

Martin Held, Gisela Kubon-Gilke, Richard Sturn (Hg.)

Jahrbuch
Normative und institutionelle
Grundfragen der Ökonomik

Band 13

Unsere Institutionen in Zeiten der Krisen

Metropolis Verlag
Marburg 2014

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Jahrbuch Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik,
Band 13: Unsere Institutionen in Zeiten der Krisen. Marburg: Metropolis-Verlag, 2014

Metropolis-Verlag für Ökonomie, Gesellschaft und Politik GmbH

<http://www.metropolis-verlag.de>

Copyright: Metropolis-Verlag, Marburg 2014

Alle Rechte vorbehalten

ISBN 978-3-7316-1058-8

Vorwort

In Krisen und im Anschluss an Krisen kommen krisenrelevante Eigenschaften von Institutionen, Systemen und Ordnungen in den Blick: So ist es etwa kein Zufall, dass der Ordoliberaler *Wilhelm Röpke* (1942) im Sturm von Krise und Krieg sinngemäß davon sprach, die institutionelle und normative Infrastruktur moderner Marktgesellschaften müsse angesichts von Volatilität von Märkten und der Krisenhaftigkeit der modernen individualistischen Gesellschaft als *Widerlager* fungieren, um inmitten des rastlosen kapitalistischen Fortschritts *Maß und Mitte* zu bewahren (so der Titel von Röpke 1950). Seit der Finanzkrise verwenden wiederum insbesondere Ökonomen, die sich mit dem Finanzsystem beschäftigen, den in anderen Wissenschaften entwickelten Begriff der Resilienz (*resilience*), um vorteilhafte Eigenschaften ökonomischer Systeme vor dem Hintergrund krisenhafter Herausforderungen zu umschreiben (vgl. dazu auch Sturm 2013). Auch von Stabilität und Stabilisierung ist wieder vermehrt die Rede. “How to improve financial stability and resilience of systemically important financial institutions after the crisis?” ist ein Vortrag *Erkki Liikanens*, des Vorsitzenden der *High-Level Expert Group* der EU-Kommission zur Finanzmarktregulierung bei einer Tagung am 14. November 2013 in London betitelt. Und im Einladungstext für eine Konferenz bei der EZB in Frankfurt 2012 werden einschlägig relevante Zusammenhänge wie folgt zusammengefasst:

“The strong and increasing interconnection between banks, financial markets, and the shadow banking system has been one of the major structural developments in the financial system in recent years. As a result, distress of financial institutions tends to be amplified in financial markets and provide a mechanism for the spreading of risk across institutions. The spreading of distress can lead to the impairment of the financial system’s ability to intermediate credit, with potentially adverse consequences to real economic activity. The increased role of financial markets in bank funding has also had a significant impact on credit supply, overall lending standards and the real economy. The evolving models of bank funding are likely to play an important role in determin-

ing the resilience of the banking sector and have implications for international macroeconomic developments.”

Einzelne Autoren wie *Martin Hellwig* (derzeitiger Vorsitzender des *Advisory Scientific Committee of the European Systemic Risk Board*) betonten schon in den 1990er Jahren die Bedeutung systemischen Risikos. Auch der Begriff Resilienz tauchte in diesem Kontext fallweise auf. Betrachtet man die Disziplin der Ökonomik insgesamt, so waren die Diskurse um Resilienz und Stabilisierung aber lange Jahre doch eher randständig. Denn die heutige krisenbedingte Akzentuierung einschlägiger Themen folgt auf eine Phase in der Entwicklung der Ökonomik, in der sowohl die effizienztheoretisch basierte Institutionenökonomik als auch die effizienztheoretisch basierte *Public Economics* (die das Agieren der Institutionen des öffentlichen Sektors zum Gegenstand hat) das Feld beherrschten und schöne Fortschritte erzielten. Diese Fortschritte waren allerdings von einer gewissen Einseitigkeit begleitet, die *Sir Anthony Atkinson* (2014, S. 8) wie folgt kommentiert:

“The divorce between public economics and macro-economics is relatively recent. In the 1950s, Richard Musgrave devoted a third of his celebrated *The Theory of Public Finance* to stabilization policy. As he says, ‘an effort is made to view the stabilization function in the broader context of efficient budget policy. This policy must account for the provision of social services and distributional adjustments as well as stabilization’ (1959, page viii). Even if Musgrave conducted his analysis of the public household in terms of the celebrated three branches (Allocation, Distribution and Stabilization), he saw that they needed to be carefully co-ordinated. The tools considered by Musgrave included automatic stabilisers, whose role has been under-played in recent analyses of the economic crisis.”

