenden Individualisierung (Abkehr des die Nachkriegsgesellschaft prägenden kollektivistischen zugunsten eines auf die freie Entfaltung des Individuums setzenden Gesellschaftsmodells) sei es zu einem in unterschiedlichen Zeitachsen ablaufenden „sozialen Wandel revolutionärer Qualität“ gekommen. Kurz: Der „Nachkriegsboom“ und mit ihm der Ausbau und die Perpetuierung des sozialen Wohlfahrtsstaates hatten ihr Ende gefunden.

Der von MitarbeiterInnen des 2008 eingerichteten Projekts „Gewerkschaftsgeschichte“ im Historischen Forschungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung herausgegebene und von der Hans-Böckler-Stiftung unterstützte umfangreiche Sammelband will

die Hypothese vom „Strukturbruch“ einer arbeitsgeschichtlichen Überprüfung unterziehen.

Einleitend müssen die HerausgeberInnen feststellen, dass – und dies gilt besonders auch für die leider stark organisationsgeschichtlich dominierte Gewerkschaftsgeschichte Österreichs – sich die zeitgeschichtliche Forschung zu Arbeitsbeziehungen und Arbeitswelten, wie auch entsprechende soziologische Studien, noch in den Anfängen befinden. Mit dem vorliegenden Band sollen denn auch neue produktive Verbindungen zwischen Theorie und Empirie im Bereich einer Aufarbeitung der „Geschichte der Arbeit“ gefunden werden.

Nachdem in einem weiteren Einleitungsaufsatz Anselm Doering-Manteuffel und Lutz Raphael Gelegenheit gegeben wird, ihre Hypothesen vom „Epochenbruch in den 1970er-Jahren“ darzulegen, versuchen insgesamt 14 AutorInnen, sich an der Zeit „nach dem Boom“ abzuarbeiten. Werden im ersten Teil im Großen und Ganzen „Rahmenbedingungen“, somit ökonomische, politische und soziale Veränderungen, etwa im Wandel der „Deutschland AG“, der „Konzertierten Aktion“, der Selbstständigendebatte, der Humanisierung der Arbeitswelt und der Frauenerwerbstätigkeit behandelt, so geht es in einem zweiten Kapitel um Fallbeispiele, wie den Wandel der Arbeitsbeziehungen in den kommunalen Energieunternehmen, um die Frage, ob es in der Berufsausbildung einen Strukturbruch gegeben hat, und um die Strategien der Gewerkschaften zur Rationalisierung.

Der Interessenrepräsentation ist der dritte Teil gewidmet, in dem es um den Wandel in den inner- und außerbetrieblichen Lohn- und Tarifbeziehungen

gen geht. In einem abschließenden Aufsatz wird bedauerlicherweise kein Resümee gezogen, vielmehr werden mögliche Forschungsfelder in einer „Geschichte der Arbeit“ aufgezeigt.

Zweifellos stellt die Arbeit für einen mit den deutschen Arbeitsbeziehungen im Detail nicht vertrauten Leser eine schwere Kost dar. Jedoch sind in Bezugnahme auf die Fragestellung eines „Strukturbruchs in den 1970er-Jahren“ die Ergebnisse der einzelnen Untersuchungen bemerkenswert. Kaum eine/r der AutorInnen kann einen epochalen Bruch feststellen, vielmehr wird vorsichtig über eine „Zäsur“, einen „begrenzten Umbruch“, einen „beginnenden Wandel“ geschrieben, womit sich der Eindruck verstärkt, dass zwar in den 1970er-Jahren sukzessive das neoliberale Regime eine gewisse Breitenwirkung entfalten konnte, jedoch erst in den späten 1980er- und 1990er-Jahren in der Arbeitswelt und den Arbeitsbeziehungen „fühlbar“ zum Durchbruch gekommen ist.

Deutlich wird dies etwa, wenn festgestellt wird, dass das deutsche Wirtschaftsmodell der 1970er-Jahre – die enge Verflechtung bei Kapitalbeteiligung wie auch in Aufsichtsräten zwischen Banken, Versicherungen und Industrieunternehmen – sich erst in den 1990er-Jahren zu ändern begonnen hat, wiewohl erste Liberalisierungsschritte bereits früher eingesetzt hatten (S.64). Auch in den kommunalen Energieunternehmungen ist es erst in diesen Jahren durch den Beginn der Privatisierungsbestrebungen zu Veränderungen in den Arbeitsbeziehungen gekommen (S. 157). Das Scheitern der bis dahin vorherrschenden „Konzertierten Aktion“, einer Art Interessenabstimmung zwischen wirtschaftspolitischen Akteuren unter Einschluss der

Gewerkschaften, im Jahre 1977 hat nicht das Ende des Neokorporatismus, sondern vielmehr eine Verlagerung auf ausgewählte Politikfelder, wie etwa auf Gesundheits- oder Arbeitsmarktpolitik, bedeutet (S. 86). Auch jene Beiträge, die sich mit gewerkschaftlicher Tarifpolitik beschäftigen, zeigen „die außerordentliche Elastizität und Pfadstabilität des inner- und außerbetrieblichen Interessenausgleichs“ (S. 347).

Ebenso scheint sich die Frauenerwerbstätigkeit in der „Phase nach dem Boom eindeutigen Zuordnungen“ zu entziehen: Zwar konnte die Forderung nach gleichberechtigter Teilhabe von Frauen am Berufsleben dann nicht mehr verdrängt werden, doch das traditionelle Ernährer-Hausfrau-Modell ist weitgehend strukturell erhalten geblieben (S. 136).