Die in diesem Jahrbuch versammelten Aufsätze wollen in diesem Sinn Bausteine für eine institutionelle Architektur und für Politikdesigns liefern, die jene Aspekte integrieren, die mit Begriffen wie Stabilisierung oder Resilienz angesprochen werden. Dass die Frage nach *Good Governance* oder nach *better regulation* solche Aspekte nicht dauerhaft vernachlässigen kann, ist *prima facie* plausibel. Aber die Klärung der Voraussetzungen und Schwierigkeiten des Einbezugs von Resilienz und Stabilisierung ist ein theoretisch wie empirisch anspruchsvolles Unterfangen. Wie Atkinson im obigen Zitat andeutet, geht es dabei nicht zuletzt

um einen theoretischen Rahmen, der Probleme der Stabilisierung bzw. Resilienz *gemeinsam* mit jenen der Allokationseffizienz und der Verteilung in den Blick zu nehmen erlaubt. Denn eine problemorientierte Ausdifferenzierung von theoretischen Perspektiven, Modellen und Tools liegt zwar ebenso im modernen Megatrend von Spezialisierung und Arbeitsteilung wie die Ausdifferenzierung von Institutionen. Gleichwohl gibt es Interdependenzen zwischen diesen oft je für sich betrachteten Sphären – und die Vernachlässigung dieser Interdependenzen (bzw. koordinierender Politikdesigns, die ihnen gerecht würden) spielt gerade im Kontext von Krisen oft eine erhebliche Rolle.

Um ein Beispiel zu geben: Es ist vorstellbar, dass Entwicklungen auf dem Gebiet der Verteilung Krisenpotenziale aufbauen bzw. eine Ökonomie weniger resilient machen. Empirisch angereicherte Hintergründe hierfür liefert *Hagen Krämer* in seinem Beitrag „Ungleichheit, Marktversagen und Verteilungsnormen“. Verteilungspolitische Schieflogen und Stabilitätsprobleme können weiterhin auch mit allokativen Fehlsteuerungen in Zusammenhang stehen: Beispielsweise könnte markant steigende Ungleichheit dazu führen, dass im politischen Prozess vermehrt effizienzschädliche anstatt effizienzfreundliche Regulierungen zustande kommen. Damit sind auch die Themen der kumulativen Verursachung und der „Ansteckung“, also der wechselseitigen Abhängigkeit von Krisenphänomen in unterschiedlichen Sphären bzw. Subsystemen angesprochen, welche zu der zentralen übergreifenden Agenda dieses Bandes gehört (vgl. allgemein dazu auch schon den Einleitungsaufsatz zu JBNIGÖ 11: Interdependenzen der Unordnung).

Im vorliegenden Band nähern sich die Autoren der Thematik mit ganz verschiedenen Zugängen, die von aktuellen Krisenszenarien im EU-28-Europa bis zu den Krisendiskursen von Bagehot und Sismondi im 19. Jahrhundert reichen. Im einleitenden Beitrag analysiert *Gerhard Illing* ein im Zuge der jüngsten Krise relevant gewordenes Beispiel für solche Interdependenzen: Er geht den Wechselwirkungen zwischen Staatsverschuldung, Finanz- und Bankenkrise auf den Grund. *Oliver Landmann* diskutiert im Anschluss daran Europas fiskalpolitisches Koordinationsdefizit, wobei er speziell auf kumulative, prozyklische Effekte der Fiskalpolitik in Europa eingeht. *Ulrich Witts* evolutionäre Perspektive auf die europäische Einigung und die Euro-Krise versucht, eine in diesem Zusammenhang grundlegende Frage zu beantworten: Inwiefern besteht eine Aussicht, auf europäischer Ebene jene anspruchsvolle Architektur

von Institutionen zu entwickeln, welche Verteilungsprobleme und damit zusammenhängende Spannungen (wie sie gerade in der Eurokrise zutage treten) bewältigen könnte?

Erik Gawels Beitrag „Institutionen ökologischer Nachhaltigkeit in Zeiten der Krisen“ thematisiert jene Krisenpotenziale, welche sich aus den Effekten menschlichen Wirtschaftens auf Öko-Systeme ergeben. Im Zentrum stehen dabei heute globale Öko-Systeme und der globale Naturressourcen-Haushalt: Die schon von Karl Marx spekulativ in den Raum gestellte Frage, ob das globale System menschlicher Ökonomie und das globale Öko-System sich dauerhaft miteinander vertragen würden oder ob die Erde den Menschen wieder abschütteln werde, ist vor dem Hintergrund des heutigen Wissens über Interdependenzen zwischen Weltklima und Ökonomie vom krisentheoretischen Horizont nicht wegzudenken.