Ein Autor formuliert provokant, dass die Rede vom „Ende des Fordismus“ in den Siebzigerjahren nicht nachvollziehbar sei, zumal sich „Digitalisierung“ und fordistische Produktionsweise keineswegs ausschließen: „Es gehören keine großen prophetischen Fähigkeiten dazu, zu prognostizieren, dass nicht nur ‘Rationalisierung und Gewerkschaften’, sondern speziell auch Fordismus beziehungsweise Taylorismus für die Gewerkschaften ein Thema bleiben“ (S. 209). Kritisch stellt denn auch eine Autorin fest, dass für die Arbeitsbeziehungen weder in Deutschland noch in Frankreich ein Strukturbruch festzustellen ist, es allerdings in den folgenden Jahrzehnten zu einer Abnahme gewerkschaftlicher Solidarisierungsfähigkeit gekommen ist. Sie sieht denn die 1970er-Jahre als ein „Schanierjahrzehnt“, in dem sich mehrere Entwicklungslinien überlagern, um erst in nachfolgenden Jahren Veränderungen zu bewirken (S. 242).

Zusammenfassend kann wohl festgestellt werden, dass arbeitsgeschichtlich ein „epochaler Bruch“ in den 1970er-Jahren in Deutschland wohl (noch) nicht feststellbar ist, sich jedoch auf mehreren Ebenen andeutet. Darüber hinaus veranschaulicht der Band auch, dass Veränderungen in der Arbeitswelt und in den Arbeitsbeziehungen sich wohl kaum auf kurze Zeiträume festlegen lassen.

Die für die Forschung ausnehmend innovativen Beiträge des Bandes können für die zeitgeschichtliche Erforschung der Arbeitswelt und Arbeitsbeziehungen in Österreich beispielhaft

sein. Es geht nicht an, wie hierzulande üblich, diese oder ähnliche Untersuchungen allein PolitologInnen oder SoziologInnen zu überlassen, vielmehr gilt es, ArbeitnehmerInnen-orientierte Forschungen in den Mittelpunkt des (Forschungs-)Interesses von HistorikerInnen zu stellen.

Klaus-Dieter Mulley

Anmerkung

- ¹ Doering-Manteuffel, Anselm; Lutz, Raphael, Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970 (Göttingen ²2010).

Österreich 1933-1938 – ein Standardwerk

Rezension von: Emmerich Tálos,
Das austrofaschistische Herrschafts-
system. Österreich 1933-1938,
LIT Verlag, Wien, Münster u. a. 2013,
621 Seiten, broschiert, € 34,90.
ISBN 978-3-643-50494-4.

Die dramatischen, durch die globale Finanz- und Spekulationskrise von 1929 ausgelösten Umwälzungen der sog. Großen Depression haben Politik wie Kultur grundlegend verändert. Das gesellschaftliche Krisenszenario hat die parlamentarische Demokratie, die (industrielle) Moderne insgesamt ihrer Legitimierung beraubt, moderne Gesellschaftssegmente wie Industrie, Finanzkapital und Arbeiterschaft entscheidend geschwächt und rückwärts-gewandte Utopien des Vormodernen aktualisiert: Vorstellungen einer an einem idealisierten Mittelalterbild orientierten gesellschaftlichen Harmonie, Konzeptionen einer „berufsständischen“ sozialen Organisation. Die neoromantische Kritik an der Moderne wurde im Namen eines als ideal imaginierten Vergangenen geführt und richtete sich gegen einen individualistischen, liberalen Kapitalismus ebenso wie gegen den egalitären Sozialismus.

Dem politischen Ideal der bürgerlichen Freiheiten wurde das soziale Ideal einer autoritären, streng hierarchisch gegliederten, rückwärts-gewandten gesellschaftlichen Gliederung gegenübergestellt. Der „Ständestaat“ wurde als ein aus der Geschichte abgeleiteter göttlicher Auftrag interpretiert, getragen von einer spezifisch ka-

tholischen Sehnsucht nach Klassenharmonie und Konfliktfreiheit, getragen von feudalen Reminiszenzen und antimodernistischen Affekten, verwachsen mit althergebrachten Vorstellungen eines gottgewollten Oben und Unten, versehen mit einem vagen antikapitalistischen Sentiment. Parlamentarische Demokratie, autonome Arbeiterorganisationen und konkurrierende Massenparteien haben in diesem Weltbild keinen Platz, der Gesellschaftsvertrag im Sinne der Aufklärung erhält das Stigma der Blasphemie.

In einem „kalten“ Staatsstreich vom 7. März 1933 hatte sich die Regierung des christlich-sozialen Kanzlers Dollfuß sozusagen absolutistische Regierungsgewalt angeeignet und begann, eben diese ständestaatlichen Konzepte in die politische Praxis umzusetzen. Von März 1933 an wurden unter permanentem Verfassungsbruch rund 300 Verordnungen aufgrund des kriegswirtschaftlichen Ermächtigungsgesetzes aus dem Jahr 1917 erlassen. Die Notverordnungen liefen auf eine Demontage der allgemeinen Freiheitsrechte und der Sozialgesetzgebung hinaus; in ihrer raschen, seriellen Form, in der Kombination von integrierenden und regressiven Maßnahmen entwarf der von einem religiösen Sendungsbewusstsein durchdrungene Dollfuß von sich das Bild eines kompromisslosen, resoluten Krisenmanagers.

Gegen das Rote Wien wurde ein finanzieller Vernichtungsfeldzug sondergleichen geführt. „Wir müssen“, so Dollfuß am 3. Oktober 1933 im Vorstand des christlich-sozialen Nationalratsklubs, „der Gemeinde Wien, die auf Kosten der Allgemeinheit sich fettgefüttert hat, wir müssen ihr die unge-rechten Mittel entziehen. Sie muß die

Suppe auslöffeln, wenn sie nicht mehr können, werden wir zur Stelle sein.“ In den Abendstunden des 12. Februar 1934 vollzog die Regierung dann den Schritt in die offene Diktatur.

Es war ein unglückliches Regime, das in vielerlei Hinsicht eine historische Anomalie darstellte. Es ahmte äußerlich Formen des Faschismus nach, entlehnte sie dem italienischen und deutschen Vorbild und versuchte, wesentliche Elemente faschistischer Ideologie mit katholischem Klerikalismus zu verknüpfen. Es veränderte ständig sein labiles Gleichgewicht: Unfähig, sich eine breitere Massenbasis zu schaffen, schwankte die autoritäre Diktatur zwischen Brutalität und Zugeständnissen ständig hin und her, ohne Selbstsicherheit und ohne innere Autorität.

Der Klerikalismus sollte als unmittelbares Staats- und Gesellschaftsprogramm durchgesetzt, Österreich Ausgangspunkt und Zentrum einer katholischen Restauration in Mitteleuropa werden. In seiner großen Trabrennplatzrede anlässlich des Katholikentages vom September 1933 hatte Dollfuß davon gesprochen, dass man die Aufgabe habe, „die letzten einhundertfünfzig Jahre unserer Geistesgeschichte gut zu machen“ – ganz im Sinn einer Äußerung des Heimwehrführers Steidle, dem es darum zu tun war, das „Ende der französischen Revolution auf deutschem Boden, wenn es sein muß durch eine deutsche Revolution, eine Diktatur des Aufbaus“ herbeizuführen. Ein „Aufbau“, der bald den Weg in eine tragische Bedeutungslosigkeit ging, der, trotz aller Unterdrückungsmaßnahmen, ein kraftloses Artefakt bleiben sollte.

Man stützte sich auf einen kostspieligen staatlichen Herrschafts- und Ge-

waltapparat, den allerdings die Nazis zunehmend erfolgreich durchsetzten. Die von oben eingesetzte „Massenorganisation“ der „Vaterländischen Front“, ein Surrogat gewissermaßen einer faschistischen Massenpartei, konnte zwar als Kontrollinstrument nach innen agieren, als Legitimationsinstrument nach außen konnte sie die ihr vom Regime zugedachte Funktion aber lediglich in Ansätzen erfüllen. Der berufsständische Aufbau kam über marginale Ansätze nicht hinaus.

Das Regime, schrieb Karl Renner in einem Memorandum aus dem Jahre 1936, bedeute keine Abwehr, sondern „die sichere Vorbereitung des Anschlusses“. Es habe „keine einzige tragfähige Idee“, der Umsturz des Jahres 1934 habe „sichtbarlich“ nichts anderes bewirkt, als dass „Aristokraten, Offiziere der alten Armee, unbeschäftigte Bürokraten, Schützlinge des Klerus (C.V., katholische Studentenverbindung) alle Stellen besetzt und alle Geldquellen für sich flüssig gemacht haben“. Erst in allerletzter Sekunde, in den dramatischen Märztagen des Jahres 1938 suchte die ständestaatliche Diktatur die Aussöhnung mit der von ihr illegalisierten Arbeiterbewegung. Wie so oft in Österreichs Schicksalsstunden war es zu spät.

Emmerich Tálos hat nunmehr diesem von der zeitgeschichtlichen Forschung so lange vernachlässigten Phänomen eines *austrofaschistischen* Herrschaftssystems eine monumentale Studie gewidmet. Er gliedert sie in acht Hauptkapitel: Entwicklung, Selbstverständnis und politische Strukturen, Akteure und Stützpfiler, Politische Gesinnung/Anpassung/Durchdringung der Gesellschaft, Stimmungen/Verankerung, Außenbeziehungen und Außenbindungen, „Anschluss“

und Abschluss – letzteres ein Resümee und eine begriffliche Bestimmung des Regimes, mit bemerkenswerter Klarheit, analytischer Schärfe und fundierter Sachkenntnis geführt gegen relativierende oder apologetische Ansätze, die in ihrer Terminologie von „Regierungsdiktatur“, „Dollfuß-Schuschnigg-Regime“ oder eben „Ständestaat“ u. dgl. ausgehen.

Die prinzipiellen Argumentationslinien der vorliegenden Studie weichen nicht wesentlich von dem ab, was Tálos in früheren Beiträgen und Aufsätzen bereits entwickelt hat. Allein die empirische Basis hat sich enorm verbreitert und verdichtet. Der Autor konnte dabei vor allem auch auf den 2010 aus Moskauer Sonderarchiven in das Österreichische Staatsarchiv transferierten umfangreichen Archivbestand der Vaterländischen Front zurückgrei-

fen, den er als erster systematisch auswertete. Er hat es unternommen, vor den schieren Quantitäten eines im besten Fall nur vorläufig und vage geordneten Bestandes mit durchaus dramatischer Überlieferungsgeschichte nicht einfach zu kapitulieren, sondern sie vielmehr zielgerichtet in eine hoch komplexe Analyse einfließen zu lassen. Ein solch enormes Unterfangen nötigt jedenfalls Respekt ab.

Herausgekommen ist ein auf einer Vielzahl von ineinander verwobenen und auf einander Bezug nehmenden Ebenen operierendes Werk, das den Rahmen einer konventionellen politologischen Untersuchung bei Weitem sprengt, ein kulturgeschichtliches und im besten Sinne kulturanalytisches Buch – ein Standardwerk allemal, eine Meistererzählung.

Wolfgang Maderthaner

Gewerkschaften aus wissenschaftlichen Perspektiven

Rezension von: Stefan Anwander u. a.,
Wissenschaft über Gewerkschaft.

Analysen und Perspektiven, ÖGB Verlag,
Wien 2013, 412 Seiten, broschiert,
€ 29,90. ISBN 978-3-703-51599-6.

Der vorliegende Sammelband vereinigt vierzehn Beiträge von WissenschaftlerInnen aus den Fachgebieten Ökonomie, Soziologie, Politologie, Geschichte und Rechtswissenschaft zum Thema Gewerkschaften in Österreich. Wie die Redakteurin Brigitte Pellar in der Einleitung erklärt, soll ab dem Jänner 2014 im ÖGB-Verlag eine neue, fünfbandige Geschichte der österreichischen Gewerkschaftsbewegung veröffentlicht werden. Der hier behandelte Band erschien dieser Gewerkschaftsgeschichte vorgelagert, gleichsam als Auftakt oder Vorspann, gerade rechtzeitig zum ÖGB-Bundeskongress 2013.