Dies wird durch die vielfältigen und großen *Unsicherheiten*, mit denen entsprechende Modelle und Projektionen behaftet sind, nicht im Mindesten relativiert. Denn gerade *diese Unsicherheiten* sind es, die auch im Fall von anderweitig verursachten Störungen die Ausbreitung krisenhafter Tendenzen fördern können. Diese Zusammenhänge und ihre Rückwirkungen auf menschliches Wirtschaften waren schon Thema im JBNIGÖ 9: Institutionen ökologischer Nachhaltigkeit (vgl. insb. den Einleitungsaufsatz). Politikwissenschaftler wie *Colin Crouch* und *Wolfgang Streeck* betonen schon lange die Gefährdungen, denen politische Systeme und insbesondere die Demokratie einerseits angesichts des durch die Entwicklung der EU und andererseits aufgrund der durch die Globalisierung eingeschränkten politischen Strategienraums ausgesetzt sind. Gerade im Bereich der politischen Ordnungen und Systeme legt dies schon seit geraumer Zeit eine Krise zumindest in dem Sinn nahe, dass die ordnende Kraft des Alten schwindet, das Neue aber noch nicht oder allenfalls fragmentarisch wirkmächtig ist. Insbesondere seit Ausbruch der Euro-Krise verdichtet sich nun dieser Diskurs zu einem multiphen Krisenszenario, das insbesondere Streeck scharf pointiert.

Vor diesem Problemhintergrund stellt *Michael Hüther* die Frage: „Sind die Grundbedingungen demokratischer Ordnung in der Globalisierung zu verwirklichen?“ Er formuliert dazu in seinem Beitrag einige allgemeine Anhaltspunkte für deren Beantwortung und geht speziell auf die eingangs bereits angesprochene Frage ein, inwieweit die institutionellen Strukturen einer Ökonomie und Verteilungsänderungen das Verantwortungsbewusstsein der Individuen für sich selbst und die Gemeinschaft

beeinflussen und politisch-demokratische als auch materielle Partizipation verändern. Über diesen Weg wird die Resilienz eines gesamten Systems beeinflussbar. In diesem Sinne spielen die Verteilung der Eigentumsrechte, institutionelle Ordnungen, Umverteilungsregeln vor allem für die Vermögensbestände und sozialpolitische Ausgestaltungen eine Rolle für die Krisenanfälligkeit ganzer Gesellschaften. Ähnliche Argumente lieferten bereits Ordoliberalen in der Nachkriegszeit. Konkrete Schlussfolgerungen zu politischen Strategien sehen heute aber angesichts der Entwicklungen der letzten Jahrzehnte im Hinblick auf Globalisierungstendenzen, ökologische Herausforderungen und andere Problemen etwas anders aus als damals angedacht.

Anhand eines spezifischeren Beispiels diskutiert *Sebastian Botzem* die Herausforderungen, welche globalisierte Finanzmärkte als Herausforderung für demokratische Gesellschaften bieten. Er zeigt, auf welche Weise der Investorenprimat in den *internationalen Standards für Unternehmensrechnungslegung* erklärbar ist und wie er legitimiert wird. Bestimmte Aspekte der Bewertung von Unternehmungen sind bekanntlich im Zuge der Finanzkrise aufgrund ihrer vermuteten prozyklischen Wirkung ins Gerede gekommen. Vor allem betrifft dies die Rolle, die aktuelle Marktpreise bei der Bewertung spielen (*fair value* oder *mark-to-market* Prinzip). Dies kann als Illustration für einen allgemeineren Punkt betrachtet werden, auf den im Anschluss an das Atkinson-Zitat hingewiesen wurde: Bestimmte Aspekte institutioneller oder regulatorischer Arrangements können in bestimmten krisenträchtigen Situationen Krisen(Ansteckungs-)tendenzen verstärken oder aber abschwächen.

Daher ist die Frage aktuell, wie man durch kluges Design destabilisierende Effekte vermeidet und im Gegenteil das stabilisierende Potenzial von Institutionen stärkt. In Bezug auf Stabilitätsprobleme im Zusammenhang mit den öffentlichen Haushalten werden seit geraumer Zeit Schuldenregeln nicht nur theoretisch diskutiert, sondern auch praktisch umgesetzt. *Karl Heinz Hausner* und *Silvia Simon* stellen daher die Frage nach deren Leistungsfähigkeit in ihrem Beitrag „Schuldenregeln als Alleskönner? Erfahrungen nach zehn Jahren in der Schweiz und vier Jahren in Deutschland“. Im einleitenden Zitat stellt Tony Atkinson auch fest, die Rolle der automatischen Stabilisatoren sei in der jüngeren Vergangenheit nicht hinreichend berücksichtigt worden. *Rudolf Dujmovits* diskutiert in seinem Beitrag „Fiskalische automatische Stabilisierung: Ein bekanntes, aber offenes Konzept“ Fragen der konzeptuellen Abgrenzung und Mes-

sung automatischer Stabilisierungswirkungen. Dabei liefert er auch die Basis für die Beantwortung der Frage, inwiefern eher enge oder eher weite Konzepte von automatischer Stabilisierung vorteilhaft sind.