Die inhaltlich doch recht heterogenen Beiträge lassen sich grob zwei Themengruppen zuordnen: Zum einen handelt es sich um Artikel über die Rolle der Gewerkschaften in der aktuellen Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie über die Perspektiven gewerkschaftlicher Aktivität, zum anderen um Arbeiten zu verschiedenen Aspekten österreichischer und internationaler Gewerkschaftsgeschichte. Manche der Beiträge ließen sich freilich sowohl dem einen als auch dem anderen Bereich zuweisen.

Zu den historischen Arbeiten zählen u. a. jene der Redakteurin Brigitte Pellar über „Positionen und Weltbild der Freien Gewerkschaften Österreichs“,

jene des Politikwissenschaftlers Georg-Hans Schmit über die theoretischen Grundlagen und Programme der Christlichen Gewerkschaften sowie jene des Politologen und Historikers Paul Dvořák zu „Parlamentarismus und Gewerkschaftsbewegung in Österreich“ zwischen 1945 und 2000.

Der Historiker Jan Kreisky beschäftigt sich mit den „widerspruchsvollen und wechselhaften“ Positionen der österreichischen Arbeiterbewegung im 19. und 20. Jahrhundert zur Migration. Der Bildungsforscher Peter Schlögl verfolgt die Haltungen und Beiträge der österreichischen Gewerkschaften zur Berufsbildung. Der Historiker David Mayer befasst sich mit Vergangenheit und Gegenwart internationaler Solidarität – eine zweifellos brennende Frage, ist doch die Krise der europäischen Gewerkschaften seit den 1980er-Jahren auch ein Resultat mangelnder internationaler Solidarität, Kooperation und Koordination.

Der ersten der beiden oben genannten Themengruppen zuzuordnen sind der Beitrag „Gewerkschaften, Lohnfindung und Wirtschaftspolitik“ des Arbeitsbeziehungs-Experten Bernd Brandl (University of York) und des lohnpolitischen Referenten des WIFO, Thomas Leoni, sowie der Artikel des Historikers und Politologen David Wineröther zur Sozialpartnerschaft „als Eckpfeiler der österreichischen Konsensdemokratie“ und der Aufsatz des Rechtswissenschaftlers Elias Felten zur „Rechtsstellung der Gewerkschaften im kollektiven Arbeitsrecht“.

Einer der interessantesten und zugleich hochaktuellen Beiträge ist jener der Soziologin Julia Hofmann und des Politikwissenschaftlers Florian Reiter über die Machtressourcen des ÖGB, ihre zunehmenden Ungleichgewichte

und Potenziale für eine ausgewogene Ressourcenbasis.

Die AutorInnen konstatieren ein- gangs ihres Beitrags seit den 1980er- Jahren alles in allem schleichende Verschlechterungen sozialstaatlicher Leistungen. Den Hauptgrund dafür sehen sie in Änderungen des Machtverhältnisses zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Die Machtpositionen des ÖGB analysieren sie in der Folge anhand des von Walter Korpi und Gøsta Esping-Andersen entwickelten Machtressourcen-Ansatzes, der später von Eric Wright, Beverly Silver und Jelle Visser weiterentwickelt und ausdifferenziert wurde. Dieser Analyseansatz geht davon aus, dass die Richtung der Politik durch die wirtschaftliche und politische Machtverteilung zwischen den gesellschaftlichen Gruppen bestimmt wird.

Gemäß der Ressourcentheorie der Gewerkschaften hängt die Effektivität dieser Organisationen von der Verfügbarkeit externer und interner Ressourcen ab. Externe Ressourcen sind zum einen das ökonomische („Marktmacht“ in der Terminologie von Hofmann und Reiter) und politische Umfeld („Bündnismacht“), in welchem die Gewerkschaften agieren, zum anderen Institutionen (wie Arbeitsrecht, sozialer Dialog, Kollektivverträge, betriebliche Vertretungsgremien usw.), die externe Quellen der Unterstützung darstellen („institutionelle Macht“). Interne Ressourcen („Organisationsmacht“) sind die Organisationsstruktur mit all ihren Dimensionen (materielle Ressourcen, Organisations- und Entscheidungsstrukturen, Dienstleistungen für Mitglieder usw.), das Mobilisierungspotenzial (u. a. für Streiks: „Produktionsmacht“) und das Vorhandensein einer kollektiven Identität. Die internen Res-

ourcen stehen in Wechselwirkung zu- einander (bspw. fördert eine Gewerkschaftsidentität die Bereitschaft, Verpflichtungen für die Organisation einzugehen, und bildet eine wichtige Voraussetzung für die Mobilisierung), ebenso wie interne und externe Ressourcen interagieren (so ist Mobilisierung für Streiks in Zeiten niedriger Arbeitslosigkeit wesentlich einfacher).

Die Phase des Ausbaus und der Konsolidierung des Sozialstaats von den 1950er-Jahren bis in die Ära Kreisky war eine Zeit, in der die Gewerkschaften zunächst unter günstigen ökonomischen (hohes Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung, Arbeitskräfteknappheit) und politischen Rahmenbedingungen (Große Koalitionen, West-Ost-Konflikt) ihre internen Machtressourcen (Mitgliederzuwachs, Aufbau des Streikfonds usw.) auszubauen und im politischen Prozess die Gestaltung der Institutionen im Arbeitsmarkt- und Sozialbereich maßgeblich mitzubestimmen vermochten (Wiedererrichtung von Betriebsrat, Kollektivverträgen, Arbeiterkammern; Schlüsselgesetze wie ASVG 1955/6 und ArbVG 1974 usw.). Der Einfluss des ÖGB stützte sich zunehmend auf seine institutionellen Ressourcen, während die Mitgliedermobilisierung für Demonstrationen und Streiks in den Hintergrund trat, wie die AutorInnen zu Recht betonen.

Die zunächst fast unmerkliche, schleichende Krise des Sozialstaates ab den 1980er-Jahren, die sich im Um- und Rückbau sozialstaatlicher Leistungen (bei gleichzeitigem partiellen Leistungsausbau) äußerte, war das Resultat der spätestens seit dem zweiten Ölpreisschock veränderten ökonomischen Bedingungen und politischen Konstellationen, welche das Machtpo-

tenzial der Gewerkschaften zunehmend beeinträchtigten.

Erst unter dem Druck der schwarz-blauen Regierungen (2000-2006), die eine grundlegende Wende in der Sozialpolitik herbeizuführen trachteten, u. a. indem die Regierungspartei FPÖ tragende Institutionen wie die Arbeiterkammern direkt zu unterminieren versuchte, besannen sich die Gewerkschaften ihrer internen Machtressourcen und setzten Großdemonstrationen und Streiks als Druckmittel zur Wahrung ihrer Interessen ein.

Obwohl sich die Gewerkschaften seit 2007 wieder stärker als in den Jahren zuvor auf ihr institutionelles Ressourcenpotenzial stützen können, ändert sich am Grundproblem nichts: „Gewerkschaften können sich immer weniger darauf verlassen, dass ihre Macht in eingespielten Verhandlungsprozeduren erhalten bleibt, während ihre Organisationsmacht kontinuierlich schwächer wird“ (S. 122). In den letzten Jahren haben die Gewerkschaften daher

begonnen, ihre organisationsinternen Ressourcen auszubauen, bspw. durch Stärkung der Mobilisierungs- und Konfliktfähigkeit, die sich dann auch in Mitgliederzuwächsen niedergeschlagen hat (GPA-djp). Es geht letztlich darum, die bestehenden institutionellen Machtressourcen durch zusätzliche organisationsinterne Ressourcen abzusichern und abzustützen. Hier bleibt noch viel zu tun, aber erfolgversprechende Anfänge sind bereits gesetzt. Schade, dass den AutorInnen nicht mehr Platz zu Verfügung stand, um die Entfaltung bzw. den Mangel an organisationsinternen Ressourcen im Detail zu analysieren.

Viele an Geschichte, Gegenwart und Theorie der Arbeitsbeziehungen interessierte LeserInnen werden im vorliegenden Sammelband den einen oder anderen Beitrag finden, der für sie von Nutzen ist. Mit Vorfreude blickt der Rezensent der Veröffentlichung der neuen Gewerkschaftsgeschichte entgegen.

Martin Mailberg

Das registrierte Individuum – ein Projekt der Moderne?

Rezension von: Keith Breckenridge, Simon Szreter (Hrsg.), *Registration and Recognition. Documenting the Person in World History. Proceedings of the British Academy* 182, Oxford University Press, London 2012, 532 Seiten, gebunden, £ 100. ISBN 978-0-197-26531-4.

Durch die NSA-Affäre ist das Thema der totalen Überwachung, des Überwachungsstaates gegenwärtig medial höchst präsent und aktuell. Grund genug, sich auch mit den historischen Bezügen der Erfassung, Registrierung und Kontrolle von Personen in Untertanenverbänden, Reichen und Staaten zu befassen.

Es liegt nahe, dies auf Basis des von Michel Foucault entwickelten theoretischen Rahmens von „Biomacht“ und „Gouvernementalität“ zu tun. Foucault hatte die Genesis des Überwachungskomplexes im frühneuzeitlichen Europa verortet, vor allem im 18. Jahrhundert, in dem sich unter dem ideologischen Prätext der „allgemeinen Glückseligkeit“ Instrumente moderner Verwaltungspraxis in Form von Volkszählungen, Bevölkerungsregistern und ähnlichen Verzeichnissen etablierten. Foucault und andere haben zu Recht darauf hingewiesen, dass sich hinter dieser Bürokratisierungspraxis weniger aufklärerisch-humanitäre, denn auf staatliche Machtmaximierung, Kontrolle und Überwachung gerichtete Bestrebungen verbargen, die in weiterer Folge zu immer perfekteren Systemen ausgebaut wurden, auf die sich letztlich nicht zuletzt Diktaturen – und nicht

nur diese – des 20. Jahrhunderts stützen.

Trotz dieser mittlerweile kaum mehr bestrittenen Entwicklungslinien, die ja schon vor Foucault unter dem Stichwort der „Dialektik der Aufklärung“ diskutiert wurden, stellt sich doch die Frage, ob damit nicht ein höchst einseitiges Bild der Geschichte bürokratischer Methoden gezeichnet wurde und zudem ein sehr eurozentrisches. Dies belegt der vom Sozial- und Wirtschaftswissenschaftler Keith Breckenridge und dem Historiker und Politikwissenschaftler Simon Szreter herausgegebene vorliegende Band, der die Vorträge eines im September 2010 im St. John's College in Cambridge (UK) stattgefundenen *Workshop* versammelt.

Schon im äußerst anregenden Vorwort von C.A. Bayly wird auf die ambivalente Wirkung von Registrierungsmethoden hingewiesen. Tatsächlich dienten sie nicht nur Diktaturen à la NS-Deutschland, DDR und Sowjetunion als Mittel der Überwachung und Repression, sondern etwa auch der Seuchenbekämpfung im Rahmen der „medizinischen Polizey“ des 18. und frühen 19. Jahrhunderts und der Durchführung von Impfkampagnen in Ländern der Dritten Welt bis in die Gegenwart.

Wie sich am Beispiel der Sterberaten verschiedener indischer Bundesstaaten zeigen lässt, hatten gerade jene Regionen mit kaum vorhandener Registrierung die höchsten Opferzahlen beim Ausbruch von Seuchen und Hungersnöten zu beklagen.

Eine Tatsache, die von der „Foucault-Schule“ auch weitestgehend ausklammert wurde, sind die von nicht-öffentlichen Organisationen durchgeführten Registrierungen, beispielsweise von Mütterhilfe und Kinderversorgungsinitiativen, die vielfach gar nicht

über die Machtmittel verfügt hätten, um ihr „Registerwissen“ missbräuchlich zu verwenden.

Aus globaler Perspektive kann zudem von einer totalen Erfassung der Weltbevölkerung nach wie vor keine Rede sein. Etwa die Hälfte der heutigen Weltbevölkerung lebt ohne standesamtliche Registrierung, und auf mehr als ein Drittel der Neugeborenen trifft das zu. Vor allem in Südasien und in weiten Teilen Afrikas ist die Untererfassung ganz erheblich.