Steht in Dujmovits' Beitrag die Frage zur Diskussion, was als automatische Stabilisierung betrachtet werden kann und was nicht, so beschäftigt sich die letzte Gruppe von Beiträgen mit einem begrifflichen Klärungsbedarf im Hinblick auf das Krisenverständnis der Ökonomen. *Eduard Braun* und *Mathias Erlei* kritisieren in ihrem Beitrag „Über die Relevanz der Entstehungsgeschichte von Krisen“ Ansätze, die eben diese Entstehungsgeschichte für die Ausarbeitung der Krisentherapien vernachlässigen. Dabei wird vor allem eine Perspektive auf Krisen stark gemacht, wie sie von Ökonomen wie *Friedrich von Hayek* im Rahmen der Österreichischen Schule entwickelt wurde.

Im Anschluss daran entfaltet *Ulrich Klüh* zwei grundlegend verschiedene Krisenkonzeptionen, die in der Ökonomik anzutreffen sind: Krisen der Unterscheidung und Krisen der Entscheidung. In seinem Beitrag „Sismondis Spur: Krisen- und Selbstverständnis der Ökonomik“ begegnen wir nicht nur dem auch bei Braun und Erlei thematisierten Gegensatz zwischen *John Maynard Keynes* und den Österreichern: Klüh nimmt auch die Spur einschlägiger Diskussionen im 19. Jahrhundert auf, wobei die Beschäftigung mit Autoren wie Sismondi und Bagehot den grundlegenden Charakter der damit verbundenen Kontroversen erschließt – jenseits der spezifischen Konnotationen bei den Protagonisten der Theorien über Konjunkturzyklus und Krise im 20. Jahrhunderts. Diskussionen um Krisen, Nichtstetigkeiten oder langfristige Stagnationsphasen auf niedrigem ökonomischen Niveau, wie sie im 19. Jahrhundert von Bagehot, Sismondi u.a. angestoßen wurden, entfalteten sich im 20. Jahrhundert vor allem bei *Keynes* und in seiner Makroökonomik. Sie geraten heute wieder in das Zentrum des Forschungsinteresses und greifen dabei auch spezifische Probleme u.a. des jetzigen globalisierten Finanzsystems mit auf, interessanterweise oft mit ausdrücklichem Bezug auf Lehren aus der Geschichte. Ein Beispiel dafür ist die Arbeit der Forschungsgruppe um Wendy Carlin, die in der Zeitschrift *Economist* (Ausgabe 23. November 2013) in einem Beitrag unter der Überschrift „Post-crisis economics. Keynes's new heirs“ und dem programmatischen Untertitel „Britain leads a global push to rethink the way economics is taught“ ausführlich vorgestellt wird.

Auch *Richard Sturn* greift in seinem abschließenden Beitrag die von Klüh explizierte Unterscheidung zwischen Krisen der Unterscheidung und solchen der Entscheidung auf. In seinem Beitrag „Institutionen und Krisen – Agenda für Theorie und Praxis“ steht darüber hinaus die Frage im Mittelpunkt, welche Prinzipien und Heuristiken für diskretionäre Politik, *Governance* und institutionelles Design aus den in diesem Jahrbuch versammelten Ansätzen zu gewinnen sind.

Den Kern des Jahrbuchs 13 „Unsere Institutionen in Zeiten der Krisen“ bilden anonym begutachtete und überarbeitete Fassungen der Tagungsbeiträge (Originalbeiträge) der gleichnamigen Veranstaltung der Evangelischen Akademie Tutzing (11. bis 13. März 2013), die um weitere Beiträge ergänzt wurden. Wir danken den Kommentatoren aus dem Kreis des Herausgeberbeirats sowie weiteren Gutachtern sehr herzlich für ihre Unterstützung.

*Graz, Tutzing, Darmstadt
November 2013*

*Richard Sturn, Martin Held,
Gisela Kubon-Gilke*

Literatur

- Atkinson, Anthony (2014): *Public Economics in the Age of Austerity*. Graz Schumpeter Lectures Series. London: Routledge.
- Musgrave, Richard (1959): *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw Hill.
- Röpke, Wilhelm (1942): *Gesellschaftskrisis der Gegenwart*. Erlenbach-Zürich: Rentsch.
- Röpke, Wilhelm (1950): *Maß und Mitte*. Erlenbach-Zürich: Rentsch.
- Sturn, Richard (2013): Die Krise als Katalysator der Theoriebildung? *Ökologische Wirtschaften* 3/2013, S. 35-40.