Ein besonderes Verdienst des vorliegenden Bandes ist es, die historische Begrenzung auf die Neuzeit und die geografische auf Europa zu überwinden und auf die mehr als zweitausendjährige Geschichte der Bevölkerungs- und Haushaltsregistrierung hinzuweisen.

So behandelt etwa ein Beitrag von Richard von Glahn die Geschichte und Verwaltungspraxis der Haushaltsregistrierung im kaiserlichen China, für die es bereits im 6. vorchristlichen Jahrhundert Belege gibt. In weiterer Folge entwickelte sich im kaiserlichen China eine durchgängige Praxis der Registrierung, die erst im Zeichen der innen- und außenpolitischen Krisen des 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts an Effizienz und Genauigkeit verlor.

Im kommunistischen China wurde sie jedoch, wenn auch in veränderter Form, wieder etabliert, wobei die Ziele verblüffend jenen der kaiserlichen Registrierungen ähnelten: *„Geographic immobility had been a key goal of civil registration in the early empires, just as it was an essential component of the PRC's socialist development strategy“* (S. 63).

Freilich bestanden auch nicht zu leugnende Unterschiede. Dem kaiserli-

chen China fehlte ein Monopol über soziale Güter, welches das kommunistische Regime besaß. Letzteres suchte im sogenannten Hukou-System auch stärker die Kontrolle über Individuen zu erlangen. Gerade aber rezente gesellschaftliche Veränderungen seit der wirtschaftlichen Öffnung in den 1990er-Jahren verweisen auf die langen Linien der Registrierungsgeschichte. Eine Familialisierung der Registrierung ist seit den letzten beiden Jahrzehnten in China zu beobachten.

Eine andere Kontinuität in der Registrierungsgeschichte wird am deutschen Beispiel im 19. Jahrhundert deutlich, welches Andreas Fahrmeir behandelt und welches genauso gut das Ergebnis einer Untersuchung über die Aktivitäten US-amerikanischer Geheimdienste im Vorfeld von „09/11“ betiteln könnte: *„There is too much information!“* Die deutsche Verwaltungspraxis im 19. Jahrhundert generierte zwar eine Unmenge an Daten, es fehlte jedoch an entsprechender Koordination, um diese auch wirklich zueinander in Bezug setzen zu können. Auch eine Vielzahl an Publikationen schuf dafür keine Abhilfe. Zudem bestanden bei aller scheinbaren Perfektion überraschende Erfassungslücken insbesondere bei hochmobilen Bevölkerungsgruppen und Minderheiten, ein Defizit, das sich selbst heute noch in vielen Migrationstatistiken und Bevölkerungsregistern zeigt.

Für eine ausführliche Besprechung aller zwanzig Beiträge des Bandes fehlt es hier selbstverständlich an Raum. Hinzuweisen ist auf die sehr instruktive Einleitung der Herausgeber, in der auf Begriffsdefinitionen, die Motivation von Registrierungen, ihre Auftraggeber und die verwendeten Methoden näher eingegangen wird. Die

Beiträge reichen historisch und geografisch vom kaiserlichen China über das frühneuzeitliche England und das spanische Weltreich bis zu Südafrika im 20. Jahrhundert. Dem Anspruch einer Globalgeschichte wird der Sammelband besonders gerecht, weil er auch zahlreiche Beiträge zur Geschichte der Registrierung in Afrika, Asien und Lateinamerika beinhaltet. Für das von den Herausgebern formulierte hochgesteckte Ziel, neben Klassen, sozialem Geschlecht und Staat „*registration as recognition*“ als ein fundamentales Thema in den Geistes-

und Sozialwissenschaften zu etablieren, liefert er ohne Frage einen ersten Baustein.

Es ist vielleicht in diesem Zusammenhang nicht ohne Bedeutung, darauf hinzuweisen, dass die UN-Charta der Menschenrechte von 1948 jedem Individuum ein Recht auf Registrierung zugestand, dieses Recht allerdings erst 1976 in Kraft gesetzt wurde. Damit soll keiner naiven Apologetik von Registrierungsmethoden das Wort geredet werden, sondern einer differenzierten Sicht.

Andreas Weigl

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 15**

**Ausgliederungen aus dem öffentlichen
Bereich – Versuch einer Bilanz**

Christa Schlager (Hrsg.)

Christa Schlager
Vorwort

Katharina Mader
Ausgliederung aus dem Bundeshaushalt, neuer Stand und vertiefende
Evaluierungen

Hannes Hofer
Gedanken zu Ausgliederungen aus der Sicht der BBG bzw. Stellungnahme
zur Studie

Andreas Pölzl
Thesen und Lösungsansätze zur Steuerung öffentlicher Aufgaben unter
besonderer Berücksichtigung des Beteiligungsmanagements

Ulrike Mandl und Thomas Obermayr
Erfahrungen und Perspektiven hinsichtlich Ausgliederungen aus Sicht des
Rechnungshofes

Heinz Leitsmüller und Bruno Rossmann
Ausgliederungen aus dem öffentlichen Haushalten – Versuch eines Resü-
mees

Wien 2010, 178 Seiten, € 24,–.

Bestellungen bei:
LexisNexis Verlag ARD Orac,
A-1030 Wien, Marxergasse 25
Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-140,
e-mail: verlag@lexisnexus.at

Jahresregister 2013

Artikel		Nummer	Seite
Biehl Kai	Die Entwicklung der Beschäftigung in Österreich während der Finanz- und Wirtschaftskrise	4	587
Fessler Pirmin, Schürz Martin	Reich bleiben in Österreich	3	343
Glassner Vera	Die Arbeitsbeziehungen in Mitteleuropa in der Krise: der Aufstieg des Neoliberalismus	1	43
Heimberger Philipp, Rippitsch Lukas	Aktuelle Konsolidierungserfahrungen in einem historischen Kontext: Ein Beitrag zur Fiskal-multiplikatordebatte	4	545
Humer Stefan, Moser Mathias, Schnetzer Matthias, Ertl Michael, Kilic Atila	Über die Bedeutung von Kapitaleinkommen für die Einkommensverteilung Österreichs	4	571
Heise Arne	Die „Soziale Marktwirtschaft“ unter Globalisierungsbedingungen – eine kritische Bestandsaufnahme	1	13
Kapeller Jakob, Schütz Bernhard, Tamesberger Dennis	Die Regulation der Routine: Über die regulatorischen Spielräume zur Etablierung nachhaltigen Konsums	2	207
King J. E.	A Brief Introduction to Post Keynesian Macroeconomics	4	485
Mader Katharina, Schneebaum Alyssa	Zur geschlechtsspezifischen Intrahaushaltsverteilung von Entscheidungsmacht in Europa	3	361
Muggenhuber Gerhard, Mansberger Reinfried, Navratil Gerhard, Twaroch Christoph, Wessely Reinhold	Kataster als Ausgangspunkt einer flächen-deckenden Liegenschaftsbewertung	2	176
Pramstrahler Werner	Die Odyssee der kollektiven Arbeitsbeziehungen Italiens: 20 Jahre nach dem Abkommen von 1993	1	27
Schuberth Helene	Finanzmarktregulierung in der EU – Fünf Jahre nach Lehman	4	509
Schulten Thorsten, Müller Torsten	Ein neuer europäischer Interventionismus? Die Auswirkungen des neuen Systems der europäischen <i>Economic Governance</i> auf Löhne und Tarifpolitik	3	291
Sitz Alfred, Adzhemova Aneliya, Pekanov Atanas	Bulgarien: wirtschaftspolitische Strategie und ökonomische Entwicklung seit der Öffnung	1	69

Artikel		Nummer	Seite
Springler Elisabeth	Postkeynesianische Alternativen in Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik: Lösungsvorschläge zur globalen Finanz- und Wirtschaftskrise	2	125
Stepan Paul	Urheberrecht und Digitalisierung – eine Zwischenbilanz	3	405
Tichy Gunther	Finanzkrise und Lebenszufriedenheit	3	323
Walterskirchen Ewald	Die Bedeutung realwirtschaftlicher Ungleichgewichte für die Finanzkrise	2	153
Wöss Josef, Wagner Norman, Reiff Charlotte	Die Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung seit Mitte der 1990er-Jahre – eine rechtliche und ökonomische Bestandsaufnahme	2	193
Editorials			
Außenwirtschaftliche Ungleichgewichte in der Eurozone wohlstandssteigernd korrigieren		1	3
Ungleichheit in der Krise		2	115
Warten auf den Aufschwung oder Die Hoffnung stirbt zuletzt		3	283
Kein Rückgang der Arbeitslosigkeit ohne Verkürzung der Arbeitszeit		4	475
Berichte und Dokumente			
Gerhartinger Philipp	Aktuelle Trends in der Besteuerung von Vermögen. Österreich im internationalen Vergleich	2	233
Bücher			
Acemoglu Daron, Robinson James A.	Warum Nationen scheitern: Die Ursprünge von Macht, Wohlstand und Armut (Jäger Johannes)	4	619
Admati Anat, Hellwig Martin	The Bankers' New Clothes: What's Wrong with Banking and What to Do About it (Peukert Helge)	3	429
Andresen Knud, Bitzegeio Ursula, Mittag Jürgen (Hrsg.)	„Nach dem Strukturbruch“? Kontinuität und Wandel von Arbeitsbeziehungen und Arbeitswelt(en) seit den 1970er-Jahren (Mulley Klaus-Dieter)	4	630
Anwander Stefan u.a.	Wissenschaft über Gewerkschaft. Analysen und Perspektiven	4	636
Arnon Arie	Monetary Theory and Policy from Hume and Smith to Wicksell. Money, Credit and the Economy (Rosner Peter)	4	613
Blomert Reinhard	Smiths Reise nach Frankreich oder die Entstehung der Nationalökonomie (Sturn Richard)	2	270
Breckenridge Keith, Szreter Simon (Hrsg.)	Registration and Recognition. Documenting the Person in World History (Weigl Andreas)	4	639

Bücher		Nummer	Seite
Chaloupek Günther, Jetschgo Johannes, Lehner Dionys, Pammer Michael, Resch Andreas, Sandgruber Roman, Schnedlitz Peter	Österreichische Handelsgeschichte. Von den Anfängen bis zur Gegenwart (Weigl Andreas)	1	93
Crouch Colin	Jenseits des Neoliberalismus. Ein Plädoyer für soziale Gerechtigkeit (Tálos Emmerich)	3	445
Davidson Paul	Post Keynesian Macroeconomic Theory. A Foundation for Successful Economic Policies for the Twenty-First Century, 2 nd Edition (Truger Achim)	2	254
Dimmel Nikolaus, Schmid Tom	Soziale Dienste in Österreich (Hofmann Julia)	3	453
Farmer Roger E.A.	How the Economy Works – Confidence, Crashes and Self-fulfilling Prophecies (Hahn Franz H.)	2	258
Farmer Roger E.A.	Expectations, Employment and Prices (Hahn Franz H.)	2	258
Flassbeck Heiner, Davidson Paul, Galbraith James K., Koo Richard, Ghosh Jayati (Hrsg.)	Handelt jetzt! Das globale Manifest zur Rettung der Wirtschaft (Bartel Rainer)	3	435
Hartmann Michael	Soziale Ungleichheit – Kein Thema für die Eliten? (Schlager Christa)	3	449
Heine Michael, Herr Hansjörg	Volkswirtschaftslehre. Paradigmenorientierte Einführung in die Mikro- und Makroökonomie, 4. Auflage (Truger Achim)	4	609
Hildermeier Manfred	Geschichte Russlands. Vom Mittelalter bis zur Oktoberrevolution (Mailberg Martin)	3	465
Hoffmann-Salz Julia	Die wirtschaftlichen Auswirkungen der römischen Eroberung. Vergleichende Untersuchungen der Provinzen Hispania Tarraconensis, Africa Proconsularis und Syria (Butschek Felix)	1	103
Jäger Johannes, Springler Elisabeth	Ökonomie der Internationalen Entwicklung. Eine kritische Einführung in die Volkswirtschaftslehre (Melzer Manuel)	2	263
Jones Eric L.	Das Wunder Europa. Umwelt, Wirtschaft und Geopolitik in der Geschichte Europas und Asiens, 2., erweiterte deutsche Auflage (Mailberg Martin)	1	95

Bücher		Nummer	Seite
Kellner Friedrich	„Vernebelt, verdunkelt sind alle Hirne“. Tagebücher 1939-1945 (Schmee Josef)	1	108
Klausinger Hansjörg	Die größten Ökonomen: Friedrich A. von Hayek (Trautwein Hans-Michael)	3	425
Kramer Jost W., Schediwy Robert	Minderheiten. Ein tabubelastetes Thema (Teufelsbauer Werner)	2	276
Kromphardt Jürgen	Die größten Ökonomen: John Maynard Keynes (Marterbauer Markus)	3	421
Kurz Heinz D., Sturn Richard	Schumpeter für Jedermann. Von der Rastlosigkeit des Kapitalismus (Klausinger Hansjörg)	1	87
Kurz Heinz D., Sturn Richard	Die größten Ökonomen: Adam Smith (Chaloupek Günther)	2	266
Kurz Heinz D., Sturn Richard	Adam Smith für jedermann (Chaloupek Günther)	2	266
Lehndorff Steffen (Hrsg.)	Ein Triumph gescheiterter Ideen. Warum Europa tief in der Krise steckt. Zehn Länder-Fallstudien (Glassner Vera)	2	247
Priddat Birger P., West Klaus-W. (Hrsg.)	Die Modernität der Industrie (Mesch Michael)	1	90
Rüb Stefan, Platzer Hans-Wolfgang, Müller Torsten	Transnational Company Bargaining and the Europeanization of Industrial Relations (Dehnen Veronika)	4	625
Stiglitz Joseph	Der Preis der Ungleichheit. Wie die Spaltung der Gesellschaft unsere Zukunft bedroht (Schlager Christa)	3	449
Streeck Wolfgang	Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus (Marterbauer Markus)	3	441
Tálos Emmerich	Das austrofaschistische Herrschaftssystem. Österreich 1933-1938 (Maderthaler Wolfgang)	4	633
Wallerstein Immanuel	Der Siegeszug des Liberalismus (1789-1914). Das moderne Weltsystem IV (Schmee Josef)	3	460
Weber Fritz	Der kalte Krieg in der SPÖ, 2., ergänzte Auflage (Mulley Klaus-Dieter)	1	106
Wehler Hans-Ulrich	Die Neue Umverteilung. Soziale Ungleichheit in Deutschland (Schürz Martin)	4	617
Weimann Joachim, Knabe Andreas, Schöb Ronnie	Geld macht doch glücklich. Wo die ökonomische Glücksforschung irrt (Butschek Felix)	2	272
Wenninger Florian, Dreidemy Lucile (Hrsg.)	Das Dollfuß/Schuschnigg-Regime 1933-1938. Vermessung eines Forschungsfeldes (Tálos Emmerich)	3	457

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 14**

**Entwürfe für die Zukunft
von Wirtschafts- und Sozialpolitik**

Alois Guger und Ewald Walterskirchen zum 65. Geburtstag

Markus Marterbauer und Christine Mayrhuber (Hrsg.)

Vorwort

Krise und Wirtschaftstheorie

Artikel von: Harald Hagemann; Peter Mooslechner; Kurt W. Rothschild;
Stephan Schulmeister

Keynesianismus im wirtschaftlichen Diskurs

Artikel von: Karl Aiginger; Franz R. Hahn; Gustav A. Horn; Markus Marterbauer; Ewald Nowotny; Hans Seidel; Andreas Wörgötter

Lohnentwicklung, Lohnpolitik und Sozialpartnerschaft

Artikel von: Felix Butschek; Günther Chaloupek; Wolfgang Pollan; Franz Traxler

Verteilung von Einkommen und Vermögen

Artikel von: Raimund Dietz; Helmut Höpflinger; Helmut Kramer; Hans Steiner; Gunther Tichy

Systeme der sozialen Sicherung

Artikel von: Georg M. Busch; Anton Hemerijck; Christine Mayrhuber; Herbert Walther

Wirtschaftspolitik in der Europäischen Union

Artikel von: Gudrun Biffi; Wolfgang Blaas; Fritz Breuss; Edith Kitzmantel

Biographien

Wien 2009, 158 Seiten, € 24,–.

Bestellungen bei:

LexisNexis Verlag ARD Orac, A-1030 Wien, Marxergasse 25

Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-140, e-mail: verlag@lexisnexus.at

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 13**

**Pensionskassen: Europa – Österreich
Strukturen, Erfahrungen, Perspektiven**

Thomas Zotter (Hrsg.)

Thomas Zotter
Einleitung

Paul E. Todd
European developments and perspectives for supplementary pensions

Maria Jepsen
Occupational pensions schemes and social partners: A European
comparison

Lei Delsen
Governance in Dutch pension funds

Bryn Davies
The distribution of risk in UK pension funds

Josef Wöss
Kommentar zu den Beiträgen von Paul E. Todd, Maria Jepsen, Lei Delsen
und Bryn Davies

Thomas Url
Marktstruktur und Performance der österreichischen Pensionskassen

Stefan W. Schmitz
Governance-Struktur und Verteilung der Risiken im österreichischen
Pensions-Kassensystem

Thomas Zotter
Kommentar zu den Beiträgen von Thomas Url und Stefan W. Schmitz

Christian Böhm, Otto Farny, Martin Gleitsmann, Adolf Lehner
Podiumsdiskussion: „Die 2. Säule in Österreich – quo vadis?“

Wien 2008, 158 Seiten, € 20,–.

Bestellungen bei:
LexisNexis Verlag ARD Orac, A-1030 Wien, Marxergasse 25
Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-140, e-mail: verlag@lexisnexus.at